

Non classifié

Français - Or. Français

14 décembre 2020

DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE

Groupe de travail n° 2 sur la concurrence et la réglementation

Résumé de la discussion de la table ronde sur l'indépendance des instances de réglementation

Annexe au compte rendu succinct de la 68^e réunion du Groupe de travail n° 2

2 décembre 2019

Ce document est le compte rendu de la table ronde sur l'indépendance des instances de réglementation qui s'est tenue durant la 68^e réunion du Groupe de travail n° 2.

D'autres documents relatifs à cette discussion sont disponibles à l'adresse :
<http://www.oecd.org/daf/competition/independent-sector-regulators.htm>

Pour toutes questions relatives à ce document, veuillez contacter M. Chris Pike
[Courriel : Chris.PIKE@oecd.org]

JT03469735

Résumé de la discussion de la table ronde sur l'indépendance des instances de réglementation

Par le Secrétariat

Le **Président** commence par un bref historique de la réglementation indépendante. Exception faite des États-Unis, qui en sont dotés depuis de nombreuses années, les instances de réglementation indépendantes ont été créées lorsque le processus de libéralisation et de privatisation s'est amorcé, au début des années 1990. Avant cette époque, la réglementation relevait pour l'essentiel des ministères, la plupart des entreprises réglementées étant des entreprises publiques de services d'utilité publique. Lorsque l'entreprise réglementée appartient à l'État, il est important qu'elle soit séparée de « l'autorité de réglementation » parce que si cette autorité est aussi le ministère qui exploite l'entreprise ou y détient une majorité de contrôle, il y a conflit d'intérêts. L'OCDE estime souhaitable, pour éliminer ce risque de conflit d'intérêts, que l'administration publique chargée de la réglementation d'une entreprise publique ne soit pas la même que celle qui détient une majorité de contrôle dans cette entreprise, en encadre la gestion, nomme les équipes de direction voire contrôle directement l'entreprise.

La plupart des instances de réglementation indépendantes ont été créées au début du processus de privatisation et de libéralisation. Le Président voit une raison simple à cela : l'existence d'instances de réglementation indépendantes est importante en cas de privatisation, parce qu'elle donne aux investisseurs et autres parties prenantes l'assurance qu'ils ne seront pas dépossédés de leurs investissements. Elle garantit que les prix ne baisseront pas une fois l'infrastructure construite, tout en empêchant qu'ils augmentent au point de constituer une exploitation des consommateurs. Au moment des privatisations, les entreprises privées n'étaient pas prêtes à investir dans les entreprises de services d'utilité publique s'il n'existait pas une instance de réglementation indépendante, soumise aux règles de l'État de droit et dont les décisions pouvaient être contestées devant les tribunaux. C'est donc l'existence de la réglementation qui a rendu l'investissement privé possible.

Il ajoute qu'après la vague qui a abouti à la création d'un grand nombre d'autorités de réglementation dans les années 90 et 2000, il n'a plus guère été question – sauf dans un pays – d'en créer de nouvelles. La création d'instances de réglementation a donc uniquement concerné les services d'utilité publique – gaz, électricité, télécommunications, transports. Le principal pays qui se démarque est le Royaume-Uni, où de nouvelles instances de réglementation indépendantes sont régulièrement proposées et instaurées, par exemple pour les professions libérales et même pour les étudiants. Toutefois, l'idée de créer une instance de réglementation du secteur numérique semble gagner du terrain.

Le Président ajoute qu'il est généralement tenu pour acquis que la coopération entre les autorités de la concurrence et les instances de réglementation est bénéfique. Quel rôle positif les instances de réglementation jouent-elles dans les affaires de violation du droit de la concurrence touchant les secteurs réglementés ? Quel rôle l'autorité de la concurrence joue-t-elle dans la réglementation ? On peut lire dans beaucoup de contributions que la réglementation est une activité *ex ante* tandis que la répression des infractions au droit de

la concurrence est une activité *ex post*. D'un point de vue chronologique, ces affirmations sont probablement justes. En revanche, sur le fond, il en va autrement parce que les entreprises ont besoin de savoir comment se comporter aussi bien du point de vue de la réglementation que de l'application du droit de la concurrence. La répression des ententes est certes essentiellement une activité *ex post*, mais il importe de savoir en amont (*ex ante*) ce qui est interdit et ce qui est autorisé, exactement comme dans le cas de la réglementation ; à défaut, la réglementation et le système juridique échouent à atteindre leur principal objectif, qui consiste à indiquer aux acteurs du marché ce qu'ils peuvent faire et ce qu'ils ne doivent pas faire.

Le Président annonce que plusieurs experts participent à la table ronde. L'un est Sean Ennis, qui enseigne la politique de la concurrence à l'Université d'East Anglia, dont il dirige le Centre pour la politique de la concurrence. Il va présenter brièvement la note de référence et faire part de certaines de ses vues. Anne Yvrande-Billon préside le Réseau des régulateurs économiques de l'OCDE et fait elle-même partie d'une autorité de réglementation française. Elle interviendra sur la relation entre les organismes de réglementation indépendants et les autorités de la concurrence, en se plaçant du point de vue des autorités de réglementation. Anna Pietikainen, du Secrétariat de l'OCDE, présentera de nouvelles données de l'OCDE sur l'indépendance des instances de réglementation. Enfin, Marcus Bezzi présentera le point de vue d'une autorité qui cumule des pouvoirs dans le domaine de la concurrence et dans celui de la réglementation.

La table ronde portera sur deux grands thèmes. Le premier a trait à la nature de la coordination. Quel est le rôle des organismes de réglementation et quel est celui des autorités de la concurrence ? Quelle est l'efficacité des mécanismes de coordination actuels ? Quand peut-il être souhaitable d'envisager la création de nouvelles instances de réglementation ? Le deuxième thème concerne la structure institutionnelle, dont le regroupement des fonctions de répression des infractions au droit de la concurrence et de réglementation.

Le Président invite ensuite le M. Sean Ennis à présenter le document de référence qu'il a préparé et à passer en revue les sujets susceptibles d'éclairer les pouvoirs publics lorsqu'ils ont à envisager des mesures dans ce domaine.

M. Sean Ennis fait observer que l'une des raisons qui justifient de s'intéresser à cette question est que beaucoup d'organismes de réglementation indépendants ont de fortes chances d'avoir des objectifs en commun avec les autorités de la concurrence, à commencer par la volonté d'améliorer le bien-être des consommateurs. La question de l'investissement que peuvent réaliser les entreprises réglementées va sans doute dans le sens de cet objectif, mais l'enjeu est également de stimuler la concurrence, par exemple en tentant d'éliminer les asymétries d'information, en remédiant aux biais de comportement éventuels des consommateurs, en réduisant les obstacles à l'entrée et en définissant des normes pour l'accès, la portabilité (des numéros de téléphone par exemple) et l'interopérabilité. Même si les organismes de réglementation et les autorités de la concurrence ont des objectifs communs, leur interprétation de ces objectifs ou leur évaluation des faits peuvent conduire à des résultats différents. Il peut donc arriver qu'ils agissent de manière apparemment incohérente bien que partageant le même objectif. M. Ennis fait observer que certains organismes de réglementation poursuivent d'autres buts que le seul bien-être des consommateurs. Ainsi, bon nombre d'instances de réglementation du secteur financier ont pour mission de veiller à la stabilité, et les instances de réglementation des médias sont parfois chargées de garantir la pluralité d'expression et de veiller à l'intérêt général. Ces objectifs sont assez éloignés de celui qui consiste à garantir le bien-être économique du consommateur, ce qui accroît le risque de voir se prendre des décisions contradictoires. En

conséquence, les relations entre les autorités de réglementation indépendantes et les autorités de la concurrence revêtent une importance capitale.

Lorsque le contenu de la réglementation est déjà prévu par une loi, il peut être particulièrement difficile à modifier. À l'heure où les technologies connaissent des transformations radicales, il est souvent nécessaire que les règles évoluent elles aussi rapidement en fonction de la nouvelle situation des marchés. Les instances de réglementation indépendantes pourraient avoir intérêt à opter pour une approche semblable à celle adoptée en droit de la concurrence, à savoir une législation fondée sur des principes, dont la mise en œuvre repose sur leur interprétation et sur des orientations précises qu'elles formulent et ont toute latitude pour faire évoluer à condition de veiller à ce que l'environnement réglementaire soit suffisamment prévisible pour les entreprises. La souplesse du droit de la concurrence s'est révélée très utile pour tenir compte des évolutions technologiques. Il pourrait être intéressant d'envisager d'accorder une telle souplesse aux instances de réglementation indépendantes.

M. Ennis fait observer que certaines des raisons qui ont motivé la création d'instances de réglementation indépendantes valent pour de nombreux secteurs qui en sont pour l'heure dépourvus. Peut-être les pouvoirs publics pourraient-ils envisager d'étendre la réglementation indépendante à d'autres secteurs. Il existe un nombre non négligeable de secteurs relevant de l'autoréglementation. Il est utile de réaliser à un moment ou à un autre une évaluation coût-avantages pour comparer l'intérêt de l'autoréglementation et celui de la réglementation indépendante. L'autoréglementation présente l'avantage d'être relativement ciblée et probablement moins coûteuse que d'autres formes de réglementation ; de plus, les organismes d'autoréglementation disposent de connaissances sur le domaine qui font parfois défaut aux autorités publiques de réglementation. En revanche, le risque que l'autoréglementation soit un mécanisme de nature à créer et à entretenir un pouvoir de marché ne peut être exclu. Lorsque ce risque existe, il serait particulièrement justifié d'envisager d'étendre la réglementation indépendante. Parmi les secteurs susceptibles d'être concernés figurent ceux des ports et aéroports, de l'éducation, des professions libérales et certains pans du secteur financier. M. Ennis fait observer qu'alors que l'on pourrait penser que le secteur financier est très réglementé, certaines parties de ce secteur le sont moins que d'autres – c'est par exemple le cas des activités de transfert de fonds, de l'assurance de crédits hypothécaires et de certains systèmes de paiement non traditionnels. Il serait donc judicieux de se pencher davantage sur la question de savoir s'il pourrait être intéressant d'étendre la réglementation indépendante à d'autres secteurs que ceux auxquels elle s'applique habituellement.

