



AVENUE DE LA  
**JOYEUSE ENTRÉE  
BLIJDE INKOMST**  
LAXX

17-21

# NOTE DOCUMENTAIRE

**CCE 2014-1127**

**Règlementation adéquate pour un bon fonctionnement  
des marchés**

**CCE**  
Conseil Central de l'Economie  
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven  
**CRB**





## Règlementation adéquate pour un bon fonctionnement des marchés

Personne de contact:  
Siska Vandecandelaere  
[Siska.vandecandelaere@ccecrb.fgov.be](mailto:Siska.vandecandelaere@ccecrb.fgov.be)

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>L'importance du bon fonctionnement des marchés .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Importance d'une réglementation adéquate pour le bon fonctionnement du marché .....</b>	<b>5</b>
3.1	Le bon fonctionnement de la demande.....	6
3.1.1	Frais de recherche.....	6
3.1.2	Information asymétrique.....	7
3.1.3	Frais de transfert .....	8
3.1.4	S'intéresser aux limites de la rationalité.....	9
3.2	Le bon fonctionnement de l'offre.....	9
3.2.1	Règles d'admission .....	9
3.2.2	Régulation du comportement.....	11
<b>4</b>	<b>L'adéquation de la réglementation fait toute la différence : deux études de cas .....</b>	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Besoin d'une évaluation de la concurrence .....</b>	<b>17</b>
5.1	Examen des secteurs .....	17
5.2	Le contrôle de la réglementation sous l'angle de la concurrence.....	18
<b>6</b>	<b>Bibliographie .....</b>	<b>21</b>

## Liste des figures

Figure 3-1:	Le rôle des entreprises et des consommateurs en tant que moteur de la concurrence .....	5
-------------	---	---

## 1 Introduction

La présente note a été écrite dans le cadre des travaux du CCE relatifs à la transformation de l'économie. Un certain nombre d'évolutions mondiales telles que la mondialisation croissante, les développements sur le plan des TIC, la baisse des frais de transport, le progrès scientifique, les défis environnementaux, les besoins changeants des consommateurs... ont profondément modifié l'environnement dans lequel les entreprises travaillent. De ce fait, un certain nombre d'activités ont été soumises à une forte pression. Si nous voulons préserver notre compétitivité, il est nécessaire de transformer notre économie en l'orientant vers des activités productives à plus forte intensité de connaissances et dotées d'un vigoureux potentiel de croissance sur le plan tant de la valeur ajoutée que de l'emploi.

Le fonctionnement des marchés est fréquemment évoqué à titre de mécanisme possible expliquant l'écart de croissance de productivité entre les pays (EC, 2014, p. 74). Une concurrence (ou une menace concurrentielle) suffisante incite en effet les entreprises à faire preuve de plus d'efficacité et d'innovation. Outre un effet direct sur le secteur concerné, un effet indirect influence également les utilisateurs de l'apport de ce secteur. Un exemple typique est celui des industries de réseaux qui remplissent un rôle clé pour bien d'autres activités économiques et sociales. Le prix et la qualité de ce que ces industries fournissent sont des éléments cruciaux de la compétitivité et donc du niveau de vie de la population. Mais d'autres secteurs (de services) sont aussi fortement liés au reste de l'économie. Une étude du secrétariat du CCE (2009) montrait par exemple l'imbrication croissante des services aux entreprises et des autres secteurs.

Le bon fonctionnement du marché est dès lors un prérequis de la réussite de la transformation de l'économie. Or, ce fonctionnement du marché dépend dans une large mesure de la stabilité du cadre réglementaire qui fait en sorte que tant l'offre que la demande du marché peuvent s'exprimer. Le texte ci-dessous examine le rapport entre le cadre réglementaire et le fonctionnement du marché. L'attention se concentre sur la réglementation ayant un impact relativement direct sur les entrées et les sorties et sur la concurrence au sein du marché. Il importe cependant de bien concevoir aussi qu'en fait, toutes les formes d'intervention des autorités publiques - et donc aussi les règles qui orientent le fonctionnement de l'économie (par exemple, la réglementation du marché du travail, les subsides, les impôts...) ou encore l'intervention des pouvoirs publics en tant qu'acteurs économiques - ont un impact sur le fonctionnement du marché.

Bien entendu, la réglementation a aussi un impact sur la prospérité sociétale par l'intermédiaire d'autres canaux que celui du bon fonctionnement du marché (et donc de l'efficacité); que l'on pense à la réglementation à finalité sociale, environnementale, de santé publique... Dans certains cas, ces objectifs sont mieux servis par un bon fonctionnement du marché. Un secteur du transport plus efficace peut par exemple aussi avoir un effet positif sur la consommation de carburant et sur les rejets de CO<sub>2</sub> (EC, 2013c, p. 9). Toutefois, dans certains cas, un conflit oppose les différents objectifs. Il incombe alors à la société (à la politique) de déterminer les priorités en ce qui concerne les différents objectifs et de choisir la réglementation adéquate en fonction de ces objectifs.

## 2 L'importance du bon fonctionnement des marchés

Le principe de base du fonctionnement du marché est le libre choix des citoyens et des entreprises individuelles (consommation, production, investissements). Les autorités publiques définissent cependant le cadre dans lequel les interactions ont lieu et orientent de cette façon le comportement des demandeurs et des offreurs.

Par l'intermédiaire du mécanisme des prix et de la concurrence mutuelle, les marchés fonctionnant bien procurent à la société de nombreux avantages. D'une part, les consommateurs y gagnent grâce à un choix plus large, à des prix moindres et/ou à une meilleure qualité de biens et de services. D'autre part, la concurrence incite les entreprises à être plus efficaces et plus innovatrices, ce qui est également favorable à la productivité. En résumé, on peut dire que le bon fonctionnement du marché maximalise le bien-être des consommateurs tout en augmentant la prospérité totale par l'intermédiaire de la stimulation de la croissance économique (OFT, 2009).

De nombreuses études empiriques confirment les avantages décrits ci-dessus du bon fonctionnement du marché. C'est ainsi que l'on constate de plus en plus un lien positif entre la concurrence et la croissance de la productivité (Nicoletti et Scarpetta, 2003, Conway et al., 2006) et entre la concurrence et l'emploi (Bassanini et Duval, 2006). Certaines études empiriques se penchent également sur des marchés spécifiques. Des recherches montrent que l'ouverture de nouvelles routes de navigation aérienne a une influence favorable sur les prix et la qualité (voir par exemple Morrisson, 2001, Golsbee et Syverson, 2008, Mazzeo, 2003). Des études qui se sont penchées sur le marché des pièces automobiles, des maisons d'éditions, de la vente de denrées alimentaires, de la télévision câblée... mettent au jour des effets analogues (OECD, 2011a).

Toutefois, il existe aussi de nombreux exemples de marchés fonctionnant moins bien ou mal. En pratique, diverses raisons amènent les marchés à ne pas offrir aux consommateurs et aux autres parties prenantes les avantages escomptés parce que, par exemple, des prix trop élevés prévalent ou la qualité du service ou du produit fourni ne correspond pas aux attentes du consommateur. Par souci de simplicité, ces formes de défaillance du marché peuvent être regroupées en facteurs (du côté de l'offre) qui ont une influence négative sur le comportement des entreprises sur le marché et en facteurs (du côté de la demande) qui influencent le comportement du consommateur (Van Herreweghe et Walckiers, 2013, p. 4).

- les facteurs du côté de l'offre sont entre autres les facteurs techniques (tels que les économies d'échelle, les monopoles naturels et les externalités), les facteurs liés au comportement des entreprises (comme les pratiques contractuelles déloyales, les cartels, l'abus de la position dominante, les restrictions verticales et les restrictions horizontales<sup>1</sup>) et les facteurs qui peuvent être de nature technique ou comportementale (différenciation de produit horizontale ou verticale<sup>2</sup> et seuils d'accès).
- Du côté de la demande, il existe également des facteurs qui font en sorte que le consommateur n'opte pas pour l'offre qui, sous un angle rationnel, correspond le mieux à ses besoins. C'est ainsi qu'il se peut par exemple que le consommateur ne dispose pas de toutes les informations significatives (en raison d'une inertie ou d'une mémoire limitée), qu'il juge de façon erronée l'information disponible (en raison de son incapacité à calculer, d'une rationalité limitée qui permet d'éventuelles influences externes) ou que le consommateur n'agisse pas sur la base de l'information disponible en raison d'un manque d'autocontrôle ou d'une préférence pour les récompenses immédiates ("present bias").

---

<sup>1</sup> Les restrictions verticales (et horizontales) sont des accords ou des comportements convenus entre des entreprises qui ne sont pas actives sur le même marché (ou qui sont actives sur le même marché) et qui influencent négativement la concurrence.

