

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

Groupe de travail n° 3 sur la coopération et l'application de la loi

**Conception, organisation et pouvoirs optimaux des autorités de la concurrence – Note
par Canada**

4 décembre 2023

Ce document est une contribution écrite soumise par Canada au titre de la session 4 de la 138^{ème} réunion du Groupe de travail 3 le 4 décembre 2023.

D'autres documents relatifs à cette discussion sont disponibles sur :
www.oecd.org/competition/optimal-design-organisation-and-powers-of-competition-authorities.htm

Antonio CAPOBIANCO
Antonio.Capobianco@oecd.org, +(33-1) 45 24 98 08

JT03534245

Canada

1. Introduction

1. Le Bureau de la concurrence du Canada (le « Bureau ») a le plaisir de soumettre cette présentation au Groupe de travail no 3 de l'OCDE sur « La conception, l'organisation et les pouvoirs optimaux des autorités de la concurrence ».

2. Le Bureau s'emploie à optimiser sa conception et à moderniser l'organisation. Une grande partie de ce travail a été stimulée par la nécessité de répondre à l'économie numérique et a donné la priorité à l'action. Dans notre [vision stratégique pour 2020-2024](#), le Bureau a établi de nombreuses priorités qui ont eu un impact majeur sur la restructuration de l'organisation. Parmi ceux-ci, on peut citer :

1. Faire progresser les efforts proactifs de collecte de renseignements. Cela augmente notre capacité à détecter les comportements problématiques, en particulier sur les marchés numériques;
 2. Être un chef de file mondial dans l'utilisation de nouveaux outils et de nouvelles technologies comme l'analyse de données pour aider à l'application de la loi et à la promotion de la concurrence;
 3. Le recrutement de personnes de divers horizons professionnels et éducatifs pour s'assurer que nos équipes bénéficient d'une vaste expertise et de perspectives variées;
 4. Appuyer l'apprentissage et le développement continu de notre peuple tout en encourageant une culture du bien-être.
3. Le présent document expose certains des changements que le Bureau a apportés depuis 2020 pour atteindre ces priorités et les raisons qui les sous-tendent.
4. Les modifications activées comprennent :
- Obtenir des ressources suffisantes pour faire respecter et promouvoir la concurrence dans l'économie numérique;
 - Construire l'infrastructure numérique pour gérer la complexité des cas et le volume des preuves à l'ère numérique;
 - S'assurer que le personnel dispose du bon mélange de compétences nécessaires pour comprendre les marchés numériques et développer l'intelligence;
 - Donner la priorité à la diversité et à l'inclusion afin d'améliorer l'innovation, l'engagement des employés et l'efficacité.
5. Les changements structurels comprennent :
- établir une équipe d'exécution du budget pour aider à gérer l'embauche et les autres changements découlant du nouveau financement;
 - Lancement de la Direction générale de l'application numérique de la loi et du renseignement (DGANLR);

- Lancer des unités dans des équipes chargées de l'application de la loi qui se concentrent sur la création de chefs et de renseignements;
 - Établissement de l'Unité de la réconciliation, de l'équité, de l'accessibilité, de la diversité et de l'inclusion (READI).
6. La présentation se termine par une discussion sur les défis et les prochaines étapes.

2. Permettre des modifications

2.1. Obtenir des ressources pour renforcer et promouvoir la concurrence dans l'économie numérique.

7. L'application et la promotion de la concurrence dans l'économie numérique nécessitent de nouveaux outils, compétences et ressources. En 2021, le Bureau a dû faire face à des difficultés croissantes pour exercer son mandat en raison d'un manque de financement. Depuis 2010, le Bureau a mené plus d'enquêtes et mené des enquêtes plus complexes. Toutefois, la base de ressources est demeurée plate. Il en est résulté, entre autres, la suspension ou la désaffectation des priorités des enquêtes.