En conclusion, M. Ennis insiste sur l'importance de la cohérence entre les instances de réglementation indépendantes et les autorités de la concurrence. Il peut arriver que la réglementation soit inefficace et que l'autorité de la concurrence ait l'impression de devoir intervenir. Les affaires de compression des marges en sont une illustration. Il est difficile de garantir la cohérence entre les instances de réglementation et les autorités de la concurrence, notamment parce qu'elles sont indépendantes les unes des autres. Toutefois, malgré cette indépendance, la plupart des pays ont mis en place des mécanismes qui permettent de garantir ou de favoriser cette cohérence, en s'appuyant soit sur la structure organisationnelle soit sur une forme quelconque de coopération. De ce fait, il s'est instauré une coopération et une coordination très étroites qui ont permis d'éviter que certaines décisions contradictoires ne soient prises. Le risque d'incohérence subsiste cependant dans la plupart des systèmes, si bien qu'à l'occasion, il serait bon de réexaminer ces mécanismes pour déterminer s'ils sont suffisants et adaptés.

Le **Président** indique que le Groupe de travail a déjà eu l'occasion d'évoquer la question des FinTechs et rappelle les propos de M. Ennis au sujet de la nécessité que le secteur

financier soit réglementé par un organisme indépendant du fait que des établissements non bancaires sont de plus en plus nombreux à entrer dans les marchés financiers alors que dans la plupart des juridictions, le champ de compétence de l'instance de réglementation du secteur financier englobe principalement les banques. La présence d'une instance de réglementation indépendante permettrait d'accompagner ces évolutions et, parallèlement, faciliterait l'entrée de ces nouveaux acteurs sur le marché. Il se tourne ensuite vers la délégation des États-Unis, dont le rapport décrit brièvement un commentaire public soumis par les autorités chargées de la concurrence à la Federal Energy Regulatory Commission (FERC), instance fédérale de réglementation du secteur de l'énergie, dans lequel les autorités de la concurrence invitent la FERC à cesser d'analyser les fusions de manière statique, en s'appuyant sur la part de marché et l'indice de concentration, et à adopter une approche reposant davantage sur les effets. Le Président demande comment se déroule la coopération entre les deux instances et pourquoi l'autorité de la concurrence a émis ce commentaire public.

Les **États-Unis** font observer que les autorités de la concurrence entretiennent diverses relations avec d'autres organismes, qui peuvent prendre la forme de relations informelles régulières ou, parfois, de commentaires publics plus formels. Tous les organismes ne sont pas soumis aux mêmes règles concernant la communication avec des tiers sur des affaires en cours, et dans certains cas, des restrictions peuvent s'appliquer aux échanges informels. La FERC fait partie des autorités visées par des restrictions de ce type. Dans l'affaire en cause, elle avait publié une notification d'enquête et lancé un appel à commentaires publics. Elle s'appuie uniquement sur des indicateurs de concentration du marché pour statuer au lieu d'examiner d'autres facteurs tels que le type d'unités de production détenues par les parties et la manière dont le portefeuille évoluerait en cas de fusion. Ainsi, alors qu'elle affirme appliquer les mêmes lignes directrices que les autorités de la concurrence, l'autorité de la concurrence a eu l'impression qu'elle n'était pas parvenue aux mêmes conclusions que les autorités de la concurrence dans certaines affaires dans lesquelles celles-ci avaient appliqué les lignes directrices. À titre d'exemple, lorsqu'elle a établi ses propres lignes directrices sur les fusions, la FERC a repris les anciennes lignes directrices des autorités de la concurrence, qui dataient de 1992. Or, les lignes directrices de 2010 traduisent une approche plus souple, prévoyant notamment l'utilisation de critères supplémentaires. Toutefois, la FERC a expressément refusé d'adopter ces lignes directrices de 2010. C'est pourquoi les autorités ont jugé important de faire connaître leur avis par la voie d'un commentaire public.

Le **Président** fait observer que l'autorité tchèque de la concurrence fait état d'une coordination très satisfaisante avec l'instance de réglementation. Toutefois, dans une affaire précise, après avoir conduit sa propre enquête sectorielle, elle a conclu au caractère concurrentiel du marché des données mobiles tandis que l'autorité de réglementation des télécommunications a adopté la position inverse. La Commission européenne a alors été invitée à donner son avis et s'est ralliée à celui de l'autorité de la concurrence. Le Président invite l'autorité à expliquer pourquoi il a fallu demander l'avis de la Commission européenne.

La **République tchèque** précise que c'était la première fois que l'instance de réglementation des télécommunications sollicitait l'avis de la Commission. Elle l'a fait en raison de l'état du droit des télécommunications en République tchèque et parce que l'autorité de la concurrence ne connaissait pas tous les détails de l'enquête sectorielle. L'enquête portait essentiellement, non pas sur le marché de détail, mais sur le marché de gros, analysé sous l'angle de la concurrence. L'instance de réglementation a délimité des marchés de consommateurs distincts pour les particuliers et pour les entreprises. En revanche, l'autorité de la concurrence a considéré qu'il n'y avait qu'un marché des services de communication vocale et de transmission de données transitant par les réseaux mobiles

publics, mais ne s'est intéressée qu'aux consommateurs finaux. L'enquête a exigé une coopération étroite entre l'instance de réglementation des télécommunications et l'autorité de la concurrence parce qu'en République tchèque, le secteur des télécommunications et la question des données font l'objet de débats.

Le **Président** se tourne vers la Russie, où la structure institutionnelle est particulière, les instances de réglementation s'associant au conseil d'administration du Service fédéral antimonopole (FAS) lorsque des affaires concernent des marchés réglementés. Il invite la délégation à donner son avis sur ce système et à indiquer s'il a permis de trouver un équilibre entre la nécessité de réglementer et celle de préserver la concurrence. Il demande également si le système est symétrique, autrement dit s'il est aussi possible à un représentant du FAS de s'impliquer dans une procédure de réglementation lorsque celle-ci a une incidence sur la concurrence dans un marché réglementé.

La Russie commence par présenter un exemple pour illustrer combien ce mécanisme de coréglementation peut se révéler efficace, en l'occurrence la coopération entre le FAS et la banque centrale de la Fédération de Russie visant à empêcher les violations du droit de la concurrence. Ces 15 dernières années, la Russie a utilisé ce mécanisme dans tous les marchés financiers, des représentants de la banque centrale siégeant dans toutes les commissions qui enquêtent sur les infractions au droit de la concurrence dans ces marchés. Le processus décisionnel est conçu de telle manière que le FAS dispose de la majorité des voix parce qu'il est le seul organe compétent en matière de concurrence et le seul organe habilité à veiller à l'application du droit de la concurrence dans la Fédération de Russie. Le mécanisme n'est pas symétrique parce que le FAS n'a pas pour mission de réglementer le système financier et le système de crédit en général. La coopération ne se limite cependant pas à la prise commune de décisions en matière de droit de la concurrence. La pratique consistant pour la banque centrale et le FAS à rédiger ensemble des lettres cosignées par leurs responsables respectifs est très courante, non seulement dans le domaine du droit de la concurrence, mais aussi dans celui de la publicité déloyale par exemple.

Le délégué poursuit en précisant que le deuxième exemple est de nature différente : depuis 2015, le FAS est compétent en matière de réglementation des prix. L'organe qui prend les décisions en la matière est le *collège* pour l'encadrement des prix, qui dépend du FAS. Conformément au décret présidentiel et à la décision du gouvernement, le *collège* est composé de représentants du FAS, du ministère du Développement économique, du ministère des Transports, du ministère de l'Énergie, du ministère des Télécommunications et du Développement numérique. S'il ne parvient pas à trancher, la décision finale sur les prix appartient au gouvernement de la Fédération de Russie.

Le troisième exemple est à l'évidence celui de la promotion de la concurrence. Comme beaucoup de délégués le savent, l'autorité russe de la concurrence est dotée de plus d'une trentaine de commissions d'experts. Ces commissions coopèrent avec les organismes de réglementation sectoriels et les administrations compétentes dans tel ou tel domaine de la vie économique pour qu'ils soient représentés à leurs réunions, de manière à pouvoir les entendre et à prendre des décisions plus judicieuses et plus favorables à la concurrence.

Le **Président** passe à sa deuxième question, qui porte sur une affaire dans laquelle le ministère de l'Éducation avait établi à l'intention des écoles une liste de manuels scolaires dont certains auteurs ou éditeurs étaient exclus. Le FAS avait alors enjoint au ministère de cesser cette pratique, à peine de modifier la réglementation. S'agissait-il d'un rapport de préconisations ou d'une décision ? Au titre de quels pouvoirs le FAS a-t-il agi ?

La Russie répond que cette initiative relevait, non pas de la promotion de la concurrence, mais de la répression des infractions au droit de la concurrence. En 2018, le FAS a examiné plus de 6 000 requêtes relatives à des effets anticoncurrentiels et aux actes des autorités.