<sup>2</sup> La différenciation du produit est un processus qui distingue un produit ou un service des autres. On parle de différenciation de produit verticale lorsque les consommateurs sont du même avis sur la qualité relative des différents biens et de différenciation de produit horizontale lorsqu'un produit est plus attrayant pour un groupe cible spécifique tandis qu'un autre produit est plus attrayant pour un autre groupe cible.

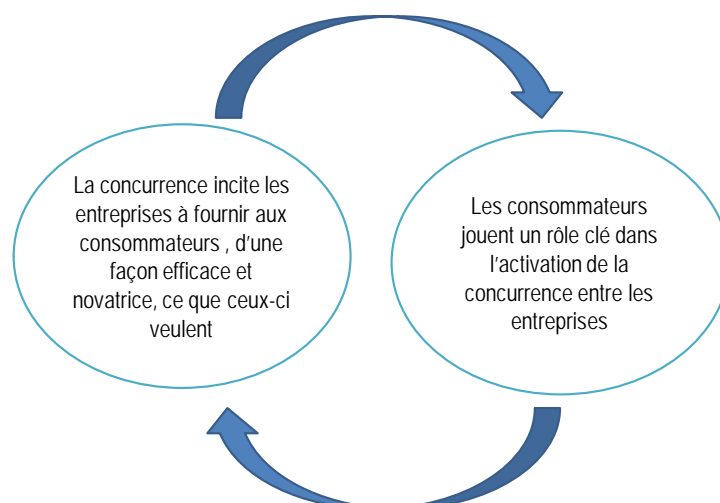
Par ailleurs, il convient de remarquer que même si le fonctionnement du marché apporte des gains d'efficacité, cette plus-value n'est pas nécessairement répartie de façon équitable.

Toutes ces raisons rendent le fonctionnement du marché impossible sans intervention des autorités publiques. Le bon fonctionnement des marchés ne soulève donc pas la question de savoir s'il faut choisir entre les autorités publiques et le marché mais bien de savoir quel est le bon mélange de ces deux éléments. Les "autorités publiques" interviennent, dans ce contexte, non seulement par le biais d'une politique de la concurrence (surveillance et application de la législation en matière de concurrence) mais aussi par la mise en place d'une politique d'aménagement qui façonne les marchés afin de garantir l'apparition de la concurrence. Le texte de cette note s'intéresse en particulier à ce dernier aspect. En d'autres termes, nous tentons de mieux comprendre les règles du jeu qui sont nécessaires pour constituer concrètement des marchés fonctionnant bien. Ces règles de jeu influencent le comportement des acteurs; elles ne le déterminent pas mais offrent des options stratégiques bien définies (Maarse, H., 2011, p. 70).

### 3 Importance d'une réglementation adéquate pour le bon fonctionnement du marché

Le bon fonctionnement des marchés offre de nombreux avantages mais ne s'installe certainement pas de façon automatique. Pour ce faire, il faut un bon fonctionnement tant du côté de l'offre que du côté de la demande. Du côté de l'offre, il faut veiller à ce qu'il y ait suffisamment d'entrées (potentielles) et à ce que la concurrence mutuelle soit possible. Du côté de la demande, les consommateurs doivent avoir la possibilité de discipliner le marché et être encouragés à le faire, compte tenu de leur rationalité limitée. Grâce à des choix informés parmi les offreurs, les consommateurs profitent non seulement de la concurrence mais l'amorcent et l'entretiennent grâce aux pressions qu'ils exercent sur les offreurs (OECD, 2008, p. 6).

Figure 3-1: Le rôle des entreprises et des consommateurs en tant que moteur de la concurrence



Source : Frontier Economics (2010)

Le bon fonctionnement du marché exige dès lors un cadre réglementaire qui fait en sorte que tant le côté de la demande que le côté de l'offre peuvent remplir leur rôle. Un certain nombre d'exemples sont examinés ci-dessous.

### 3.1 *Le bon fonctionnement de la demande*

Pour que la demande fonctionne bien, il faut que le consommateur soit bien informé et fasse le bon choix de sorte que l'offre soit effectivement disciplinée (van Damme, 2007, p. 37). Pour ce faire, il doit savoir ce qui est disponible sur le marché et pouvoir apprécier correctement ces biens ou services (Stephen, p. 2). Ensuite, le consommateur doit pouvoir passer facilement d'un offreur à un autre (OECD, 2011b, p. 74). Ces conditions ne sont cependant pas toujours remplies.

#### 3.1.1 **Frais de recherche**

Pour que le consommateur puisse prendre une bonne décision, il doit être au courant des produits et des services qui sont disponibles, de l'endroit où on peut les trouver, du prix de vente... Dans la plupart des cas, cette information concernant les produits et services n'est pas parfaite mais est suffisante pour permettre au consommateur de faire le bon choix. Il existe également diverses initiatives privées dont le but est de diminuer les frais de recherche : que l'on pense aux sites internet comparatifs en matière de prix et d'autres caractéristiques des produits et des services (par exemple pour les automobiles, les hôtels, le vin...)³.

Toutefois, il y a un certain nombre de cas où les frais de recherche sont trop élevés pour permettre un bon fonctionnement de la demande. Dans de telles circonstances, les autorités publiques peuvent réduire les frais de recherche en augmentant la transparence, par exemple en exigeant la publication de l'information ou en la publiant elle-même (OECD, 2011a, p. 54).

Il faut cependant qu'une telle politique soit bien conçue. Si elle s'intéresse par trop à l'un des aspects des performances du marché (par exemple les prix), il peut en résulter une détérioration des performances dans d'autres dimensions (Armstrong, 2008, p. 66). Par ailleurs, cette mesure a également d'autres inconvénients potentiels, certainement sur des marchés concentrés où les produits sont standardisés (OECD, 2011a, p. 55). Sur de tels marchés, l'obligation de transparence peut en effet contribuer à la formation d'une collusion parce que les producteurs peuvent ainsi mieux assurer le suivi du comportement de leurs concurrents. Il y a par exemple des indications qui donnent à penser que la politique de transparence des prix sur le marché du ciment danois a réduit la concurrence-prix (Armstrong, 2008, p. 67). Les circonstances concrètes et la situation déterminent donc la prépondérance ou non des avantages de l'information donnée (ou de la publication obligatoire de celle-ci) par rapport aux inconvénients.

Un consensus relativement large existe cependant en ce qui concerne l'utilité d'une politique de transparence dans le cas de l'introduction de la concurrence sur un marché. Lorsque les autorités publiques créent des marchés qui n'existaient pas auparavant, il peut être difficile pour le consommateur d'évaluer les offres et de distinguer les bonnes entreprises des entreprises moins bonnes. Dans de telles circonstances, il peut être préférable d'accompagner la création d'un nouveau marché en prévoyant une obligation ou des canaux d'information qui aident le consommateur en lui offrant un point de référence pour la comparaison des offres (OECD, 2011a, p. 17, p. 61).

---

<sup>3</sup> Ces sites permettent bien entendu de comprimer les frais de recherche à condition qu'ils n'aient pas de lien avec certains fournisseurs. Dans ce cas, il existe en effet un risque de biais de l'information. C'est pourquoi, il est important qu'un organe de consommateurs existe qui puisse accueillir les plaintes sur la précision des comparaisons et qui garantisse une indication claire du bailleur de fonds du site (Armstrong (2008), p. 22). Donc même dans le cas où il existe un marché de l'information, il faut des autorités publiques qui fixent le cadre dans lequel ce marché peut opérer.



### 3.1.2 Information asymétrique

Une autre cause possible de mauvais fonctionnement de la demande réside dans l'asymétrie qui caractérise l'information dont disposent l'offreur et le client. C'est par exemple le cas lorsque le client éprouve des difficultés à estimer la qualité d'un produit ou d'un service. Dans un cas extrême, l'appréciation de la qualité n'est pas possible, même après l'achat du bien ou du service. En anglais, on parle alors de "credence goods". Par exemple, en ce qui concerne les produits alimentaires, le consommateur a de grandes difficultés à savoir, même après avoir consommé les produits, si ceux-ci comprenaient des matières nuisibles ou mauvaises pour la santé. Ou encore dans le cas de services aux entreprises comme la consultance juridique, les services médicaux, etc., le consommateur peut difficilement juger les compétences des professionnels.