8. Le Bureau a reçu de nouveaux fonds dans le budget fédéral de 2021 : 96 millions de dollars répartis sur cinq ans, puis 27,5 millions de dollars supplémentaires par année par la suite. Les fonds étaient destinés à accroître la capacité d'application de la loi et à s'assurer que le Bureau disposait des outils numériques nécessaires pour l'économie d'aujourd'hui, un besoin qui a été intensifié par une numérisation accrue pendant et après la pandémie de COVID-19. L'augmentation budgétaire visait à combler les lacunes dans les activités du Bureau. Il s'agit notamment :

- de l'application sur les marchés numériques, y compris l'acquisition de l'expertise nécessaire;
- des renseignements sur le marché dans toutes les lignes d'application;
- de la capacité et le soutien en matière d'application, y compris l'augmentation de la charge de travail et des coûts d'experts;
- de la capacité de plaider en faveur de changements de politiques favorables à la concurrence.

9. Le budget a donné au Bureau les ressources nécessaires pour commencer à apporter des changements structurels et des changements d'habilitation dont il a été question plus en détail dans le présent document. Ces investissements améliorent la capacité du Bureau de détecter, d'enquêter et de prendre des mesures contre les activités anticoncurrentielles dans l'économie canadienne.

2.1.1. Construction de l'infrastructure numérique pour les cas complexes et de grands volumes de preuves

10. Pour mieux gérer les enquêtes dans l'économie numérique, le Bureau devait moderniser son infrastructure numérique afin de gérer des cas complexes et des volumes élevés de preuves connexes. Le Bureau s'emploie à relever ce défi en investissant dans une infrastructure de technologies de l'information de meilleure qualité. Cela comprend deux grands projets :

- la mise en place d'un « environnement nuage »;
- construire un « lac de données ».

11. Un environnement infonuagique est un ensemble d'outils préapprouvés et précertifiés qui permettent aux enquêteurs de choisir ce dont ils ont besoin pour gérer les circonstances de leur dossier. Le Bureau a construit cet « environnement infonuagique » et a acheté des logiciels à l'intention des enquêteurs selon leurs besoins. Cela permettra aux équipes de cas d'être beaucoup plus adaptables, flexibles et évolutives dans le traitement des cas.

12. Les lacs de données appuient la collaboration en fournissant un dépôt centralisé où les chercheurs et les chercheurs en données peuvent accéder aux données et les partager. Cet espace collaboratif offrira un environnement propice au travail d'équipe et au partage des connaissances. En outre, les chercheurs en données peuvent appliquer des techniques d'analyse avancées, comme l'apprentissage automatique et l'intelligence artificielle, pour obtenir des informations plus approfondies sur les données. La flexibilité et l'évolutivité des lacs de données les rendent bien adaptés pour gérer la complexité des modèles analytiques avancés.

13. Une fois pleinement déployés, ces projets fourniront aux enquêteurs de nombreux outils dont ils ont besoin pour mener des enquêtes, des études de marché et d'autres fonctions qui impliquent des quantités importantes de données. L'environnement fourni par le nuage et le lac de données permettra au Bureau d'être agile de façon continue et de mieux répondre aux besoins de cas particuliers.

2.1.2. Le bon mélange de compétences du personnel

14. Depuis 2021, le Bureau a embauché 122 employés. En plus de son personnel ayant des antécédents juridiques et économiques, le Bureau recrute également des personnes possédant de nouvelles compétences. Le Bureau embauche du personnel ayant des antécédents en science des données, en informatique, en intelligence et en psychologie comportementale. Le personnel ayant ces antécédents aide le Bureau à comprendre et à traiter les comportements anticoncurrentiels sur le marché numérique. Ils aident également le Bureau à innover avec son expertise en technologie et en outils et processus numériques.

15. L'embauche et l'intégration de personnel possédant de nouvelles compétences au sein du gouvernement présentent des défis. En plus de concurrencer sur un marché du travail où ces compétences sont en forte demande, les règles de dotation en dehors de l'embauche courante peuvent présenter des obstacles.

16. Une vaste cohorte de nouveaux employés ayant des antécédents différents peut encore avoir besoin d'apprendre certains aspects des cadres juridiques, économiques ou d'enquête. Le défi de l'intégration est accru dans un milieu de travail hybride, lorsque le personnel peut avoir moins de contacts en personne dans les premières étapes de ses nouveaux rôles au Bureau.