L'affaire impliquant le ministère de l'Éducation est l'une d'elles. Au cœur du litige se trouvait la publication par le ministère d'une nouvelle liste officielle de manuels scolaires dont étaient absents certains manuels du secondaire particulièrement populaires. De nombreux éditeurs et maisons d'édition ont engagé une action contre cette liste. Le FAS a ouvert une procédure, tenu une audience et conclu à une violation du droit de la concurrence en application de l'article 15 de la loi sur la concurrence. Dans ce type d'affaires, les sanctions peuvent également viser les personnes qui ont pris la décision, ont signé l'instrument ou la lettre qui porte atteinte à la concurrence. Ces personnes peuvent faire l'objet d'une interdiction d'exercer dans l'administration. Une telle sanction peut être prise en cas de récidive ou en application de décisions de justice. Des amendes peuvent être infligées aux fonctionnaires concernés, tenus de les acquitter personnellement.

Le **Président** se tourne vers l'Italie. Il fait observer que dans sa contribution, l'Italie décrit un environnement très coopératif, dans lequel les instances de réglementation et l'autorité de la concurrence travaillent souvent ensemble, en particulier pour réaliser des études de marché. Il s'interroge sur le fonctionnement du système : y a-t-il un seul rédacteur ou les autorités coopèrent-elles dans le cadre d'une équipe pour produire ces études et que se passerait-il en cas de divergence d'opinion entre les deux autorités ? Comment ce problème serait-il résolu ?

L'Italie répond que l'autorité de la concurrence entretient un dialogue permanent avec certaines autorités de réglementation sectorielles parce que la législation prévoit expressément une obligation de coordination dans certains secteurs réglementés, comme celui des communications. Les relations, qui s'établissent au niveau opérationnel, sont fluides. Au niveau du conseil, il n'y a pas de réunions régulières. Les discussions ont lieu au cas par cas et portent sur le traitement d'affaires spécifiques. C'est dernières années, l'autorité de la concurrence a conduit plusieurs enquêtes communes avec des organismes de réglementation, notamment dans les secteurs de l'énergie et des communications. En 2018, elle a ouvert une enquête sectorielle sur les mégadonnées (*big data*) avec l'organisme de réglementation des communications et celui compétent en matière de protection des données. L'autorité de la concurrence ne pilote pas la rédaction, si bien que la situation n'est pas la même qu'au Royaume-Uni. Elle rédige les rapports avec les organismes de réglementation impliqués, ce qui est à l'évidence compliqué. Pour que la coopération soit efficace, il est très important de bien définir l'objectif avant d'entamer la rédaction. Les coûts de transaction qu'entraîne la corédaction augmentent avec le nombre d'autorités impliquées dans l'enquête. Par exemple, dans le cas de l'enquête sectorielle sur les mégadonnées, les autorités en question ont organisé des audiences communes et ont rédigé ensemble environ une dizaine de demandes d'informations. Lorsque trois équipes sont impliquées, l'opération est compliquée. La coopération est plus facile lorsque l'autorité de la concurrence a déjà l'habitude de coopérer avec l'organisme de réglementation et lorsque les échanges sont fréquents. À défaut, des différences de culture et de méthodes de travail peuvent apparaître. À l'évidence, il peut y avoir des divergences ; il peut arriver que les organismes de réglementation doivent mettre en balance la nécessité de préserver la concurrence avec d'autres objectifs publics légitimes, comme le pluralisme ou le respect de la vie privée. Ainsi, dans le cadre de l'enquête sectorielle sur le secteur des mégadonnées, il y avait une contradiction naturelle entre la concurrence et le respect de la vie privée, par exemple dans le domaine de la portabilité des données, la portabilité pouvant intensifier la concurrence mais aussi porter atteinte au respect de la vie privée.

Le **Président** relève qu'au Royaume-Uni, les consultations communes sont souvent lancées lorsque l'instance de réglementation et l'autorité de la concurrence ont l'une comme l'autre pour objectif de favoriser la concurrence. La situation décrite par l'Italie est un exemple de coopération avec une autorité de réglementation – en l'occurrence de celle investie d'une mission de protection de la vie privée – qui n'a pas la promotion de la concurrence comme

principal objectif ni même comme objectif accessoire. Ces objectifs différents peuvent être inconciliables.

Le Président se tourne ensuite vers le Japon. Il fait observer que dans sa contribution, le Japon évoque la coopération entre l'autorité de la concurrence (la JFTC) et l'organisme de réglementation du secteur de l'électricité. Dans une affaire datant de 2017, la JFTC a publié un avertissement contre l'entreprise Hokkaido Electric Power Company. Elle lui reprochait de se livrer à une discrimination par les prix parce qu'elle proposait des tarifs plus bas aux nouveaux clients et appliquait des tarifs plus élevés aux clients qui étaient partis et revenaient vers elle. L'affaire se rapportait-elle à une infraction au droit de la concurrence ou à une question de protection des consommateurs ? Enfin, le Président demande pourquoi cette affaire relevait de la JFTC plutôt que de l'organisme de réglementation du secteur de l'énergie.

Le **Japon** répond qu'en juin 2017, la JFTC a émis un avertissement à l'encontre de Hokkaido Electricity Power Company, qui offrait des tarifs avantageux à ses nouveaux clients mais continuait d'imposer des prix élevés aux clients qui revenaient vers elle après s'être tournés vers d'autres distributeurs. Ces clients sont revenus vers l'entreprise à la suite du retrait du marché et de la faillite d'un fournisseur d'électricité. Il y avait trois catégories de clients : les clients de Hokkaido Electric Power Company qui le sont redevenus après s'être tournés vers un autre fournisseur, ceux qui sont restés clients de l'entreprise sans interruption et les nouveaux clients, qui n'avaient jamais été abonnés chez l'autre fournisseur. Les clients n'ayant jamais quitté Hokkaido Electricity Power Company et les nouveaux clients bénéficiaient d'un tarif plus avantageux que ceux qui redevenaient clients après s'être tournés vers un autre fournisseur. Dans cette affaire, l'entreprise était soupçonnée d'avoir enfreint la loi antimonopole et les lignes directrices pour le respect de bonnes pratiques dans le commerce de l'électricité. Imposer un prix abusivement élevé à une personne qui veut redevenir cliente la prive de la liberté de choisir l'entreprise avec qui elle veut contracter, fait passer l'objectif commercial avant l'objectif de service public et pourrait être illicite selon la loi antimonopole. C'est la JFTC qui est intervenue parce qu'elle est compétente pour enquêter sur ce type d'affaire en vertu de la loi antimonopole.

Le **Président** se tourne vers la Croatie. La Croatie explique qu'il existe un problème de coordination entre l'autorité de réglementation des télécommunications et l'autorité de la concurrence dans le domaine du contrôle des fusions. L'autorité de réglementation s'est opposée à des fusions dans le secteur de la téléphonie mobile, alors que ces opérations n'avaient pas été notifiées à l'autorité de la concurrence. Elle reçoit notification de toutes les fusions, quel que soit le chiffre d'affaires des entreprises, alors que l'autorité de la concurrence n'est saisie qu'à partir d'un certain seuil de chiffre d'affaires. Le Président demande quelle norme du préjudice applique l'instance de réglementation dans ce type de situation et les raisons pour lesquelles les fusions lui sont notifiées, demandant si ces raisons ont trait à la concurrence ou sont d'une autre nature.

La Croatie répond que selon la loi sur la communication électronique, les entreprises qui disposent d'un pouvoir de marché important et celles qui ont reçu des licences pour utiliser des fréquences radio sont tenues de notifier à l'autorité de réglementation sectorielle leur intention de fusionner ou de se regrouper ou de s'engager dans une autre opération commune ou coordonnée, et ce sans tenir compte du seuil de chiffre d'affaires défini par la loi sur la concurrence. L'entreprise doit attendre l'approbation de l'autorité de réglementation avant de s'engager dans une opération de ce type. Si tous les critères fixés par la loi sur la concurrence, notamment les seuils, sont remplis, les entreprises doivent également envoyer une notification à l'autorité de la concurrence, laquelle peut inviter l'autorité de réglementation à faire des commentaires. Jusqu'à présent, l'autorité de la concurrence n'avait eu connaissance que d'une fusion contrôlée par la seule autorité de

réglementation sectorielle. Durant l'évaluation, l'autorité de réglementation avait sollicité l'avis de l'autorité de la concurrence. L'opération avait finalement été autorisée sous réserve de la mise en œuvre des mesures correctives proposées par les parties.

Le **Président** relève que cette expérience pourrait être le signe de la nécessité de modifier le système de seuil, étant donné que les problèmes cités sont en réalité très courants dans le secteur de l'économie numérique, où de grosses entreprises achètent des entreprises indépendantes au prix fort bien que ces dernières dégagent un chiffre d'affaires inférieur au seuil, ce qui explique que ces acquisitions échappent très souvent au contrôle de l'autorité de la concurrence.

Le Président passe ensuite la parole au Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC). La contribution du BEUC repose en grande partie sur une nouvelle initiative, le Partenariat pour le respect des droits des consommateurs européens (*Partnership for the enforcement of European rights* ou PEER), qui a vocation à examiner les possibilités de coopération entre secteurs et entre autorités au niveau de l'UE sur des questions telles que les compteurs intelligents, l'Internet des objets, le respect de la vie privée, la protection des données, les produits liés et les mécanismes alternatifs de résolution des différends susceptibles d'être bénéfiques aux consommateurs. Il reste à savoir si ce partenariat a déjà eu des effets positifs sur le plan de l'information. Apparemment, l'un de ses principaux objectifs est en effet de permettre l'échange d'informations entre des autorités chargées du même secteur.