Cette question est problématique. En effet, si les consommateurs ne peuvent porter de jugement sur la qualité d'un produit ou d'un service, rien n'incite les offreurs à tendre vers une qualité supérieure à la moyenne. Il peut en résulter une sélection inverse et un recul de la qualité des produits et services offerts. En cas de sélection inverse, les offreurs de mauvaise qualité élimineront par le biais des prix les offreurs de bonne qualité, enclenchant une spirale de détérioration du rapport qualité/prix (Baarsma et al., 2008, p. 14). Finalement, l'information imparfaite peut conduire au mauvais fonctionnement des marchés existants et empêcher l'émergence de marchés privés (comme sur certains marchés des assurances).

Une forme de réglementation souvent utilisée afin de faire face à ce problème est la mise en place de normes minimales. C'est ainsi que des normes minimales en ce qui concerne le diplôme ou l'expérience peuvent être imposées dans des situations où les consommateurs ne peuvent pas estimer facilement les compétences des professionnels. Ou encore dans le cas de l'alimentation, on peut exiger une qualité minimale de sorte que les produits ne soient pas dangereux. Les normes minimales ont dans de tels cas clairement leur utilité. En dehors de l'asymétrie de l'information, des considérations sociales peuvent également être à l'origine de la mise en place de normes minimales, par exemple, parce que les représentants politiques veulent que chacun se voie offrir un niveau de qualité minimum quel que soit son revenu ou son lieu de résidence (SER, 2010, p. 14). Si des normes sont établies, il est important que les consommateurs soient suffisamment associés à leur établissement.

Les normes minimales ont cependant un certain nombre d'inconvénients. Elles réduisent en effet le choix du consommateur et augmenteront aussi typiquement les prix si des normes plus sévères provoquent une augmentation des frais (OECD, 2011a, p. 50). Si cette législation crée des barrières à l'entrée qui sont plus restrictives qu'il n'est nécessaire pour atteindre l'objectif de régulation adéquat, elle peut avoir pour effet de protéger les producteurs (voir ci-dessous) et d'entraver de cette façon l'accès du côté de l'offre (OECD, 2011a, p. 41). En résumé, nous constatons que les normes minimales, comme toutes les règles, ont tant des avantages que des inconvénients et qu'il est donc important, lors de l'appréciation, de tenir compte de tous les effets.

Dans certains cas, des alternatives sont aussi possibles, par exemple en augmentant la transparence en matière de qualité. En fonction de la situation, il peut en effet être suffisant de rendre la publication de certaines caractéristiques du produit obligatoire et de donner ainsi au consommateur la possibilité de faire un choix (OECD, 2011a, p. 51). Une telle réglementation permet aux consommateurs de se protéger eux-mêmes selon leurs propres préférences (Armstrong, 2008, p. 58). En ce qui concerne les matières non dangereuses, on peut, sur le marché des plats préparés exiger par exemple que les ingrédients soient précisés sur le produit alimentaire (il faut bien entendu alors une instance qui réalise des contrôles réguliers en laboratoire en ce qui concerne l'exactitude des affirmations).

On peut également se pencher sur la question de savoir si les normes minimales sont nécessaires pour l'ensemble du marché. En ce qui concerne les services professionnels, Stephen (2004) se demande par exemple si on n'a pas besoin d'un système plus différencié de réglementation qui se baserait sur les caractéristiques spécifiques des marchés. C'est ainsi qu'il est sans doute moins nécessaire de réguler l'offre de services juridiques aux entreprises que l'offre aux particuliers. Les entreprises sont en effet souvent des acheteurs réguliers à même de se constituer une expertise et une expérience individuelle (Stephen, 2004, p. 6).

L'équilibre doit être choisi au cas par cas en fonction de la capacité du consommateur à se forger lui-même une idée des compétences de l'exécutant, de sa vulnérabilité et des dégâts potentiels dont il peut être la victime (OECD, 2011a, p. 42).

### 3.1.3 Frais de transfert

Les frais de transfert peuvent être définis comme étant les frais réels ou imputés qui doivent être supportés lorsque le consommateur change d'offreur. Ces frais peuvent prendre différentes formes. Ils peuvent être très explicites : par exemple une amende en cas de rupture du contrat. Mais certains frais sont également implicites, par exemple le temps et l'administration requis pour changer d'offreur, la possibilité de conserver son ancien numéro de téléphone en cas de changement d'opérateur GSM, le schéma des prix pour des achats répétés, l'incompatibilité entre les imprimantes et les encres...

Les frais de changement ne sont pas nécessairement toujours négatifs. C'est ainsi qu'ils ont l'avantage de réduire les frais de transaction, et ce certainement lorsque les offreurs doivent supporter des frais significatifs en cas de processus de transfert (OECD, 2011a, p. 58 et 60). Ils peuvent également inciter à l'innovation<sup>4</sup> (OFT, 2003). Sur les marchés débutants, les frais de transfert renforcent même la concurrence. Étant donné que les entreprises savent fort bien que les clients ne peuvent plus changer facilement d'offreur lorsqu'ils ont fait leur choix, elles se concurrenceront fortement lors du lancement du marché afin de se lier les clients. Toutefois, sur les marchés plus évolués, lorsque la plupart des clients sont liés à un offreur, les frais de changement auront bien un effet négatif sur la concurrence.

Les frais de transfert ont un effet non seulement sur le mécanisme de la concurrence mais aussi sur l'arrivée de nouvelles entreprises. Cet effet est de nouveau clairement négatif sur les marchés mûrs, lorsque la plupart des clients sont déjà liés à un producteur. Sur les marchés comptant peu de consommateurs non liés, les producteurs peuvent consolider une situation préexistante de pouvoir de marché ou dresser des barrières à l'entrée (OFT, 2003).

Un consensus semble exister en ce qui concerne l'importance d'un niveau faible de frais de transfert lorsqu'il s'agit d'industries nouvellement structurées qui se caractérisent par un acteur de marché dominant (OECD, 2011a, p. 59). Même s'il faut bien entendu que d'autres conditions soient remplies, de faibles frais de transfert sont fondamentaux pour ces industries en ce qui concerne le résultat en termes de concurrence (OECD, 2011a, p. 59)

---

<sup>4</sup> On obtient ainsi une situation comparable à celle d'un monopole temporaire comme dans le cas d'un brevet.

### 3.1.4 S'intéresser aux limites de la rationalité

Ce n'est que lorsque les consommateurs choisissent le rapport prix/qualité optimal que les offreurs sont effectivement disciplinés. La pratique montre cependant que le consommateur ne fait pas toujours le choix "pertinent" même lorsqu'il dispose d'une information suffisante, lorsque les frais de transfert sont faibles... Il y a donc des limites à la rationalité du consommateur. L'économie comportementale constate par exemple que les consommateurs amenés à comparer trop de produits ou de caractéristiques ont peur de faire le mauvais choix. Il se peut alors qu'ils choisissent au hasard ou ne parviennent pas à faire un choix. Un autre exemple est fourni par l'influence de l'ordre des options sur le choix du consommateur. Les consommateurs choisissent souvent la solution de facilité, et ce certainement dans le cas où ils ont l'impression qu'il y a une option "normale" ou "standard" (OECD, 2008). Et lorsque les résultats sont incertains, beaucoup de "fautes" sont commises. Les consommateurs accordent un poids plus important à une perte potentielle qu'à des possibilités de gains. Le consommateur se surestime aussi souvent et pense qu'un désagrément ne lui arrivera pas. Il se concentre en outre trop sur l'avenir proche et sur les alternatives qui s'accompagnent de sacrifices à court terme et renonce souvent à des bénéfices à long terme (van Damme, 2007).

Il est important que la politique reconnaisse de tels biais au niveau du comportement des consommateurs. Diverses réponses sont cependant possibles. C'est ainsi que dans certaines situations, il peut être suffisant de veiller à ce que l'information soit disponible. Mais souvent, il ne s'agit pas d'accroître les informations mais bien de présenter une information meilleure et structurée (OECD, 2008, p. 42). Dans d'autres cas, une guidance plus soutenue de la part des pouvoirs publics sera nécessaire, qu'elle s'accompagne ou non d'une restriction des possibilités de choix du consommateur.

De nouveau, le choix de l'intervention doit tenir compte de tous les coûts et bénéfices de la mesure. La limitation des possibilités de choix du consommateur, par exemple en imposant des conditions de sécurité plus strictes pour un produit ou service défini, garantit un niveau précis de sécurité mais a pour inconvénient que les personnes à même de bien évaluer les risques sont confrontées à des produits trop onéreux. Le niveau d'intervention nécessaire dépendra donc de la situation. Van Damme (2007) plaide dès lors pour la recherche avancée de formes de paternalisme asymétrique qui apporte une aide aux consommateurs vulnérables sans porter préjudice aux consommateurs plus rationnels (Van Damme, 2007).