17. Dans les premiers jours, notre nouvelle Direction générale de l'application numérique de la loi et du renseignement (DGANLR) a surtout recruté des personnes ayant une formation technique et une formation en droit ou en économie. Pour aider à l'intégration, avec de nouveaux experts de l'extérieur de l'organisation, la DGANLR embauche également des employés et des experts qui travaillent déjà au Bureau. Il est important de noter que ces employés internes ont une connaissance approfondie de leur domaine d'expertise et un réseau solide. Le personnel qui acquiert une expertise dans différents domaines de compétence élargit ses connaissances et ses compétences, renforce son réseau et améliore la communication entre les équipes. Cela aide la DGANLR à

déterminer l'expertise nécessaire pour être amenée de l'extérieur. Le mélange d'embauches externes et internes permet également d'intégrer les personnes extérieures à l'organisation.

18. Le Bureau met également l'accent sur une culture d'apprentissage continu et de perfectionnement des compétences numériques de tous les employés. Par exemple, depuis avril 2022, le Bureau de la concurrence a envoyé 33 employés pour 22 cours de formation numérique portant sur une gamme de sujets. Il s'agit de crimes technologiques, d'intelligence artificielle, d'analyse de données, d'enquêtes de médecine légale, de cartographie, etc. La DGANLR a également offert une série de cours à l'intention du personnel sur l'intelligence artificielle.

2.1.3. Un accent mis sur la diversité et l'inclusion

19. Les divers antécédents, talents et perspectives des employés peuvent favoriser l'adaptabilité et l'innovation au sein d'une autorité de la concurrence. Cela est essentiel pour créer un environnement de travail meilleur, plus productif et plus innovateur.

20. Un [rapport final du Groupe de travail conjoint syndical-patronal sur la diversité et l'inclusion](#) pour le Conseil du Trésor du Canada note que :

21. Depuis des années, les experts reconnaissent l'importance de la diversité et de l'inclusion en milieu de travail. Des recherches poussées démontrent les incidences positives que la diversité et l'inclusion ont sur :

- la créativité;
- la résolution de problèmes;
- l'innovation;
- la capacité d'attirer et de retenir des employés talentueux;
- comprendre les besoins des clients;
- mobiliser les employés;
- la création d'équipes performantes.

22. La capacité d'accueillir différents points de vue et d'en tirer des leçons est essentielle pour orienter l'innovation, établir de solides relations et adopter des pratiques exemplaires afin de répondre aux besoins des personnes que nous servons.

23. Le Bureau a mis l'accent sur la réconciliation, l'équité, l'accessibilité, la diversité et l'inclusion, et a mis en œuvre un certain nombre de projets internes et externes remarquables. Il s'agit notamment :

- D'élaborer le premier plan d'équité, de diversité et d'inclusion (EDI) du Bureau, qui favorise un milieu de travail sain, inclusif, diversifié et accessible et qui appuie le changement culturel.
- D'organiser un groupe de travail sur la diversité et l'inclusion qui encourage le changement de la communauté.
- De rassembler un groupe de représentants sur l'[Analyse comparative entre les sexes plus, provenant de l'ensemble du Bureau afin de recueillir des commentaires du personnel sur ce qui est nécessaire pour appliquer l'ACS Plus à leurs travaux.](#)
- Collaborer avec l'OCDE pour élaborer la [Trousse à outils sur la concurrence non genrée](#)

- Accroître la représentation dans l'ensemble de notre organisation afin de mieux refléter la diversité de la population canadienne et d'en tirer profit, y compris en examinant chaque étape du processus d'embauche afin de cerner et de surmonter les obstacles.
- Changement de la façon dont nous communiquons et utilisons le langage clair, y compris la publication de nouveaux guides de style clair dans les deux langues officielles du Canada en novembre 2023.

3. Changements structurels

3.1. Établir l'équipe d'exécution du budget

24. La première étape du Bureau après avoir reçu des ressources additionnelles a été de créer l'Équipe d'exécution du budget (EEB) chargée de jouer un rôle de gestion de projet. L'EEB aide les équipes du Bureau à élaborer des stratégies et des processus et à coopérer lorsqu'elles utilisent les fonds du budget pour se moderniser.