Le **BEUC** répond que le PEER a été créé par le Conseil européen des régulateurs de l'énergie (CEER). Schématiquement, l'initiative consiste à réunir les différents réseaux d'autorités de réglementation existant au niveau européen, depuis les organismes de réglementation des télécommunications jusqu'aux autorités chargées de l'application de la loi telles les autorités de protection des données ou des consommateurs et les autorités de la concurrence, pour permettre des discussions sur des questions d'intérêt commun – comme les offres groupées à travers lesquelles le consommateur achète dans un même lot des choses différentes, par exemple des services de télécommunication, des services énergétiques ou encore des services financiers, si bien que différents textes législatifs s'appliquent à l'offre et que différentes autorités sont compétentes pour assurer la surveillance de ces marchés. Cette coopération est récente – elle a commencé il y a deux ans seulement – mais elle s'est révélée efficace. L'une des premières réalisations à laquelle elle a abouti est la publication d'un guide destiné à la fois aux entreprises et aux autorités sur l'approche à adopter vis-à-vis des offres groupées et liées, depuis la conception de l'offre jusqu'au respect des droits spécifiques applicables à ses différentes composantes.

Le **Président** indique qu'après avoir entendu les autorités de la concurrence expliquer comment elles coopèrent avec les organismes de réglementation, il estime que la question de ce que l'on peut attendre d'un organisme de réglementation dans une affaire de droit de la concurrence reste ouverte. Certaines contributions évoquent des questions en lien avec les données ou encore l'évaluation de la concurrence dans le secteur, l'entrée potentielle de concurrents, et la question de savoir si l'organisme de réglementation formule des commentaires concernant les restrictions à la concurrence détectées par l'autorité de la concurrence. Il donne la parole à Anne Yvrande-Billon, qui préside le Réseau des régulateurs économiques de l'OCDE et qui est vice-présidente de l'autorité française de réglementation du secteur des transports.

Anne Yvrande-Billon annonce qu'elle va présenter une petite partie de l'histoire de la réglementation du secteur des transports en France pour illustrer la coopération très étroite qui s'est établie entre l'Autorité de la concurrence et l'Autorité de régulation des transports (ART). L'ART est une autorité publique indépendante créée en 2009 en tant qu'autorité de réglementation des activités ferroviaires à la suite de la transposition d'une directive

de 2001 exigeant la mise en place d'autorités indépendantes chargées d'accompagner l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire européen et la création d'un marché unique du rail. Ces autorités avaient pour mission d'encadrer les conditions d'accès des entreprises exploitant des services sur le marché aval aux infrastructures des entreprises historiques sur le marché amont.

L'avis n° 08-A-17 rendu par l'Autorité de la concurrence en 2008, alors que le marché français du transport ferroviaire n'était pas ouvert à la concurrence, évoque déjà l'idée qu'il est important qu'une autorité de réglementation soit créée dans ce secteur pour garantir des conditions d'accès transparentes et non discriminatoires.

Une réforme de 2014 a marqué une deuxième étape dans l'histoire de l'autorité de réglementation : cette réforme traduit le choix d'une structure organisationnelle intégrée pour le transport ferroviaire, étant entendu cependant que cette structure prendrait la forme de sociétés holdings détenant des filiales. L'autorité de la concurrence a publié des avis, d'abord en 2011, sur la gestion des gares de voyageurs, puis en 2013 ; dans l'avis de 2013, elle analyse le projet de loi portant réforme ferroviaire et fait valoir que si le choix d'une structure intégrée devait se confirmer, il faudrait qu'une autorité de réglementation dotée de pouvoirs forts contrôle les conditions d'accès au marché amont et impose des sanctions en cas de non-respect du principe d'accès transparent et non discriminatoire. Ces avis de l'Autorité de la concurrence ont été suivis.

En 2015, le marché des liaisons interurbaines par autocar a été libéralisé, en partie à la suite d'un avis sectoriel dans lequel l'Autorité de la concurrence recommandait d'ouvrir ce marché à la concurrence et d'instituer en parallèle des pouvoirs de réglementation. Dans un avis publié la même année relativement au secteur des concessions autoroutières en France, l'Autorité de la concurrence a insisté sur les défaillances du contrôle exercé sur les sociétés concessionnaires par l'autorité attribuant les concessions et a plaidé en faveur de l'exercice d'un contrôle par un tiers indépendant. Une loi adoptée en 2015 a transformé l'autorité compétente en matière de réglementation du transport ferroviaire en une autorité de réglementation des activités liées au transport ferroviaire et routier.

En 2018, une nouvelle réforme du système ferroviaire a ouvert à la concurrence le marché du transport ferroviaire intérieur en France, accordant des pouvoirs supplémentaires à l'autorité de réglementation. En 2019, les compétences de l'ART ont été élargies aux aéroports et en 2020, l'autorité se verra confier une mission de contrôle de la RATP, gestionnaire de l'infrastructure du métro, et de réglementation des données relatives aux transports. L'idée de confier à une autorité de réglementation indépendante disposant des ressources et des compétences techniques nécessaires pour analyser le coût moyen pondéré du capital, par exemple, ou encore la tarification et les modalités techniques d'accès aux infrastructures essentielles, trouve son origine dans divers avis rendus par l'Autorité de la concurrence, en particulier un avis de 2010 et un autre de 2013.

La réglementation européenne fait obligation aux prestataires publics ou privés fournissant des services de transport en France d'autoriser l'accès à toutes leurs données sur les transports, qu'elles soient statiques ou dynamiques. L'ATR sera chargée de veiller au respect de cette obligation et de s'assurer de la neutralité de l'algorithme utilisé par les fournisseurs d'information multimodale.

Plusieurs moyens peuvent être employés pour parvenir à une bonne coordination avec l'autorité de la concurrence. Premièrement, il est possible de s'appuyer sur le cadre juridique : le code des transports fait obligation à l'autorité de réglementation et à l'autorité de la concurrence de se tenir mutuellement informées de leurs activités respectives, dès lors qu'elles intéressent chacune d'elles.

Mme Yvrande-Billon insiste ensuite sur l'importance de l'architecture institutionnelle du système. Le code des transports donne pour mission à l'ART d'accomplir les actes ci-après mais précise qu'elle doit au préalable recueillir l'avis de l'Autorité de la concurrence : (i) approbation des règles de séparation comptable ; (ii) définition des marchés pertinents et évaluation et qualification de la position sur le marché des exploitants de gares routières et (iii) définition des marchés pertinents et prise en compte d'éventuels effets de levier entre secteurs ou marchés différents.

Il existe également des mécanismes de coordination facultatifs, non prévus par la loi, par exemple les échanges de personnel, l'organisation de réunions régulières ou l'adoption de directives communes.

Dans le cas de la France, l'Autorité de la concurrence s'est fortement mobilisée pour qu'un organisme de réglementation sectorielle doté de pouvoirs forts soit créé, alors même qu'à l'évidence, ses pouvoirs d'injonction et les procédures d'engagement auxquelles elle peut recourir risquent de « recouper » les prérogatives de l'organisme de réglementation sectoriel, étant entendu que tous ces pouvoirs ont pour objectif de garantir le bon fonctionnement des marchés. L'accès aux installations essentielles pose des problèmes de concurrence classiques, qui peuvent être traités par l'Autorité de la concurrence. Ainsi, la décision 12-D-25 de l'Autorité de la concurrence porte entre autres sur l'utilisation par la SNCF d'informations confidentielles sur ses concurrents. Une sanction a été infligée à l'entreprise ferroviaire historique pour des pratiques mises en œuvre alors que l'autorité de réglementation sectorielle n'existait pas.

Il peut arriver que les mesures correctives ne soient imposées que dans des marchés connexes aux marchés du transport réglementés, marchés connexes qui ne sont eux-mêmes pas réglementés et sur lesquels l'autorité de réglementation sectorielle n'a pas le pouvoir d'intervenir. On peut citer par exemple les marchés du matériel roulant, des pièces détachées nécessaires à la compatibilité de l'équipement avec le réseau ou encore le marché de la certification du matériel. Selon les textes, ces marchés n'entrent pas dans le champ de compétence de l'autorité de réglementation sectorielle, alors même que des pratiques discriminatoires mises en œuvre sur ces marchés pourraient créer des obstacles à l'accès au marché des services de transport. Il en va de même du marché de la distribution de billets. Actuellement, seule l'autorité de la concurrence est en mesure d'aider les plaignants.

Le **Président** souligne l'importance de ce qui vient d'être dit au sujet des marchés connexes et ajoute qu'une intervention aura lieu plus tard sur la possibilité d'envisager la création d'autorités mixtes, jouant à la fois le rôle d'organisme de réglementation et d'autorité de la concurrence et disposant du pouvoir d'intervenir dans des secteurs non réglementés et de se retirer de secteurs autrefois réglementés mais devenus concurrentiels et n'ayant plus besoin d'être réglementés.

Le Président se tourne ensuite vers la Norvège, qui cite dans sa contribution un nombre de secteurs réglementés bien plus élevé que les autres contributions. Si l'on s'en tient au seul exemple du secteur agricole, l'autorité norvégienne compétente dans ce secteur fixe des quotas de production, encadre la production, gère l'exportation des excédents, organise le stockage saisonnier de produits agricoles. D'après la contribution, l'autorité de réglementation du secteur agricole et l'autorité de la concurrence se rencontrent une fois par an. Ces réunions procèdent-elles d'une initiative volontaire de leur part ou sont-elles imposées par la loi ?

La **Norvège** répond que les deux autorités entretiennent de très bonnes relations. Ces réunions s'inscrivent dans le cadre des tâches des deux organismes et dans le droit fil de l'objectif stratégique de l'autorité de la concurrence, qui souhaite intensifier la concurrence

dans tous les marchés. En Norvège, les producteurs agricoles primaires et les pêcheries sont exemptés du droit de la concurrence. L'organisme de réglementation du secteur agricole, qui dépend du ministère de l'Agriculture, est chargé de l'administration de tous les marchés agricoles norvégiens. La coopération avec l'autorité de la concurrence s'explique principalement par l'existence d'interactions entre les marchés non soumis au droit de la concurrence et ceux tenus de le respecter. Les deux autorités ont l'une comme l'autre intérêt à ce que la concurrence entre les grandes coopératives et leurs concurrents se maintienne ou s'intensifie sur ces différents marchés. On peut citer l'exemple de la mise en place et du fonctionnement d'une séparation réelle entre les différentes activités d'une entité qui est investie d'une fonction de réglementation du marché tout en étant un acteur du marché. Tel est notamment le cas en Norvège du principal producteur de produits laitiers et du principal producteur de viande : l'un et l'autre sont présents sur le marché et jouent parallèlement le rôle d'organe de réglementation. Autre exemple de sujet de discussion : l'attribution, par l'autorité de réglementation du secteur agricole, d'autorisations d'importation par l'intermédiaire d'un système d'enchères électroniques particulièrement efficace. Après discussion avec l'autorité de la concurrence, l'autorité de réglementation a fini par mettre en place un mécanisme de certificats de détermination indépendante des offres ; dorénavant, tous les importateurs qui participent aux enchères doivent signer ce certificat.