## 3.2 Le bon fonctionnement de l'offre

Du côté de l'offre, il faut avoir une réglementation qui garantisse suffisamment l'arrivée de nouvelles entreprises, crée assez de possibilités concurrentielles et d'incitants à la concurrence entre les acteurs présents ou, au moins, n'entrave pas la concurrence. La littérature établit souvent une distinction entre les règles d'accès (les règles qui définissent les conditions auxquelles les parties peuvent avoir accès à un marché) et les réglementations comportementales (les conditions que doivent respecter les parties présentes sur le marché). Des exemples sont discutés successivement ci-dessous en ce qui concerne ces deux catégories.

### 3.2.1 Règles d'admission

Dans certains cas, des règles sont nécessaires afin de garantir ou de stimuler l'arrivée de nouvelles entreprises. Lors de l'introduction de la concurrence dans les secteurs de réseaux, des règles ont été mises en place en ce qui concerne l'accès aux réseaux et leur utilisation, les interconnexions entre réseaux...

Mais les règles peuvent également constituer une barrière compliquant l'arrivée d'entreprises sur le marché. L'obstacle ultime à l'admission est bien sûr l'octroi d'un droit exclusif de production d'un bien ou d'un service défini. Ce cas de figure se présente fréquemment lorsqu'il y a un monopole naturel : une situation dans laquelle un offreur est à même de produire à un coût moyen inférieur à celui d'offeurs multiples. Etant donné les avantages que la concurrence peut offrir, il convient toutefois d'éviter autant que possible la limitation du nombre d'offeurs. Dans certains cas, il peut être possible de scinder le droit exclusif entre deux ou trois parties pour conserver ainsi une dynamique concurrentielle tandis que les avantages recherchés sont préservés (OECD, 2011a). En outre, il convient de se demander si tous les sous-ensembles d'une filière présentent les caractéristiques d'un monopole naturel. Dans de nombreux cas, la concurrence est possible en amont et en aval. C'est ainsi que le réseau d'électricité est indubitablement un monopole naturel. La production et la vente d'électricité au client final ne présentent cependant pas les caractéristiques techniques d'un monopole naturel. Ces caractéristiques ne sont en outre pas constantes au fil du temps et dans l'espace. Etant donné que le caractère de monopole naturel dépend fortement de la structure des coûts, l'étendue du monopole naturel qui caractérise une industrie évoluera conjointement avec le progrès technologique. Mais la demande peut elle aussi évoluer. Un élargissement des débouchés peut faire en sorte que le minimum moyen de frais de production ne se situe plus à l'extérieur du cadre du marché. C'est ainsi que l'unification européenne progressive depuis les années 80 a réduit le potentiel de monopoles naturels dans la plupart des industries de réseaux (IR) (Naert et Cottyn, 2010, p. 196).

En dehors de l'octroi de droits exclusifs, il existe encore bien des exemples de réglementations moins explicites qui peuvent entraver l'arrivée d'entreprises. En fait, toute forme de législation qui augmente les frais d'entrée et de sortie des entreprises découragera certains arrivants potentiels et réduira ainsi le nombre de participants au marché (OECD, 2011a, p. 11). L'exemple a déjà été donné ci-dessus des qualifications minimales (normes minimales en général), lesquelles sont souvent introduites en vue de protéger les consommateurs mais peuvent, si elles sont plus restrictives que nécessaire, avoir également pour effet de "protéger les producteurs".

#### La loi d'établissement

La loi d'établissement est un exemple de barrière à l'entrée. L'idée de la loi d'établissement s'est développée au départ de la crise économique des années 30, période durant laquelle il y avait beaucoup d'entrepreneurs "par nécessité". Les personnes qui, en raison de la pénurie sur le marché du travail, étaient obligées de se consacrer à une activité indépendante étaient souvent dépourvues, selon les décideurs politiques, de la formation de base nécessaire au succès de l'entreprise et avaient ainsi un impact négatif sur le reste du secteur. Il a dès lors été décidé d'instaurer un seuil d'accès à l'entrepreneuriat.

Aujourd'hui, il faut disposer, avant de créer une entreprise, d'un certificat relatif aux connaissances de gestion de base, et ce pour toutes les professions qui doivent être inscrites à la Banque-carrefour des entreprises<sup>5</sup>. En dehors du certificat de connaissances de la gestion de base, il faut avoir pour les 25 "professions réglementées", un certificat d'aptitude professionnelle avant de pouvoir exercer une activité indépendante, certificat qui s'obtient soit sous la forme d'un diplôme, soit sous la forme d'une expérience pratique. Cette législation doit être distinguée des règles qui ont trait à l'accès à une activité non commerciale ainsi que c'est le cas des professions médicales ou paramédicales et des

---

<sup>5</sup> Si on ne peut présenter les diplômes nécessaires, un cours spécifique d'au moins trois mois doit être suivi dans un centre de formation agréé. Ce sont surtout les personnes d'un certain âge ou les non Européens qui sont ainsi obligés de postposer de plusieurs mois la création de leur entreprise (Van Quickenborne et Verhoest (2005), p. 611).

professions libérales qui ont une mission qui relève de l'intérêt général telles que les professions de notaire et de réviseur d'entreprises.

Cette mesure devrait accroître la qualité des nouveaux entrepreneurs mais constitue aussi une barrière à l'entrée. C'est ainsi que Lambrecht (2005) a constaté sur la base d'une étude empirique que le durcissement de la loi d'établissement belge en 1998 et l'introduction de l'attestation de distribution en 1990 ont non seulement provoqué une diminution du taux de cessation mais aussi une diminution du taux des entrées et que ce second effet était plus important que le premier. De façon analogue, une évaluation de la loi d'établissement aux Pays-Bas montre que celle-ci influence à peine la qualité des entreprises mais a un impact clairement négatif sur le nombre de débutants potentiels (Van Quickenborne et Verhoest, 2005).

En outre, les frais majorés de cessation ont un impact négatif sur l'arrivée de nouvelles entreprises. En effet, ces frais plus élevés de cessation augmentent les risques au moment de l'entrée (OECD, 2011a, p. 44). Les barrières administratives et bureaucratiques peuvent également influencer négativement l'entrée (par exemple les autorisations de bâtir, les autorisations environnementales...). On trouve encore un autre exemple dans les réglementations qui exigent des investissements lourds et qui désavantagent souvent de cette façon les entreprises de petite taille (et donc aussi les entreprises débutantes) (OECD, 2011a, p. 50). On pensera également aux réglementations qui ne s'appliquent pas aux offreurs déjà installés mais bien aux nouveaux arrivants (grandfather clauses, 2011a, p. 14).

Il y a donc de nombreux exemples de réglementations qui ont été conçues dans la perspective d'objectifs légitimes mais qui constituent des barrières à l'entrée des nouveaux entrepreneurs (et qui finalement ont des conséquences négatives pour les consommateurs). Il n'est cependant pas dit ici que ces formes de réglementation ne peuvent pas être utiles mais bien qu'il est important que les décideurs politiques soient conscients de tous les effets qui en découlent et soupèsent donc les avantages et les inconvénients.

### 3.2.2 Régulation du comportement

La régulation du comportement décrit les conditions que les acteurs du marché doivent respecter. Deux exemples seront discutés ci-dessus : la régulation du marketing et la régulation des prix.

#### *Régulation du marketing*

Pour que la concurrence soit suffisante, il faut que les consommateurs soient au courant des produits et services qui sont offerts, de leurs prix, de leurs caractéristiques... La publicité peut répondre à ce besoin et donc réduire l'asymétrie qui prévaut entre le vendeur et l'acheteur en matière d'informations. Ce sont surtout les nouveaux venus sur un marché qui trouvent dans la publicité une façon d'informer les clients potentiels en ce qui concerne leur présence et la nature et qualité des biens et services qu'ils offrent (OECD, 2011a). Une restriction de la publicité peut donc avoir un impact négatif sur les arrivants potentiels et, de cette façon, sur la concurrence sur le marché (OECD, 2011a).

Toutefois, ainsi qu'il a déjà été dit ci-dessus, la plupart des consommateurs ne sont pas les consommateurs parfaitement rationnels que suppose la théorie économique. Leur choix est souvent influencé par des facteurs qui, rationnellement, ne devraient pas intervenir. Cela donne aux annonceurs la possibilité d'employer une publicité manipulatrice pour changer les préférences des consommateurs (ou même pour les tromper).

La majorité s'accorde donc à dire qu'il faut au moins une certaine régulation de la publicité. La publicité ne peut générer des effets positifs que dans la mesure où elle fournit des informations correctes et non

pas trompeuses. C'est pourquoi il existe dans la plupart des pays une interdiction de faire de la publicité erronée ou trompeuse.<sup>6</sup> Une telle réglementation est nécessaire pour préserver la confiance du consommateur vis à vis du marché (OECD, 2011a, p. 47). Par ailleurs, de nombreuses personnes acceptent des restrictions en matière de publicité pour des biens et services ayant une valeur sociale négative (par exemple interdiction de la publicité pour le tabac) ou destinée à des groupes cibles vulnérables (par exemple aux enfants).