25. L'EEB s'efforce de veiller à ce que le Bureau soit cohérent dans la façon dont il embauche de nouveaux employés. Il le fait par son rôle de chef de file des principaux processus d'embauche. Plus particulièrement, l'EEB vise à s'assurer que les normes en matière de diversité et d'inclusion et de langues officielles sont respectées, et que le Bureau prend des mesures pour adopter des pratiques qui en font un « employeur de choix ».

26. À ce jour, voici des exemples des réalisations de l'EEB :

- Aider à créer la DGANLR;
- Lancer les premiers processus d'embauche à l'échelle du Bureau et prendre l'initiative de tous les processus d'embauche collective à compter de 2023;
- Élaborer la première ébauche de stratégie de sensibilisation à l'échelle du Bureau pour l'embauche de personnel;
- S'assurer que le Bureau a obtenu plus de diversité lors de l'embauche de nouveaux employés;
- Élaborer une stratégie de recrutement interservices pour les équipes d'application de la loi et de promotion, en mettant l'accent sur l'identification et l'attraction des marchés numériques et des compétences en matière de renseignement.

27. Les projets à venir comprennent la sensibilisation à l'EEB et à son rôle, l'amélioration de notre stratégie de recrutement universitaire et l'amélioration des systèmes afin que les candidats aient une meilleure expérience des processus d'embauche.

3.1.1. Lancement de la Direction générale de l'application numérique de la loi et du renseignement

28. La DGANLR renforce notre capacité de protéger et de promouvoir la concurrence dans l'ensemble du Canada pour tout le travail que nous accomplissons, mais surtout de veiller à ce que le Bureau puisse mieux exécuter nos travaux à l'ère numérique. C'est notre centre d'expertise sur les pratiques et les technologies d'affaires numériques. Elle fournit également des fonctions spécialisées telles que le renseignement centralisé. La DGANLR vise à servir de système d'alerte rapide pour les questions de concurrence potentielles à toutes les étapes, depuis la fourniture de renseignements de première heure jusqu'à la surveillance des recours après les enquêtes.

29. La DGANLR fournit des conseils stratégiques à nos équipes qui travaillent sur les dossiers civils et criminels. Elle fournit des informations sur la façon dont les entreprises utilisent les données et la technologie, l'intelligence proactive et l'efficacité des remèdes. Le travail de la DGANLR aide le Bureau à mieux comprendre comment les entreprises peuvent exploiter les consommateurs. L'équipe augmente le nombre de membres du personnel et participe de plus en plus aux activités d'application de la loi et de plaider au Bureau.

30. La DGANLR comprend six domaines d'expertise :

1. Données et analyses : utilise l'analyse et la science des données avancées pour élaborer des outils permettant au Bureau d'être plus efficace et d'ajouter de nouvelles capacités aux travaux d'enquête et de promotion.
2. Connaissances des technologies et des outils : met l'accent sur la compréhension de l'évolution des pratiques, des outils et des technologies d'affaires. Aide le Bureau à identifier les technologies émergentes et leur incidence sur la concurrence.
3. Solutions d'innovation : aide à améliorer la collaboration entre les employés de l'ensemble du Bureau afin de résoudre les problèmes de façon créative.
4. Renseignement : utilise des principes et des techniques établis pour appuyer des enquêtes complexes. Trouve les nouvelles menaces à la concurrence et identifie les tendances et les modèles.
5. Mesures de redressement : fournit des conseils sur la conception, la mise en œuvre et la surveillance des mesures correctives, ainsi que sur l'évaluation du rendement des mesures correctives.
6. Connaissances comportementales : met l'accent sur les questions où le comportement des consommateurs joue un rôle clé. La compréhension de la façon dont les gens pensent, se comportent et prennent des décisions dans la vie quotidienne aide à la fois l'application de la loi et le travail de promotion.