Le **Président** se tourne ensuite vers l'Afrique du Sud, dont la contribution mentionne également différentes autorités de réglementation – ne se cantonnant pas aux autorités qui réglementent les secteurs des télécommunications, du gaz, de l'électricité et des transports, mais citant également le Conseil de développement de l'industrie de la construction (Construction Industry Development Board, CIDB). Le CIDB est investi d'une fonction de réglementation parce qu'il gère le système de notation des entreprises utilisé pour la passation de marchés publics. Une entreprise dont la note est basse ne peut soumissionner que pour des marchés de valeur relativement faible. L'autorité de la concurrence a estimé que ce système posait certains problèmes de concurrence. Quelles étaient ses préoccupations ? Comment la coopération entre l'autorité de la concurrence et les organismes de réglementation se déroule-t-elle habituellement ?

L'**Afrique du Sud** explique que le CIDB est l'autorité de réglementation indépendante compétente dans le secteur de la construction et qu'il assure la surveillance des normes applicables dans ce secteur. Les prestataires ou entreprises du secteur doivent s'inscrire auprès de lui pour pouvoir répondre à un appel d'offres. Au moment de l'inscription, une note comprise entre un et neuf leur est attribuée en fonction de leur capacité financière et de leurs capacités opérationnelles – neuf correspond aux capacités nécessaires pour les chantiers les plus complexes et les plus volumineux. La note nécessaire pour pouvoir remporter un marché dépend de la nature de celui-ci. Une entreprise ne peut effectuer que des travaux correspondant à sa note. Les appels d'offres peuvent indiquer les notes exigées.

L'une des plus grandes ententes contre lesquelles l'autorité sud-africaine de la concurrence ait engagé des poursuites a eu lieu en 2013 dans le secteur de la construction et a impliqué plus de 300 chantiers. Selon l'autorité, les 15 entreprises membres de l'entente avaient la note « neuf ».

L'autorité de la concurrence a établi un dialogue avec le CIDB pour, premièrement, déterminer si et de quelle manière le système de notation favorisait la collusion et, deuxièmement, examiner les modalités d'attribution des marchés. Elle a alors constaté que les entreprises de relativement petite taille, en particulier celles détenues par des entrepreneurs noirs ou des femmes, avaient des notes faibles, et que les grandes entreprises étaient des entreprises présentes de longue date sur le marché. Troisièmement, elle a constaté que le CIDB était doté d'un conseil au sein duquel siégeaient des représentants du secteur qui avaient intérêt à permettre aux grandes entreprises de conserver leur position. Pour

remédier à certains de ces problèmes, l'autorité de la concurrence a conclu un protocole d'accord avec le CIDB autour la question de la concurrence de compétence. Elle a également établi un dialogue avec le ministère des Travaux publics, ministère de tutelle du CIDB, au sujet de la composition du conseil du CIDB et a préconisé la suppression du système de notation utilisé dans la passation des marchés publics. Elle a recommandé au ministère des Finances de recourir aux certificats de détermination indépendante des offres. Ce certificat fait désormais partie intégrante de tous les dossiers d'appel d'offres, aux niveaux national, provincial et local.

Le **Président** fait observer que la neutralité concurrentielle pourrait être un moyen de faire progresser l'idée que les représentants d'un secteur réglementé ne peuvent pas participer au processus de réglementation, comme dans le cas de ce conseil dans le secteur de la construction. Il invite ensuite le Royaume-Uni à s'exprimer au sujet de sa structure institutionnelle.

Le **Royaume-Uni** rappelle que plusieurs participants ont évoqué l'architecture en place au Royaume-Uni, lequel n'a pas présenté de contribution pour cette table ronde. Le régime de compétence partagée en matière de concurrence en place au Royaume-Uni a déjà été examiné à plusieurs reprises, dans le cadre tant du groupe de travail que du comité, dernièrement à l'occasion des discussions sur la structure institutionnelle des autorités de la concurrence. Au Royaume-Uni, le pouvoir de faire respecter le droit de la concurrence est partagé entre la CMA et les autorités de réglementation sectorielles. Lorsqu'une affaire se présente, le CMA et l'autorité de réglementation déterminent quelle est l'autorité la mieux placée pour enquêter. Étant donné les outils d'analyse de marché dont elles disposent, les autorités de la concurrence et de réglementation sont plus susceptibles de coopérer pour les besoins d'enquêtes sectorielles ou d'études de marché. Elles l'ont d'ailleurs déjà fait, notamment au moyen d'échanges de personnel et autres accords de coopération souples. Plusieurs autorités de réglementation ont été créées au Royaume-Uni sans que des accords leur permettant d'intervenir dans le champ du droit de la concurrence aient été conclus, par exemple l'Office for Students ou le Groceries Code Adjudicator, organisme de réglementation du secteur de la distribution alimentaire. Certains organismes de réglementation n'ont pas compétence pour intervenir dans le champ du droit de la concurrence mais cherchent néanmoins à favoriser la concurrence, ce qui constitue souvent un objectif accessoire. C'est par exemple le cas de la Prudential Regulatory Authority.

Le **Président** passe à la partie institutionnelle de la discussion et se tourne d'abord vers l'Australie. Il l'invite à fournir des précisions sur le communiqué dans lequel le gouvernement australien a fait part de ses attentes quant au rôle et aux attributions de l'ACCC, l'autorité de la concurrence australienne.

L'**Australie** explique que le gouvernement publie ce type de communiqué pour tous les organismes de réglementation indépendants, dont l'autorité chargée de la concurrence. Il s'agit de déclarations publiques dans lesquelles il énonce, en s'en tenant à de grands principes, ses attentes quant au rôle et aux attributions des organismes en question. Il indique clairement que son intention n'est pas d'entraver l'indépendance de l'autorité et son principal message est son attachement à la déréglementation et à la réduction du coût de l'observation des règles pour les entreprises. L'ACCC en tient compte. Elle publie une réponse – une déclaration d'intention –, dans laquelle elle prend publiquement acte des attentes du gouvernement. Elle doit également fournir annuellement divers autres documents pour rendre compte de son activité, en particulier un document dans lequel elle définit ses priorités en matière d'application du droit de la concurrence et qui doit être cohérent par rapport à l'énoncé des attentes du gouvernement. Par ailleurs, le gouvernement établit un cadre de performance pour les autorités de réglementation et fixe six objectifs spécifiques sur la base desquels l'ACCC doit rendre compte de ses résultats.

Le **Président** invite Anna Pietikainen, du Secrétariat de l'OCDE, à présenter une étude de la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE sur la gouvernance et la responsabilité.

Anna Pietikainen précise qu'elle coordonne les travaux du Réseau des régulateurs économiques et indique qu'elle va présenter certains des résultats de l'enquête menée en 2018-2019 sur la gouvernance des autorités de réglementation sectorielles. Ces résultats sont présentés dans un document de travail du Département des affaires économiques. Trois dimensions font l'objet d'une attention particulière. La première, l'indépendance, permet d'apprécier dans quelle mesure les autorités de réglementation sectorielles sont à l'abri de toute influence abusive des pouvoirs publics et des professionnels du secteur qu'elles réglementent. La question du personnel des autorités, de son autonomie et de son financement est également examinée. La dimension « responsabilité » concerne les obligations de rendre compte aux diverses parties prenantes, dont le gouvernement, le Parlement et la population, imposées à l'autorité par la loi. Ces obligations portent notamment sur la collecte, la publication et la communication d'informations par l'autorité. À travers la troisième dimension – le champ d'action –, l'OCDE ne cherche pas à définir les fonctions qu'une autorité de réglementation sectorielle doit ou ne doit pas avoir. L'enquête a en réalité pour but de donner une idée de l'éventail des activités, pouvoirs et fonctions d'une autorité, y compris des pouvoirs de répression et de sanction.

Le document de travail, accessible en ligne, porte sur cinq secteurs : énergie, communications électroniques, transport ferroviaire, transport aérien et eau. Les données présentées se rapportent à 38 pays, membres de l'OCDE ou non. Le Secrétariat a exploité 169 questionnaires, soit 13 000 questions pour lesquelles l'équipe a fait des vérifications.

Il révèle notamment que les modalités de gouvernance sont très diverses, variant selon la juridiction mais aussi selon les secteurs au sein d'une même juridiction. Ce sont les indicateurs mesurant l'indépendance qui varient le moins, en particulier entre secteurs. De manière générale, tous indicateurs confondus, les autorités de réglementation les moins performantes sont celles des secteurs de l'énergie et des communications électroniques. S'agissant du secteur de l'énergie, peut-être ce résultat s'explique-t-il par le fait que toutes les autorités interrogées se trouvent dans l'UE, où les directives sont relativement prescriptives pour ce qui est de la gouvernance des autorités de réglementation du secteur de l'énergie.