Une fois de plus, les degrés de régulation de la publicité dans une société appellent un examen au cas par cas. Vu les objectifs sociétaux qui sont poursuivis, il est important de soupeser tous les avantages et inconvénients des restrictions.

Dans ce cadre, l'OCDE souligne par exemple que de nombreux secteurs sont parvenus à se protéger de la concurrence par le biais de restrictions en matière de publicité et de marketing. Certains marchés parmi lesquels beaucoup de marchés qui s'autorégulent, ont recours à une interdiction de la publicité. Ils affirment que ce serait "contraire à l'éthique" et que leurs membres sont essentiellement mus par l'altruisme plutôt que par le gain financier. Il existe cependant des études qui montrent que les restrictions de la publicité et du marketing ne sont pas toujours favorables au consommateur sur ces marchés tandis que les prix pratiqués y sont significativement plus élevés et que l'accès et le choix sont restreints (OECD, 2011a, p. 49).

En outre, il importe de se demander si une limitation de la publicité est l'instrument le plus adéquat pour atteindre un objectif défini. Si une société veut décourager la consommation d'un bien ou d'un service défini, il se peut, en fonction de la situation, que l'interdiction de la mise sur le marché du produit, un impôt à la consommation, une obligation d'information dans la publicité soient de meilleures façons de faire face à un problème de politique (OECD, 2011a, p. 49).

### *Régulation des prix*

La régulation des prix est une autre forme de régulation du comportement. Il existe certainement des situations dans lesquelles la régulation des prix est nécessaire (par exemple en cas de monopole naturel) mais en général, la régulation des prix traitera plutôt les symptômes d'un dérèglement du comportement du marché que les causes sous-jacentes (Geldhof, Vandendriessche et Degreef, 2013, p. 263).

La régulation des prix peut adopter diverses formes. La forme la moins poussée de régulation des prix est celle qui impose une obligation d'information en ce qui concerne les prix, par exemple en obligeant les fournisseurs à indiquer clairement la composition de leurs prix. Un échelon plus haut, on trouve la régulation des prix par laquelle les autorités publiques définissent les paramètres qui peuvent être pris en compte dans le prix proprement dit qui sera imputé au client. La forme la plus poussée de régulation des prix est celle par laquelle les autorités publiques elles-mêmes imposent un prix, que ce soit par exemple un prix maximum ou un prix minimum ou - à l'extrême - un prix unitaire (Geldhof, Vandendriessche et Degreef, 2013, p. 263).

Les prix minimums sont parfois imposés en réponse à une concurrence-prix extrême. Dans ce cas, la régulation des prix est souvent considérée comme étant la façon de protéger les petits producteurs et/ou les producteurs locaux et/ou les producteurs les moins efficaces contre une concurrence "déloyale" (OECD, 2011a, p. 47). Toutefois, les prix minimums empêchent les producteurs dont les

---

<sup>6</sup> Même si l'interprétation de la publicité trompeuse n'est bien sûr pas simple. Armstrong (2008) se demande quel est le nombre de personnes qui doivent être trompées pour qu'il soit question de "publicité trompeuse".

coûts sont les plus faibles de gagner des parts de marché. En outre, ils réduisent également l'efficacité économique puisque les producteurs inefficaces peuvent rester sur le marché. Ils empêchent ainsi que ces moyens soient affectés à des activités alternatives et plus productives (OECD, 2011a, p. 47).

Les prix maximums apparaissent souvent lorsque le produit final est partiellement ou totalement pris en charge par la sécurité sociale, ainsi que c'est le cas des médicaments. Ils sont aussi souvent utilisés en réponse aux restrictions à l'accès au marché. Pour éviter qu'un monopole naturel ne donne lieu à une inefficacité allocative, c'est à dire à des prix de vente trop élevés, le régulateur peut imposer un prix maximum. C'est une tâche difficile étant donné que le régulateur ne dispose pas souvent de l'information qui est nécessaire pour définir un prix "correct". Mais même dans le cas où toute l'information est disponible, il faut faire un choix entre les différents objectifs (qui sont parfois opposés). Un prix peu élevé est, par exemple, bon pour le consommateur mais peut être néfaste pour les investissements en qualité et en innovation.

Or ces investissements sont la meilleure garantie de la persistance de prix peu élevés à l'avenir (Naert et Cottyn, 2010, p. 192). Les sous-investissements peuvent à long terme receler aussi des risques en matière de sécurité d'approvisionnement (Geldhof, Vandendriessche et Degreef, 2013, p. 262).

Des études dans le secteur des télécommunications et de l'énergie montrent que la régulation (des prix) peut en effet avoir un impact significatif sur le comportement d'investissement des entreprises et de ce fait, sur la qualité des services fournis (Meulmeester, P., 2008, p. 2). La mise en place d'une régulation correcte est toutefois un difficile exercice d'équilibre. Tieben et Poort, 2008 soulignent dans leur vision d'avenir du cadre de régulation des entreprises des réseaux du gaz et de l'électricité qu'il existe un dilemme possible entre les investissements et les objectifs environnementaux d'une part et l'efficacité et la concurrence d'autre part. Ils concluent que les organismes de contrôle et la science doivent miser davantage sur le développement de connaissances relatives aux effets de la régulation. Mais le développement de la connaissance dans ce domaine en est encore à ses prémices (Tieben et Poort, 2008, p. vi).

#### **4 L'adéquation de la réglementation fait toute la différence : deux études de cas**

L'observation du résultat de l'introduction de la concurrence dans un certain nombre de secteurs de réseaux montre qu'il ne va de soi d'avoir un bon fonctionnement du marché. Il n'existe donc pas de recette toute faite pour l'introduction de la concurrence sur un marché. Il y a cependant un consensus pour dire que certaines formes de politique sont typiquement meilleures que d'autres. Une politique qui mise tout autant sur l'offre (l'élimination la plus poussée possible des barrières à l'entrée) que sur la demande (donner au consommateur la possibilité de discipliner le marché) est spécifiquement la meilleure façon de stimuler la concurrence (Armstrong et Sappington, 2006, p. 32).

Lors du processus d'introduction de la concurrence dans les secteurs de réseaux, l'attention s'est portée en premier lieu sur l'offre sur le marché, par exemple sur l'accès au marché et les licences, l'accès et l'utilisation des réseaux, l'interconnexion, le contrôle des prix de gros et de détail... Il était logique de se focaliser initialement sur l'offre étant donné qu'il s'agissait précisément d'installer des offreurs alternatifs effectivement concurrents sur un marché précédemment monopolisé. A mesure que la concurrence se développait et que le nombre d'arrivants augmentait, l'attention des régulateurs s'est reportée sur la demande.

En ce qui concerne un certain nombre de secteurs de réseaux en Belgique, de multiples mesures ont été prises afin de renforcer la concurrence et l'effet en est déjà visible. Les réformes sont discutées ci-dessous.

### Reformes sur le marche du gaz et de l'electricite

Depuis longtemps déjà, diverses sources indiquent une évolution plus rapide des prix de l'électricité et du gaz que dans les pays voisins<sup>7</sup>, alors que les prix auxquels les fournisseurs belges peuvent faire leurs achats sur le marché ne diffèrent pas significativement des prix dans les pays voisins. Geldhof et al. (2013) constatent qu'un certain nombre de fournisseurs d'énergie du marché belge de l'énergie ont pu longtemps profiter du manque de transparence du marché et de l'inertie des consommateurs de sorte qu'ils ont pu maintenir leurs prix à un niveau artificiellement élevé (Geldhof, Vandendriessche et Degreef, 2013, p. 262).

Mais en réponse à cette situation, un certain nombre de mesures ont été prises récemment. Dans le souci d'augmenter la mobilité des clients entre les fournisseurs énergétiques, des instruments en ligne ont été développés permettant de comparer les prix de l'électricité et du gaz tandis que les frais de transfert ont été supprimés. Des mesures ont aussi été prises du côté de l'offre afin d'exacerber la concurrence entre les fournisseurs d'énergie. L'acteur dominant sur le marché - GDF Suez - a été obligé de renoncer à une partie de sa capacité de production (de centrales nucléaires amorties) et de les offrir sur le marché.