31. Déjà, la DGANLR a connu des succès initiaux dans la modernisation des outils et des ressources du Bureau :

- Le Bureau a lancé un outil d'évaluation des risques de collusion pour aider les responsables de l'approvisionnement qui conçoivent un appel d'offres ou un appel d'offres. L'outil évalue l'élément de la conception de l'offre et fournit une note de risque élevé, moyen ou faible pour le truquage d'offres. Ensuite, il fournit des méthodes possibles pour réduire le risque.
- Nous utilisons des algorithmes de contrôle pour détecter et analyser les comportements de type cartel, y compris le truquage d'offres, dans les données sur les marchés publics.
- Nous automatisons les processus d'application qui étaient précédemment effectués manuellement. Par exemple, les captures Web automatisées peuvent nous aider à recueillir les prix de vente en ligne sur les sites Web des détaillants.
- Nous augmentons également notre capacité d'utiliser l'analyse des données géospatiales pour améliorer la façon dont nous définissons les marchés géographiques.

32. La nouvelle Direction se développera sur cinq ans. Les gestionnaires de la DGANLR ont travaillé dur pour faire entrer les bonnes personnes avec les compétences dont nous avons besoin. La Direction générale comptera entre 25 et 35 employés ayant des antécédents et des compétences divers.

3.1.2. Unités au sein d'équipes chargées de l'application de la loi qui se concentrent sur l'établissement de chefs de file et de renseignements

33. Depuis 2020, le Bureau élargit et renforce sa capacité de recueillir et d'analyser des renseignements sur les marchés. Auparavant, le Bureau s'appuyait principalement sur les entreprises et les consommateurs canadiens pour présenter des plaintes. À mesure que les activités deviennent plus numérisées, plus complexes et plus opaques, on craignait que le Bureau ne détecte pas les comportements dangereux ou ne s'en rende compte trop tard. Plus la conduite anticoncurrentielle persiste longtemps, plus les consommateurs, les entreprises et l'économie du Canada risquent d'en pâtir.

34. En raison de contraintes de ressources de longue date, le Bureau avait une capacité limitée en matière de renseignement dans toutes ses directions de l'application de la loi. Pour combler cette lacune, le Bureau a créé, aux côtés de la DGANLR, des unités de renseignement dans ses directions de l'application de la loi. Ces unités ont adopté une approche beaucoup plus proactive et mieux informée sur les données. Dans le cadre de la réforme de cette fonction, les unités recueillent et analysent de nouvelles sources de données industrielles et économiques. Ils utilisent également mieux les données que le Bureau détient déjà.

35. L'Unité du renseignement sur les pratiques monopolistiques et des plaintes (URPMP) en est un exemple. Auparavant, un agent appuyé par la direction a trié les plaintes reçues de façon réactive. Ils n'ont pas élaboré de causes de façon proactive parce qu'ils étaient pleinement engagés dans la gestion des plaintes. La Direction des pratiques monopolistiques a créé une équipe et a adopté au fil du temps une approche beaucoup plus proactive en matière de développement de cas. Ils prennent des mesures concrètes pour atteindre le marché, recueillir des données et vérifier si le dossier mérite une enquête plus approfondie.

36. Cette approche proactive, appuyée par de nouveaux effectifs et de nouvelles ressources, a porté ses fruits. La Direction compte un certain nombre d'enquêtes nouvelles, approfondies et générées à l'interne, qui découlent des efforts de l'URPMP. Bien que l'URPMP soit encore relativement récente, les données indiquent que l'approche proactive est plus susceptible de donner lieu à une enquête approfondie que la réponse réactive aux plaintes. L'URPMP est également un terrain de formation pour les nouveaux officiers, superviseurs et parajuristes. La majorité des nouvelles personnes embauchées à la Direction passent du temps dans l'URPMP, apprenant à identifier proactivement les problèmes de concurrence et à trier les plaintes. L'URPMP s'est considérablement développé depuis qu'il a adopté une approche proactive, et il fait maintenant appel aux efforts d'environ 7 membres de l'équipe à un moment donné.