Autre aspect examiné : le type d'orientations reçues du gouvernement. La majorité des autorités de réglementation sectorielles ne reçoivent pas de directives du gouvernement au sujet de leur programme d'activité annuel et des décisions relatives à des affaires ou recours individuels, ce qui est une très bonne chose du point de vue de leur indépendance. En revanche, les autorités de la plupart des secteurs reçoivent des orientations du pouvoir exécutif s'agissant de leur stratégie à long terme. Une fois de plus, la pratique est très variable selon les juridictions, et ces orientations sont plus transparentes et prévisibles dans certaines juridictions que dans d'autres.

Autre indicateur important de l'indépendance des autorités de réglementation comme des autorités de la concurrence : la désignation, la nomination et la révocation des dirigeants des autorités et des conseillers ou commissaires. S'agissant des nominations, l'analyse montre que la plupart des dirigeants sont nommés par un organe ou organisme dépendant du gouvernement, généralement un ministère. Dans les cinq secteurs, dans la majorité des cas, les dirigeants ne peuvent être révoqués que sur décision des pouvoirs publics, en principe d'un organe dépendant du pouvoir exécutif. Parmi les autres questions importantes posées aux autorités de réglementation sectorielles qui ont participé à l'enquête figure celle du syndrome des portes tournantes. À l'évidence, encadrer le phénomène de la porte tournante entre le secteur réglementé et l'autorité chargée de le réglementer est un moyen de préserver l'indépendance du processus décisionnel. La majorité des autorités de

réglementation sont soumises à une forme quelconque de restriction à cet égard. Les caractéristiques du délai de latence à respecter sont très variables d'une juridiction à l'autre.

Enfin, l'analyse des réponses à l'enquête a mis en évidence l'existence d'une corrélation positive entre l'indicateur de l'indépendance et celui de la responsabilité. Alors que l'on reproche beaucoup aux autorités indépendantes de n'être soumises à aucun contrôle, les résultats de l'enquête montrent en réalité le contraire, à savoir qu'il est peut-être beaucoup plus contraignant d'être une autorité indépendante qu'un organisme ministériel en ce sens qu'une autorité indépendante doit démontrer son utilité et rendre compte de ses activités selon des règles beaucoup plus strictes. Anna Pietikainen précise que les résultats peuvent être consultés dans leur intégralité sur le site Internet de l'OCDE.

Le **Président** souligne que l'étude est intéressante, de même que la dernière remarque parce qu'elle pourrait s'appliquer à l'autorité de la concurrence. La manière dont l'obligation de rendre compte s'applique peut avoir une incidence sur le comportement et la stratégie de l'autorité.

Il se tourne ensuite vers le Taipei chinois, où le secteur des services d'utilité publique a été libéralisé dans les années 90. Six autorités de réglementation ont été créées. Le Président souligne que l'autorité semble indiquer qu'au Taipei chinois, l'indépendance n'est pas une condition indispensable pour que la réglementation soit de bonne qualité et soit orientée vers l'avenir, et il estime qu'elle ne constitue effectivement pas un gage de qualité de la réglementation. Il demande s'il faut comprendre, à la lecture de la contribution, que l'indépendance n'est pas nécessaire ou qu'elle n'est pas suffisante.

Un délégué du **Taipei chinois** répond que la contribution n'affirme pas que l'indépendance n'est pas importante. L'idée avancée est plutôt que d'après la longue expérience de l'autorité, la capacité à réagir au bon moment aux transformations rapides que connaissent les secteurs réglementés et à adopter des réglementations et politiques plus ciblées revêt une importance tout aussi grande. Par ailleurs, dans les secteurs innovants, l'indépendance ou non des autorités de réglementation n'est pas un critère pertinent. Ainsi, la National Communication Commission (NCC) est une autorité de réglementation indépendante, tandis que la Financial Supervisory Commission (FSC) dépend du pouvoir exécutif. Il est essentiel qu'il existe des organismes dotés des compétences professionnelles nécessaires pour affronter les effets des technologies innovantes et les défis qui en résultent, et peu importe qu'ils soient ou non indépendants. Enfin, le Taipei chinois estime que l'indépendance des autorités de réglementation sectorielles est importante parce qu'elle réduit le risque d'intervention du pouvoir politique et des acteurs privés, mais qu'une culture de la conformité aux règles et le professionnalisme des experts employés par ces autorités sont tout aussi essentiels.

Le **Président** se tourne vers la Colombie. Apparemment, en Colombie, les autorités de réglementation rendent compte au pouvoir exécutif. La contribution cite des travaux de recherche dont il ressort qu'en Colombie, ces autorités ne sont pas indépendantes parce qu'elles rapportent au pouvoir exécutif.

La **Colombie** répond que durant les années 90, bon nombre d'entreprises publiques ont été privatisées. La Constitution de 1991 a modifié le rôle de l'État dans la prestation de services d'utilité publique. Auparavant, l'État devait garantir la fourniture de ces services à tous les habitants, principalement par l'intermédiaire d'entreprises publiques. La Constitution lui a imposé d'instaurer des autorités de réglementation extérieures. Ce nouveau modèle a conduit à ouvrir à l'investissement privé des secteurs traditionnellement détenus par l'État, si bien que la fourniture des services d'utilité publique s'est alignée sur les tendances internationales les plus récentes. En Colombie, les commissions de réglementation indépendantes s'inspirent dans une large mesure du modèle en place aux États-Unis ; elles

comptent en leur sein de nombreux membres, sont autonomes par rapport au pouvoir exécutif, mais en dépendent dans une certaine mesure. L'autorité de la concurrence est compétente dans tous les secteurs sauf le secteur financier, qui n'est pas contrôlé par une autorité de réglementation indépendante. La Constitution définit un cadre, mais les difficultés concernent essentiellement la pratique courante.

Le **Président** se tourne vers le BIAC. Selon la contribution du BIAC, les autorités de réglementation s'intéressent généralement surtout à la structure du marché et à la réalisation de certains objectifs de politique industrielle, tandis que les autorités de la concurrence ont une mission beaucoup plus large, qui consiste à préserver la libre concurrence et à promouvoir le bien-être du consommateur. Les autorités de la concurrence cherchent en général à favoriser la libre concurrence sur la base de règles qui ne sont axées ni sur une structure spécifique ni sur l'obtention de résultats de politique industrielle particuliers. Quel type d'architecture institutionnelle le BIAC privilégie-t-il ?

Le **BIAC** fait observer que le nombre d'autorités de réglementation sectorielles a augmenté et que d'après certaines des discussions qui ont eu lieu aujourd'hui et compte tenu de certaines orientations des politiques numériques, cette tendance est sans aucun doute appelée à se poursuivre. Lorsque les organismes se multiplient, il est indispensable qu'ils se coordonnent de façon efficace pour éviter doublons et incohérences. L'autoréglementation peut présenter l'avantage d'exploiter les compétences des professionnels, qui ont parfois une meilleure compréhension des problématiques et de la dynamique d'un secteur, mais elle accroît à l'évidence les risques d'effets anticoncurrentiels lorsqu'elle érige des barrières injustifiées à l'entrée ou permet aux acteurs dominants sur un marché d'exercer également leur influence sur la définition des normes et de pénaliser ainsi leurs concurrents. S'agissant de la distinction entre activité *ex ante* et activité *ex post*, il importe de rappeler que pour les entreprises, la sécurité juridique est capitale. Il faut que des règles claires et prévisibles soient en place pour que les entreprises sachent à quoi elles doivent se plier et puissent agir en toute bonne foi en fonction de ces indications claires. Le BIAC est plus favorable à une approche fondée sur des principes qu'à l'instauration d'une réglementation rigide. L'approche fondée sur des principes offre une plus grande souplesse, ce qui permet de tenir compte de l'évolution des marchés au fil de temps et laisse une marge plus grande pour la dynamique concurrentielle.

Le **Président** se dit tout à fait favorable à une approche fondée sur des principes parce qu'il ne faut recourir à la réglementation qu'en présence de défaillances du marché. Or, ces défaillances évoluent : une défaillance de marché existant aujourd'hui en raison du progrès technologique peut fort bien disparaître demain. Il se rallie donc sans réserve à la position de Sean Ennis selon laquelle une approche fondée sur des principes permettrait de supprimer plus facilement une réglementation destinée à corriger une défaillance du marché qui appartient au passé.

Le Président se tourne vers la Corée, où des représentants des autorités de réglementation participent aux réunions du Conseil des ministres, ce qui permet une coordination des décisions publiques. Il demande si la KFTC, l'autorité coréenne de la concurrence, est la seule autorité représentée ou si d'autres autorités de réglementation participent également à ces réunions.

Un délégué de la **Corée** explique que le Conseil national coréen est l'instance qui intervient à la dernière étape du processus de rédaction des projets de loi présentés par le gouvernement. Même s'il n'est pas membre du gouvernement, le président de la KFTC est un responsable de niveau ministériel et il est à ce titre tenu de participer à toutes les réunions du Conseil national pour pouvoir formuler un avis sur toute question liée à la concurrence. La loi coréenne sur la concurrence prévoit aussi un mécanisme de consultation préalable, qui fait obligation aux services du gouvernement de consulter la KFTC sur tout projet de

loi ou réglementation de nature à avoir un effet sur la concurrence. Les avis formulés dans le cadre de ce mécanisme ne sont pas contraignants, mais ils sont souvent suivis par l'instance gouvernementale à l'origine de la consultation. En pratique, lorsqu'un point en lien avec la concurrence ou les consommateurs doit être mis à l'ordre du jour d'une réunion du Conseil national, la KFTC est consultée au préalable dans le cadre de ce mécanisme. En conséquence, la plupart des questions sensibles en rapport avec la concurrence sont tranchées avant même d'être examinées à une réunion du Conseil national. Seules les questions qui ne sont pas résolues par voie de consultation avec la KFTC sont examinées par le Conseil national. Bien que le président de la KFTC n'ait pas le droit de voter aux réunions du Conseil, il peut formuler un avis sur chacune des questions à l'ordre du jour. S'agissant des autres autorités, les responsables des autorités de réglementation de niveau ministériel sont tenus de participer aux réunions, mais ils ne s'expriment que sur les aspects concernant leur secteur.