La formule de détermination des tarifs énergétiques (des fournisseurs) a elle aussi été réformée. Elle a été simplifiée et rendue plus transparente. La loi du 8 janvier 2012 a mis en place la réglementation dite du filet de sécurité. Le but de cette disposition est de protéger les ménages et les PME qui achètent leur électricité sur la base d'un contrat à prix variable de fluctuations de prix trop marquées et trop rapides. Les fournisseurs d'énergie ne peuvent dès lors plus indexer les prix énergétiques variables pour les livraisons de gaz et d'électricité aux ménages et PME que quatre fois par an. La formule d'indexation utilisée par les fournisseurs d'énergie doit être conforme à une liste exhaustive de critères d'indexation autorisés. Les paramètres d'indexation ne peuvent varier qu'en fonction de l'évolution des coûts réels d'approvisionnement du fournisseur, à savoir des prix (internationaux) du marché du gaz et de l'électricité et ne peuvent donc plus être liés aux prix pétroliers ou à d'autres éléments. Toutefois, une période de transition de deux ans est permise pour les fournisseurs de gaz qui se basent partiellement sur les prix du pétrole pour leurs contrats à plus long terme. Par ailleurs, les augmentations de prix font elles aussi désormais l'objet d'un contrôle. Les fournisseurs d'énergie sont obligés de notifier à la CREG toute hausse de prix qui ne résulte pas d'une indexation ou d'une décision de l'autorité publique compétente, du régulateur ou du gestionnaire du réseau. Cette notification doit s'accompagner d'une motivation.

En dehors de cette régulation concernant le filet de sécurité, le gel des prix aux consommateurs a été récemment institué à titre de mesure temporaire. C'est ainsi que l'indexation à la hausse des prix énergétiques variables pour la livraison d'électricité a été interdite du 1er avril 2012 au 31 décembre 2012.

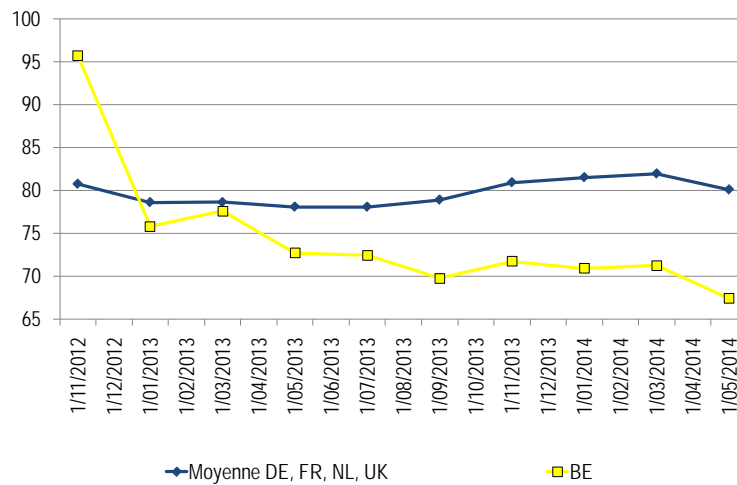
---

<sup>7</sup> L'Observatoire des prix avait, dans de nombreux rapports, pointé cette problématique ; Frontier Economics l'avait également épinglée dans « International comparison of electricity and gas prices for households », octobre 2011 et la CREG avait publié son étude intitulée « Le niveau et l'évolution des prix de l'énergie », 31 janvier 2012.



L'évolution suivante en est le résultat :

Graphique 4-1 : Evolution du prix de l'électricité (composante énergétique) (consommation résidentielle de 3,5 MWh)



Source : CREG

La régulation des prix est un élément mais à long terme les prix sont également déterminés par les investissements en capacité de production et en capacité d'interconnexion. En Belgique, ces investissements sont certainement nécessaires d'une part, afin de faire face au vieillissement du parc et à la fermeture annoncée des centrales nucléaires à partir de 2025 et, d'autre part, afin de répondre à la demande croissante d'électricité. De tels investissements importants requièrent toutefois un cadre clair et juridiquement sûr qui ne peut changer à tout moment. Etant donné la dispersion des compétences entre les différents niveaux de pouvoirs publics (par exemple les permis qui doivent être demandés à différents niveaux), ce sera un véritable défi que de parvenir à un ensemble logique de réglementations.

### Reforme sur le marche des telecommunications

Depuis longtemps déjà, diverses sources signalent également un éventuel disfonctionnement du marché des télécommunications. Mais dans une étude récente, l'IBPT constate que les prix de la téléphonie fixe et mobile suivent une tendance baissière ces dernières années. Cette baisse des prix est attribuée entre autres aux facteurs suivants (IBPT, 2013, p. 130) :

- l'arrivée d'opérateurs alternatifs qui ont opté pour des tarifs plus avantageux;
- la réduction des tarifs des terminaisons mobiles (les prix que se facturent les opérateurs entre eux) imposée par les instances de régulation;
- la baisse des coûts d'itinérance imposée par la Commission européenne. Cette mesure n'a pas d'effet sur le montant du forfait mais a bien un impact sur la facture finale des clients qui ont des communications internationales.

Il est frappant de constater qu'il y a une forte baisse des prix de la téléphonie mobile depuis l'été 2012 (IBPT, 2013, p. 48). De plus, on assiste, surtout depuis octobre, à une hausse claire de la rotation de la clientèle dans ce segment (IBPT, 2013, p. 151). Cette augmentation trouve sans doute son origine dans la combinaison d'un certain nombre de facteurs dont les principaux sont les suivants :

- la nouvelle loi sur les télécommunications permet de changer plus facilement et sans frais (après 6 mois) d'opérateur;
- la nouvelle baisse des tarifs des terminaisons mobiles amenant ceux-ci à 1 cent par minute au 1 janvier 2013 et rendant ainsi les offres illimitées possibles;
- la "guerre des prix" sur le marché mobile : l'un des principaux acteurs a mis sur le marché une structure tarifaire très transparente (l'arrivée de "King" et "Kong" de Telenet) qui a amené les grands opérateurs à revoir leur offre sur le marché belge. La rotation de la clientèle a dès lors été la plus marquée durant les mois qui ont suivi le changement tarifaire des opérateurs traditionnels (IBPT, 2013, p. 151).

Une campagne appelée "Téléphone, GSM, internet, TV : osez comparer" a été menée récemment. Durant cette période, chaque commune participante a offert aux citoyens pendant au moins un jour l'aide nécessaire à l'apprentissage de l'estimation de leurs réels besoins en télécommunications et à la comparaison des offres des opérateurs sur la base des simulateurs de tarifs [www.meilleurtarif.be](http://www.meilleurtarif.be)<sup>8</sup>.

En effet, une comparaison nationale des tarifs des télécommunications, menée par l'IBPT met en lumière des différences importantes entre les offres, ce qui montre l'intérêt pour le consommateur de les comparer. Cependant, de nombreux consommateurs continuent à payer des tarifs historiques, plus élevés. Une étude menée par l'UCL en 2012 à la demande de l'IBPT au sujet de la situation sur le marché belge des communications électroniques a montré que la majorité des répondants ne comparent pas les offres avant de choisir un opérateur. Il ressort également de l'enquête que les consommateurs trouvent qu'il est relativement difficile de comparer les prix et les tarifs de différents opérateurs (les répondants ont indiqué un score moyen de 4 sur une échelle de 10). (IBPT, 2013, p. 148).

---

<sup>8</sup> Grâce à ce site, le consommateur peut obtenir les prix de toutes les offres sur le marché belge en fonction d'un schéma de consommation précisé au préalable.

En dehors des prix, la qualité de la prestation de services est également importante. Celle-ci est notamment influencée par les investissements dans le réseau. Or, de nombreuses réglementations influencent ces derniers. Par exemple, on pensera aux normes sur les champs magnétiques, normes qui diffèrent d'ailleurs dans les trois Régions. Jusqu'à il y a peu, ces normes interdisaient le placement d'antennes 4G dans la Région de Bruxelles-Capitale mais une modification est intervenue récemment de sorte que le placement de ces antennes est désormais autorisé.

## 5 Besoin d'une évaluation de la concurrence

Les cas de figures décrits ci-dessus montrent clairement qu'il est possible d'améliorer le fonctionnement des marchés par l'introduction ou l'adaptation de réglementations et de réaliser ainsi des bénéfices sociétaux. Il est dès lors important d'examiner les secteurs sous l'angle du fonctionnement de leur marché afin d'identifier d'éventuels problèmes (points 4.1). Le cadre réglementaire de ces secteurs peut ensuite être étudié en détail. Il faut à ce sujet se rendre compte que toute forme de réglementation a tant des avantages que des inconvénients. En cas de décision sur l'introduction ou la réforme d'une réglementation, il importe donc de tenir compte de tous les coûts et de tous les bénéfices (point 4.2).