3.2. Lancement de l'unité de réconciliation, d'équité, d'accessibilité, de diversité et d'inclusion

37. Le Bureau a utilisé une partie du financement de 2021 pour créer l'Unité de READI avec des ressources à temps plein et réservées. Lancée en 2022, l'unité complète les efforts déployés par le Groupe de travail sur la diversité et l'inclusion. Il coordonne également les programmes de diversité et d'inclusion mis en place par le ministère où se trouve le Bureau. L'Unité de READI aide à s'assurer que les initiatives en matière d'EDI sont fondées sur des données probantes, avec des résultats mesurables et une responsabilisation accrue.

38. L'unité de READI a offert des possibilités d'apprentissage, sensibilisé les gens et créé des outils pour aider le personnel à être plus inclusif dans son travail quotidien. Par exemple, l'Unité partage ses connaissances approfondies sur une grande variété de sujets

liés à l'EDI, notamment le langage inclusif et accessible, les principes de réconciliation, les normes d'accessibilité et les protocoles culturels. Le Corps commun fournit cette information et l'accès à des outils utiles de façon proactive, par le biais d'une stratégie de communication et de manière responsable. Cela aide à soutenir le changement de culture et l'apprentissage continu. Il augmente également le niveau de confiance des employés et des gestionnaires, tant au niveau personnel que professionnel.

39. Parmi les premiers succès, mentionnons :

- Organiser une formation antiraciste à laquelle ont assisté 230 employés, soit plus de la moitié du personnel du Bureau;
- Élaborer des lignes directrices sur la reconnaissance des terres, qui respectent et reconnaissent les territoires traditionnels des Premières Nations, des Métis et/ou des Inuits sur les territoires traditionnels où nous vivons et travaillons;
- La conception et la prestation d'événements sont inclusives par conception, y compris les premiers événements jamais organisés par le Bureau, qui incluaient les services de traduction en temps réel en langue des signes américaine, en langue des signes québécoise et de l'accès à la communication.
- L'Unité développe ses propres compétences en analyse de l'ACS Plus. L'Unité offrira d'autres services liés à l'EDI à l'échelle du Bureau, y compris des outils permettant d'intégrer les considérations liées à l'EDI à chaque étape de notre processus d'enquête, de la sélection des cas à l'examen. La boîte à outils de l'OCDE sur la concurrence inclusive entre les sexes oriente ces efforts.

4. Prochaines étapes et conclusion

40. En 2020, le Bureau a lancé une Vision stratégique quadriennale dans le but ambitieux d'être « un organisme de la concurrence de calibre mondial, un organisme qui est à l'avant-garde de l'économie numérique et qui défend une culture de la concurrence pour le Canada ». Pour atteindre cette vision, le Bureau a entrepris une série de changements structurels et d'habilitation de grande envergure. Beaucoup étaient liés à la nécessité d'une approche différente pour faire respecter et promouvoir la concurrence dans une économie numérique – y compris la nécessité de nouvelles compétences et de nouveaux outils.

41. À mesure que le Bureau poursuit le plan de modernisation énoncé dans sa Vision stratégique pour s'adapter à l'ère numérique, les changements habilitants et structurels continuent d'être élaborés et solidifiés. Parmi les prochains défis à relever, mentionnons une meilleure intégration des nouvelles unités et des modes de travail.

42. Un grand nombre des nouvelles équipes du Bureau font état de défis en matière d'intégration. Historiquement, les équipes du Bureau de chaque secteur d'application fonctionnaient relativement indépendamment. Saisir les occasions d'innovation, utiliser les données pour éclairer les stratégies et la prise de décision, et utiliser les ressources de manière plus efficace nécessite de travailler en équipe. Les équipes qui ont été mises sur pied jouent principalement un rôle « horizontal », en fournissant des services et du soutien. Ces équipes affirment que les efforts futurs comprennent :

- Préciser leur rôle, y compris ce qu'ils font et ne font pas.
- Améliorer la communication sur ce sur quoi ils travaillent et comment ils peuvent aider.

- S'intégrer davantage aux opérations du Bureau.

43. Au fur et à mesure que le Bureau prendra ces prochaines mesures et qu'il s'attaquera aux défis, il continuera d'être dirigé par les objectifs de la Vision stratégique. Il continuera également de bénéficier de la collaboration nationale et internationale – en partageant les mesures prises et les leçons tirées par les organismes d'application de la loi au Canada et dans le monde.