Le **Président** se tourne vers la Roumanie, où des représentants de certaines autorités de réglementation, en particulier des organismes de surveillance du secteur ferroviaire et du secteur maritime, sont membres du Conseil roumain de la concurrence (RCC). Apparemment, le rapprochement de l'organisme compétent dans le secteur maritime avec le RCC est la résultante du rapport établi par l'OCDE il y a trois ou quatre ans à la suite de l'évaluation d'impact de la réglementation sur la concurrence. D'autres autorités de réglementation sont autonomes, par exemple la banque centrale, qui est l'autorité de contrôle du secteur financier, et les autorités de réglementation des secteurs des télécommunications et de l'énergie.

La **Roumanie** explique que le Conseil national de surveillance des chemins de fer a été créé en 2005 au sein du ministère des Transports. Cette organisation était toutefois incompatible avec la directive européenne 34/2012. La Commission européenne a ouvert une procédure d'infraction pour éliminer tout doute quant à l'indépendance de cette autorité de réglementation. Le Conseil de surveillance des chemins de fer a donc été séparé du ministère des Transports et intégré à l'autorité nationale de la concurrence. De même, le Conseil de surveillance du secteur maritime est une structure sans personnalité juridique intégré au Conseil roumain de la concurrence depuis 2017. Il a été créé au sein du RCC en application d'une disposition européenne qui fait obligation aux États membres de veiller à désigner, pour le traitement des plaintes, une ou plusieurs instances juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes de tout gestionnaire de port ou prestataire de services portuaires. L'indépendance du Conseil de surveillance du secteur maritime avait également été recommandée en 2016 par l'OCDE dans son évaluation de l'impact sur la concurrence de la réglementation, qui avait porté sur trois secteurs clés de l'économie roumaine, dont le transport de marchandises.

Le délégué explique que le RCC est la seule autorité de réglementation dont les responsables sont nommés par le gouvernement et le président de la République, et la seule autorité de réglementation à disposer d'un comité de sélection non politique.

Le **Président** souligne que la procédure de nomination du président et des membres de l'autorité de la concurrence est originale et intéressante. Il ajoute que la Roumanie est, à sa connaissance, le seul pays où la sélection est effectuée sur la base de critères techniques par un jury extérieur composé de personnes n'ayant aucun lien avec le Parlement et le gouvernement. Ce mécanisme est un gage d'indépendance et de compétence technique des personnes sélectionnées. Le fait que ce système soit toujours en place est de bon augure pour le pays. Toutes les autorités de la concurrence pourraient s'inspirer de la Roumanie.

Le Président s'adresse ensuite à Israël, où une distinction est faite entre les « autorités instituées par la loi » et les « unités auxiliaires ». Apparemment, ces deux types d'institution ne jouissent pas du même degré d'indépendance. Selon la contribution,

l'autorité de la concurrence est une « unité auxiliaire ». Ce statut est également celui des hôpitaux publics. Pourquoi le système est-il organisé ainsi ?

Israël répond que lorsque le gouvernement souhaite créer une autorité de réglementation et lui accorder une certaine indépendance, il a divers outils et méthodes à sa disposition. Ces autorités peuvent être instituées au sein de ministères en tant qu'unités auxiliaires ou encore avoir le statut d'autorités prévues par la loi. Ces structures ont des points communs en termes de degré d'indépendance. Différents critères entrent en ligne de compte au moment de décider quel statut est le plus adapté à telle ou telle autorité de réglementation. Le gouvernement tient compte des objectifs de la réglementation et du domaine d'activité. Les unités auxiliaires telles que l'ICA, l'autorité israélienne de la concurrence, diffèrent elles-mêmes grandement les unes des autres en termes de structure et de degré d'indépendance. La loi sur la concurrence économique définit précisément et expressément les attributions de l'ICA. Celle-ci jouit d'une indépendance quasi absolue en ce qui concerne lesdites attributions, ce qui signifie que ni le ministère ni le reste du gouvernement ne sont autorisés à s'immiscer dans ces attributions et leur mise en œuvre. Cette interdiction vaut bien sûr pour le contrôle des fusions, la répression des accords restrictifs de concurrence et l'utilisation des instruments répressifs : les décisions de l'autorité en la matière sont naturellement soumises à un contrôle juridictionnel, mais elles sont totalement à l'abri de toute intervention politique. L'ICA est autorisée à proposer et défendre des amendements législatifs et des textes relevant de la législation secondaire. Elle représente en outre le gouvernement devant le Parlement israélien.

Le **Président** passe à la dernière partie de la table ronde, qui commence par une présentation du système australien par Marcus Bezzi.

Marcus Bezzi annonce qu'il va aborder six thèmes : (1) la question de la spécialisation, qui est importante ; (2) le cadre général ; (3) la situation des autorités de réglementation économique et de l'autorité de la concurrence en Australie (4) l'indépendance ; (5) les fonctions de l'ACCC en matière de réglementation de l'accès ; et, brièvement (6) les recommandations sur les fonctions de réglementation dans l'économie numérique formulées par l'ACCC à la suite de son enquête sur les plateformes numériques.

En ce qui concerne la spécialisation, l'ACCC est, comme cela a été dit, une autorité de réglementation compétente en matière de concurrence, de protection des consommateurs et d'économie. Pour ajouter à la complexité de la situation, elle accueille dans ses locaux l'autorité de réglementation du secteur de l'énergie (AER) et le Conseil national de la concurrence (NCC), qui sont des autorités de réglementation indépendantes. Ces deux organismes sont totalement indépendants de l'ACCC, même si l'AER et l'ACCC ont conclu un accord de nomination croisée et si le NCC utilise le personnel de l'ACCC.

Du fait de cette organisation complexe, bien que l'ACCC joue un rôle important dans la réglementation économique, elle n'est pas la seule dans ce cas en Australie : elle coexiste avec de nombreux organismes de réglementation économique, au niveau des États et au niveau national.

L'ACCC s'intéresse aux aspects de la réglementation économique qui ont trait à la concurrence. Elle s'appuie sur les compétences des organismes de réglementation économique. M. Bezzi souligne que dans son propre champ de compétence – l'agriculture, l'eau et les services financiers –, il a pu mesurer à quel point le fait que l'ACCC puisse bénéficier des compétences de spécialistes de l'agriculture, de l'eau et des services financiers lui a permis d'être davantage en mesure d'aborder les problèmes qui se posent dans ces secteurs. De plus, l'ACCC a ainsi pu renforcer ses relations avec diverses autorités de réglementation compétentes dans ces secteurs, par exemple l'autorité du bassin de

Murray-Darling (Murray-Darling Basin Authority), qui a mis du personnel à disposition pour la réalisation de l'étude de marché.

Pour ce qui est de l'indépendance, la mise en place d'une autorité de réglementation indépendante est davantage un art qu'une science. Il est important d'opter pour la bonne structure, parce qu'une structure adaptée peut renforcer l'indépendance. Si l'autorité a un champ de compétence large, elle est moins à la merci de l'influence de groupes d'intérêts. Il est en effet plus facile de menacer une autorité de disparition quand elle est de petite taille et dispose de compétences limitées.

L'ACCC exerce des fonctions diverses en matière de réglementation. M. Bezzi se borne à les décrire dans les grandes lignes, sans entrer dans les détails. Fondamentalement, elle est chargée de déterminer les prix d'accès dans des circonstances très variées, d'assurer un suivi et de faire appliquer diverses lois visant des secteurs spécifiques. Elle est en outre désormais investie d'un nouveau rôle, dans le domaine des droits relatifs aux données des consommateurs. La liste des secteurs dans lesquels elle est compétente est très longue, allant des communications à l'exportation de blé en passant par les ports à blé. La réglementation de l'accès concerne les « services déclarés » désignés par la National Competition Council. Elle permet aux personnes qui veulent accéder aux installations monopolistiques de bénéficier de conditions plus raisonnables que celles que proposerait le monopoleur.

Dans le secteur de l'économie numérique, l'ACCC dispose déjà de certaines compétences. Les droits relatifs aux données des consommateurs en sont une nouvelle. Elle a par exemple déjà des compétences dans le domaine des communications et des comportements anticoncurrentiels classiques qui ont cours dans ce secteur. En Australie, une entreprise publique fournit des services à large bande de gros sous le contrôle de l'ACCC. L'ACCC exerce un contrôle et communique des informations sur les prix et la concurrence dans le secteur des communications. Elle a par ailleurs recommandé l'adoption de mesures supplémentaires pour réglementer l'économie numérique, par exemple la création d'une unité spécialisée dans les plateformes numériques et l'adoption d'un code de conduite dans ce secteur.

Le **Président** se tourne vers l'Espagne, qui, avec la création récente de la Comisión Nacional del Mercado de la Competencia (CNMC), a regroupé au sein d'une même autorité les fonctions de répression des infractions au droit de la concurrence et de réglementation. La contribution espagnole vante ce nouveau système, avançant des arguments convaincants concernant les avantages de ce regroupement et les gains d'efficacité qu'il permet. Le Président interroge la délégation au sujet des membres du conseil de cette autorité, qui doivent à la fois connaître le droit de la concurrence et des sujets techniques liés à la réglementation pour prendre leurs décisions.