### 5.1 Examen des secteurs

Une analyse détaillée du fonctionnement d'un marché exige souvent une étude spécifique au secteur dans le but de décrire les ressorts économiques de ce secteur et la dynamique du comportement des consommateurs et des entreprises sur ce marché. Mais il n'est pas toujours nécessaire de procéder à une analyse détaillée tenant compte des relations potentiellement complexes de cause et effet entre consommateurs et entreprises. En premier lieu, un dépistage sectoriel peut se faire sur la base d'un nombre restreint d'indicateurs afin d'identifier les marchés qui fonctionnent moins bien et doivent donc retenir l'attention (Van Herreweghe et Walckiers, 2013, p. 6).

Dans ce cadre, le travail d'étude du service Monitoring des secteurs et des marchés du SPF Economie est intéressant. Le service avait déjà précédemment mis sur pied un projet d'étude AGORA (Monitoring of Market and Sectors) financé par le SPP Politique scientifique afin d'élaborer un cadre méthodologique permettant la détection des disfonctionnements des marchés. Différents indicateurs tels que l'accès au marché, la pénétration des importations, la concentration, la persistance des bénéfices et la volatilité des parts de marché ont été développés afin de mesurer les différents aspects du fonctionnement du marché. Les résultats de ce projet ont été publiés au début de 2012 sur le site du SPF Economie.

Une suite a été donnée à ce projet en 2013 (en collaboration avec le Bureau fédéral du Plan). Pour cette recherche complémentaire qui est encore en cours, un certain nombre d'indicateurs individuels et étayés économiquement ont été conçus et calculés. L'exercice se termine finalement par le développement d'un indicateur composite de fonctionnement du marché (intitulé MFI). Cet indicateur est calculé sur la base des 6 indicateurs partiels qui peuvent être répartis en trois sous-groupes : structure du marché, dynamique du marché et fonctionnement du marché. La ventilation par secteur d'activités a eu lieu de la façon la plus détaillée possible, à savoir sur la base du niveau NACE 4.

Le projet évoluera pour devenir un élément à part entière des activités de l'Observatoire des prix, plus spécialement de l'aspect fonctionnement du marché. Le but de cet instrument de dépistage est d'identifier, sur la base de données d'entreprises empiriques et individuelles, les secteurs d'activités économiques où les chances de disfonctionnement du marché sont les plus grandes (Van Herreweghe

et Walckiers, 2013, p. 7). Il peut s'agir d'un premier "clignotant"; les secteurs ayant un risque accru de disfonctionnement de marché peuvent alors faire l'objet d'une étude de terrain supplémentaire et d'une recherche des caractéristiques spécifiques dans le but de savoir ce qu'il en est du fonctionnement de ce marché (Van Herreweghe et Walckiers, 2013, p. 9).

Le nouveau Code de droit économique belge stipule que lorsque l'Observatoire des prix constate un problème de marché, il doit en faire immédiatement part au Ministre, à l'Autorité belge de la Concurrence et le cas échéant au régulateur sectoriel concerné. Ce sont ensuite l'Autorité belge de la Concurrence, les contrôleurs sectoriels, la direction générale chargée de la protection du consommateur et le Ministre des Affaires économiques qui sont compétents en ce qui concerne la prise en charge de ce problème. Si le disfonctionnement des marchés n'est pas provoqué par des infractions aux règles de la concurrence, la réglementation sera l'élément crucial de l'amélioration de l'état du marché. Il est donc important qu'elle prenne la forme adéquate.

## **5.2 Le contrôle de la réglementation sous l'angle de la concurrence**

Mais qu'est-ce qu'une "réglementation adéquate" ? Il ressort clairement de l'analyse ci-dessus que toute forme de réglementation a tant des avantages que des inconvénients pour le fonctionnement du marché. En outre, il convient de tenir compte du fait que la réglementation influence aussi le bien-être de la société d'autres façons que par le biais de la concurrence.

Il est dès lors très difficile de formuler des recommandations générales en ce qui concerne les qualités de la réglementation. Le type de règles qui sont nécessaires dépendra de l'intérêt public qui est poursuivi, de la nature du bien ou du service, de la phase de fonctionnement du marché... Les décideurs politiques doivent cependant absolument reconnaître que toute forme de réglementation a des répercussions propres. Il faut donc, lors de la décision d'introduire ou de réformer les règles, prendre en compte tous les coûts et tous les bénéfices, y compris également l'impact de la réglementation sur le fonctionnement du marché.

Dans ce cadre, l'OECD a développé un "outil d'analyse de la concurrence" qui peut aider les décideurs politiques à évaluer l'impact de la réglementation sur le marché. Il s'agit d'une méthodologie pratique qui assiste les décideurs politiques lors de l'évaluation de mesures politiques existantes ou nouvelles en ce qui concerne la question de savoir si ces règles ne limitent pas la concurrence de façon inutile. Lorsque c'est le cas, cet outil aide à développer des alternatives permettant d'atteindre les mêmes objectifs mais étant moins nuisibles à la concurrence (brochure OECD). Ainsi qu'il a déjà été dit avec insistance au point 2, une analyse d'impact sur la concurrence ne débouche pas nécessairement sur la réduction et la suppression de la réglementation publique. Dans certains cas, il peut être nécessaire d'introduire des règles en ce qui concerne les "frais de transfert" ou d'accompagner les consommateurs dans leur processus d'achat.

Dans un premier temps, l'OECD a développé une "Competition Checklist" qui doit permettre une analyse rapide de la politique. De cette façon, les mesures ayant potentiellement un impact négatif sur la concurrence sont identifiées et peuvent ensuite être analysées de façon plus approfondie (OECD, 2011a, p. 26).

Si la liste de contrôle montre la nécessité d'une analyse étendue de la concurrence, celle-ci doit de préférence se faire dans le cadre d'une analyse d'impact de la régulation existante (par exemple RIA). Une analyse étendue de la concurrence comprend :

- 1) La formulation claire des objectifs politiques.

- 2) L'identification d'une réglementation alternative également à même de permettre la réalisation des objectifs politiques.
- 3) L'évaluation de l'effet concurrentiel de chaque alternative.
- 4) La comparaison des alternatives (OECD, 2011a, p. 35). Les décideurs politiques peuvent alors choisir l'alternative qui débouche sur l'objectif politique poursuivi en provoquant le moins de perturbations possibles. L'OECD souligne cependant que la profondeur de l'analyse de la concurrence doit être proportionnelle à l'ampleur des effets négatifs potentiels d'une politique.

L'importante différence par rapport aux analyses d'impact existantes réside dans le fait que l'analyse d'impact sur la concurrence n'examine pas uniquement la situation momentanée mais bien aussi l'impact que la réglementation peut avoir sur le comportement (futur) des participants au marché et donc les effets possibles sur le bon fonctionnement du marché. C'est cette composante dynamique qui fait que les analyses d'impact sur la concurrence sont tout à fait complémentaires aux analyses existantes visant à améliorer la qualité et l'efficacité de la réglementation (OECD, 2011b, p. 50). L'analyse offre en outre l'avantage de ne pas s'intéresser uniquement aux parties directement concernées mais aussi aux intervenants sur le marché qui sont influencés de façon indirecte (effets sur les marchés liés) (OECD, 2011a, p. 38).

Tout comme dans le cas des analyses traditionnelles d'impact de la régulation, il est important que l'analyse de l'impact sur la concurrence ait lieu à un stade précoce du processus de développement de la politique, et ce avant même de prendre une décision sur la façon dont un défi politique doit être abordé (OECD, 2011a, p. 27). Il convient de voir ces analyses comme étant "une part intégrale du processus de développement d'une politique".

Il est préférable que l'analyse d'impact soit effectuée par les décideurs politiques eux-mêmes mais l'OCDE conseille que des acteurs publics externes (par exemple l'Autorité de la Concurrence) y soient également associés (OECD, 2011a, p. 28). Les autorités de la concurrence occupent une position idéale en ce qui concerne la remise d'avis sur les analyses d'impact sur la concurrence, l'entraînement des "frontline officers" qui doivent réaliser une telle analyse et la réalisation propre de telles analyses de concurrence sélectives (OECD, 2011a, p.33).

Le Royaume-Uni est un pays qui procède depuis relativement longtemps à de telles analyses d'impact sur la concurrence<sup>9</sup>. Le terrain était sans doute favorable parce que le Royaume-Uni rassemble en un seul lieu la politique de la concurrence et la politique des consommateurs : l'OFT, ou le consommateur britannique, et l'autorité de la concurrence. La mission de l'OFT est "to make markets work well for consumers". Dans ce cadre, il a développé des directives relatives à la réalisation d'analyses d'impact sur la concurrence et est compétent en ce qui concerne la constatation ("review") de l'impact concurrentiel d'une nouvelle politique (OECD, 2011a, p. 28). Il convient cependant de remarquer que seule une fraction des nouvelles initiatives réglementaires est analysée en détail. Concrètement, ce sont deux collaborateurs de l'OFT qui se chargent très activement de ce travail. (OECD, 2011a, p.32).