L'**Espagne** répond que le conseil de la CNMC comprend actuellement dix membres. Ils se réunissent en formation plénière ou en formations spécialisées, l'une dans la concurrence et l'autre dans les questions liées à la réglementation. La formation chargée de la réglementation est compétente pour les secteurs des transports, des télécommunications et de l'énergie. Avant la création de la CNMC, l'autorité de la concurrence coexistait avec trois autorités de réglementation spécialisées. Le nombre de membres du conseil est passé d'une vingtaine à dix seulement. Il n'y a pas eu de diminution dans le domaine de la concurrence : le conseil de l'autorité de la concurrence comptait cinq membres, et au sein de la CNMC, cinq membres sont spécialisés dans les questions de concurrence. Pour ce qui est de la réglementation, la CNMC applique les principes habituels et elle est confrontée à des problèmes identiques sur différents marchés. Le regroupement permet donc de réaliser des économies d'échelle au niveau du conseil et constitue un gage de plus grande cohérence intersectorielle.

La CNMC a des directions distinctes, respectivement spécialisées dans la concurrence et dans chacun des secteurs que la CNMC réglemente, ce qui permet de conserver une spécialisation technique. Comme les membres du conseil chargés des questions réglementaires sont mieux informés des questions de droit de la concurrence et principes du droit de la concurrence et sont plus directement au contact de ces questions, la cohérence entre application du droit de la concurrence et réglementation est plus grande. Les membres du conseil compétents en matière de concurrence connaissent mieux les principes qui régissent la réglementation et vice versa. Ce mode de travail peut être particulièrement intéressant dans le cas des marchés numériques et des défis nés de la numérisation parce que la CNMC dispose d'une plus grande souplesse pour s'attaquer à des problématiques nouvelles ou en évolution.

Le **Président** compare ce fonctionnement à celui de l'Australie, où le mécanisme de déclaration relative à l'accès peut permettre à l'ACCC d'intervenir directement dans certains secteurs, y compris en l'absence de disposition légale. Il suffit que quelqu'un avance qu'un aspect des données constitue un monopole – le Président précise qu'il s'agit là d'une simple hypothèse –, l'organisme compétent pour émettre une déclaration relative à l'accès peut émettre une déclaration pour imposer des solutions d'accès à tout fournisseur de données en situation de monopole.

Le Président passe ensuite aux deux dernières contributions et à un autre aspect de l'intégration, donnant la parole à deux juridictions où l'autorité de la concurrence fait partie d'une autorité de réglementation qui dispose, non pas de pouvoirs concurrents, mais de pouvoirs exclusifs. La première est celle du Pérou. L'Institut national de défense de la concurrence et de la propriété intellectuelle (INDECOPI) dispose d'une compétence générale en matière de droit de la concurrence, mais l'application du droit de la concurrence dans le secteur des télécommunications relève de la compétence exclusive de l'Organisme de surveillance de l'investissement privé dans les télécommunications (OSIPTEL). Le Président demande quels mécanismes sont en place pour garantir que le droit de la concurrence est appliqué selon les mêmes principes dans tous les secteurs.

Le **Pérou** précise que l'INDECOPI est chargé de l'application du droit de la concurrence dans tous les secteurs de l'économie à l'exception du secteur des télécommunications parce que la loi sur la concurrence prévoit une compétence partagée avec l'OSIPTEL. S'agissant des affaires qui surviennent dans le secteur péruvien des télécommunications, il existe une bonne coordination entre les deux autorités. Elles sont liées par un accord qui leur permet d'échanger des informations sur les critères qu'elles appliquent et sur la jurisprudence afin d'éviter de rendre des décisions contradictoires. Lorsqu'une affaire implique plusieurs marchés, l'INDECOPI a compétence pour faire respecter le droit de la concurrence dans tous les secteurs économiques, y compris celui des télécommunications. L'autorité a pour pratique de solliciter des avis spécialisés auprès d'autres autorités publiques de réglementation ou de surveillance de certains secteurs, comme ceux de l'énergie, de l'eau, de l'assainissement, des transports ou encore d'autorités ayant une compétence transversale, par exemple celle chargée de la passation de marchés publics lorsqu'une affaire concerne des offres concertées. Ainsi, l'OSINERGMIN, organisme de réglementation compétent dans le secteur de l'énergie et des mines, lui a fourni des informations qui l'ont aidée à évaluer et mesurer l'ampleur de pratiques anticoncurrentielles.

Le **Président** se tourne ensuite vers le Mexique, où l'organisation est similaire. Deux autorités de la concurrence coexistent : l'Institut fédéral des télécommunications (IFT), compétent à la fois en matière de réglementation et de concurrence et disposant de compétences exclusives. S'agissant des pouvoirs de réglementation, la contribution contient une longue description des activités de l'IFT et explique qu'il intervient en

présence d'une position prépondérante sur un marché, ce qui n'est pas synonyme de position dominante. Il demande si l'existence de cette position est établie selon les mêmes critères que la position dominante ou s'il s'agit d'une description mécanique ?

Le **Mexique** répond qu'en 2013, une réforme constitutionnelle a eu lieu dans le pays. Cette réforme a notamment conduit à la création de deux autorités compétentes en matière de concurrence : l'Institut fédéral des télécommunications (IFT) et la Commission fédérale de la concurrence. L'IFT dispose d'une compétence exclusive en matière de concurrence dans le secteur des télécommunications et dans celui de la diffusion, et est également l'autorité de réglementation du secteur. La réforme constitutionnelle a également abouti à la création d'un nouveau concept juridique, celui d'« acteur économique prépondérant », qui est propre à ces deux secteurs. L'IFT considère qu'il y a « prépondérance » dès lors qu'un acteur détient 51 % au moins d'un marché – dans le secteur des télécommunications ou de la diffusion. Lorsque ce seuil est franchi, l'IFT recourt à une réglementation asymétrique. Le seuil figure à la fois dans la Constitution et dans la loi qui régit le secteur – la loi sur les télécommunications et la diffusion –, mais il n'est pas mentionné dans la loi sur la concurrence. Dès lors qu'il s'applique, il n'est pas nécessaire de définir le marché pertinent ni d'évaluer si un agent économique dispose d'un pouvoir de marché important. À titre d'exemple, dans le secteur des télécommunications, l'IFT a adopté une réglementation sur les services d'interconnexion visant les opérateurs de téléphonie fixe et mobile occupant une position prépondérante. L'IFT est également doté de vastes pouvoirs lui permettant d'imposer d'autres règles à d'autres acteurs. Chacune des deux autorités applique le droit de la concurrence dans ses secteurs de compétence. En cas de conflit de compétence, un tribunal spécialisé tranche.

Le **Président** remercie les délégations et les intervenants et invite les participants à formuler des questions ou commentaires.

L'**Espagne** demande si les mesures destinées à éviter le phénomène des portes tournantes tiennent compte de l'éventualité que des membres de l'autorité de réglementation partent travailler dans le secteur réglementé par l'autorité ou dans l'administration nationale.

Anna Pietikainen répond que la question posée dans l'enquête était libellée ainsi : « le responsable de l'autorité ou les membres du conseil de l'autorité peuvent-ils accepter un emploi dans un service de l'administration chargé du secteur réglementé par l'autorité et/ou dans le secteur réglementé par l'autorité ? » Dans la majorité des cas où des restrictions existent, elles empêchent d'occuper un poste dans le secteur réglementé plutôt que dans l'administration.

L'**Allemagne** fait observer qu'apparemment, aussi bien d'après les débats que d'après le document de référence, il est rare que les autorités de réglementation et de la concurrence remplissent des missions ou établissent des rapports ensemble. Le délégué indique qu'en Allemagne, l'Agence fédérale de l'électricité, du gaz, des télécommunications, des postes et du rail et le Bundeskartellamt accomplissent une tâche ensemble : l'établissement d'un rapport de suivi présentant les principales évolutions constatées sur les marchés allemands de l'électricité et du gaz.

La **Russie** relève que beaucoup de participants ont évoqué l'architecture institutionnelle et le processus décisionnel des organismes cumulant plusieurs fonctions. Le délégué fait observer qu'en 2015, le FAS s'est vu confier toutes les missions des anciens services fédéraux chargés de la tarification. Le FAS a fait le choix d'intégrer le personnel chargé de la tarification aux services sectoriels existants, ce qui a permis de créer une synergie des pouvoirs et des connaissances de différents secteurs de l'économie. Ce choix a permis que les pratiques favorables à la concurrence en général soient appliquées à la tarification.

L'**Inde** souligne que l'administration prend parfois des décisions sur la base de nombreux critères, sans oublier la nécessité de promouvoir le bien-être général. Le droit de la concurrence étant un droit économique, l'intervention des pouvoirs publics pourrait être analysée comme anticoncurrentielle. Pourtant, elle reste parfois souhaitable. Le délégué évoque les décisions prises par le FAS pour sanctionner les fonctionnaires et les condamner à payer l'amende sur leurs deniers personnels.

La **Russie** précise que le FAS a le pouvoir d'infliger une amende à un fonctionnaire, lequel a le droit de saisir un tribunal pour contester cette décision. Souvent, les fonctionnaires acquittent l'amende et ne saisissent pas la justice.

Le **Président** remercie les délégués et les intervenants. Il souligne que les débats ont mis en évidence des points communs entre les pays s'agissant de la relation entre les autorités de la concurrence et de réglementation indépendantes. Il existe partout une coordination et une coopération étroites, de même qu'une compréhension mutuelle. Néanmoins, comme mentionné au début, dans beaucoup d'économies, les marchés et secteurs connaissent des transformations profondes. Le Groupe de travail a déjà eu l'occasion de constater que dans les pays où les instances de réglementation des taxis appliquent des règles très générales, l'adaptation aux évolutions technologiques est plus facile que dans les pays où le système est rigide. S'il faut que le pouvoir exécutif ou législatif intervienne pour introduire une nouvelle loi ou amender la législation, le processus est beaucoup plus lent, ce qui est problématique à l'heure où des innovations radicales apparaissent rapidement dans beaucoup de secteurs. En conclusion, le Président souligne que plus de souplesse permettrait certainement aux économies de s'adapter d'une manière plus favorable à l'innovation et à la concurrence.