Le Royaume-Uni n'est pas le seul à travailler dans ce domaine. La Finlande, un pays où l'autorité de la concurrence et l'agence des consommateurs sont réunis depuis 2013 au sein de la FCCA, en est un autre exemple. Concrètement, la FCCA peut elle-même prendre des initiatives en vue de supprimer certaines réglementations qui limitent la concurrence, donner son opinion sur les réformes de la réglementation et participer à des groupes de travail en vue de la préparation de nouvelles

---

<sup>9</sup> L'évaluation de l'impact sur la concurrence est une partie obligatoire de la RIA depuis 2002. (OECD (2011a), p. 37).

règlementations lorsque les réformes semblent devoir avoir un impact sur la concurrence et sur le marché (site FCCA).

Les Pays-Bas constituent un exemple intéressant car les partenaires sociaux ont élaboré, au sein du SER, un questionnaire afin d'aller à la recherche, d'une façon professionnelle et approfondie, de l'organisation optimale des secteurs et de ne pas s'enfoncer dans des discussions idéologiques. Cet exemple est expliqué en détail ci-dessous.

**Pouvoirs publics et marche : c'est le resultat qui compte! (ser (2010))**

Aux Pays-Bas, les partenaires sociaux réunis au sein du SER ont émis, en 2010, un avis sur une proposition d'analyse d'impact à effectuer préalablement aux interventions au niveau de la politique d'organisation. Cet avis a été formulé à la suite d'une demande adressée au SER sur le fonctionnement du marché et les intérêts publics. Il s'agissait essentiellement, compte tenu des leçons qui peuvent être tirées des opérations passées portant sur le fonctionnement du marché, de rassembler des recommandations quant à l'introduction future de "(nouveaux) mécanismes de marché".

Lors de l'élaboration de cet avis, les secteurs dont le mécanisme du marché n'était que peu ou pas développé ont joué un rôle important mais le SER souligne que l'analyse générale et les recommandations s'appliquent en principe à tous les secteurs (SER, 2010, p. 9). Concrètement, les secteurs ont identifié un certain nombre de démarches et de questions auxquelles il faut penser dans toute politique d'organisation.

La première étape consiste en l'analyse de la situation de départ et en l'identification des intérêts publics. Il est important que l'identification et l'opérationnalisation de ces intérêts se fassent avant le changement de politique. Si cette première démarche n'est pas effectuée au préalable, la mesure a posteriori de l'évolution des intérêts publics est dans une certaine mesure arbitraire (SER, 2010, p. 20). Après la définition des objectifs, diverses variantes de politique sont développées. On se penche à cet égard tant sur la situation finale souhaitée que sur la transition. Ensuite, les effets des variantes de politique sont inventoriés et les variantes sont comparées sur la base des coûts et des bénéfices. Il est important de sopeser d'une part, le risque de voir le niveau des intérêts publics diminuer d'une façon inacceptable et, d'autre part, le risque de constater que les normes minimales débouchent trop sur l'immobilisme et empêchent l'adaptation de l'offre aux souhaits des utilisateurs et des consommateurs (SER, 2010, p. 14). Enfin, un système de monitoring et d'évaluation est développé (SER, 2010, p. 24).

Selon le SER, l'analyse d'impact doit satisfaire aux conditions suivantes : elle doit être obligatoire et proportionnelle, être effectuée en temps utile, être transparente, associer les experts et les parties prenantes (dont les partenaires sociaux), étudier correctement sur le fond tous les faits et les impacts significatifs. En ce qui concerne la proportionnalité, le SER ne souhaite pas recommander d'appliquer une telle analyse d'impact étendue à tout changement incrémental d'une législation au sein d'un mécanisme existant. Le Conseil veut éviter que la valeur d'une telle analyse d'impact ne se dilue de par son application à tout changement possible de la réglementation (SER, 2010, p. 180). Les moyens limités des pouvoirs publics doivent donc se concentrer sur les domaines où l'analyse de la concurrence est la plus nécessaire.

### Un exemple au niveau européen : la filière d'approvisionnement alimentaire

Ces deux dernières décennies, la filière d'approvisionnement alimentaire et non alimentaire s'est modifiée de façon considérable pour des raisons économiques, sociales et démographiques. Le renforcement de la concentration et de l'intégration verticale dans toute l'Union européenne a conduit à des changements structurels dans ces filières faisant en sorte qu'un nombre relativement limité d'intervenants puissants semble avoir un pouvoir de négociation considérable dans la filière d'approvisionnement. (CE, 2013d).

La Commission européenne a dès lors considéré en 2010 que les consommateurs ne recevaient pas suffisamment d'offres équitables en termes d'assortiment et de prix et que les intermédiaires et les industries du secteur de la transformation des denrées alimentaires ainsi que les détaillants offraient aux producteurs agricoles des prix "assassins". En réaction et dans le cadre du forum de haut niveau consacré à l'amélioration du fonctionnement de la chaîne de l'approvisionnement alimentaire, une plateforme d'experts a été créée en ce qui concerne les pratiques contractuelles entre entreprises afin de trouver une solution à ce problème.

En 2011, la plateforme d'experts a présenté une série de principes et d'exemples relatifs aux pratiques honnêtes et malhonnêtes dans les relations verticales au sein de la filière d'approvisionnement alimentaire. Sur la base de ce rapport, la Commission européenne rédige une évaluation d'impact des diverses prises en charge possibles du problème des pratiques commerciales déloyales dans la filière d'approvisionnement entre entreprises.

## 6 Bibliographie

- ARMSTRONG (2008), Interactions between competition and consumer policy, *Economic Discussion Paper*, Office of Fair Trading, OFT991, 75 p.
- ARMSTRONG, M. et D.E.M. SAPPINGTON (2006), "Regulation, competition and liberalization", *Journal of Economic Literature*, Vol. XLIV (Juin 2006), pp. 325 - 366.
- BAARSMA, B., M. POMP et J. THEEUWES (2008), *Dynamische marktwerking - Over de complexiteit van mededinging in vijf sectoren*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 187 p.
- BASKER, E. et M.D. NOEL (2009), "The evolving food chain: competitive effects of Wal-Mart's entry into the supermarket industry", *Journal of Economics and Management Strategy*, ed. 18, n°4, pp. 977-1009.
- BASSANINI, A. et R. DUVAL (2006), Employment patterns in OECD countries: reassessing the role of policies and institutions, OECD, *Economics Department Working Paper*, n°. 486.
- BASKER, E. (2005), "Job creation or destruction? Labor-market effects of Wal-Mart expansion", *Review of Economics and Statistics*.
- BIATOUR, DUMONT et KEGELS (2011), "The determinants of industry-level total factor productivity in Belgium", *Working Paper*, n° 07-11, Bureau fédéral du plan, 58 p.
- IBPT (2013), *Etude comparative des produits de télécommunication en Belgique, France, Pays-Bas, Allemagne et au Royaume-Uni [ Tarifs appliqués entre le 8 et le 28 août 2012]*, A la demande M. Johan Vande Lanotte, Vice-Premier Ministre, Ministre de l'Économie, des Consommateurs et de la Mer du Nord, 161 p.
- BOGAERT et KEGELS (2012), Compétitivité de la Belgique: Défis et pistes de croissance, *Planning Paper*, n° 112, Bureau fédéral du plan, 69 p.
- CONWAY, P., D. DE ROSA, G. NICOLETTI et F. STEINER (2006), « Réglementation des marchés de produits et convergence de la productivité », OECD, *Revue économique*, p. 43.

- CE (2013a), *Bilan approfondi concernant la Belgique*, Document de travail des services de la Commission, Bruxelles, SWD(2013) 113 final, 69 p.
- CE (2013b), *Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité 2013 de la Belgique*, Document de travail des services de la Commission, Bruxelles, SWD(2013) 351 final, 56 p.
- CE (2013c), *Market functioning in network industries - Electronic Communications, Energy and Transport*, *Occasional Papers*, n° 129 (February 2013), Brussels, 124 p.
- CE (2013d), *Livre vert sur les pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire et non alimentaire interentreprises en Europe*, COM(2013)37 final, Bruxelles, 25 p.
- CE (2014), *European Competitiveness Report 2013 - Towards knowledge driven re-industrialisation*, Brussels, 234 p.
- SPF ÉCONOMIE(2012), *Niveau de prix dans les supermarchés*, Bruxelles.
- FRONTIER ECONOMICS (2010), *Choice and Competition in Public Services - A guide for policy makers*, A report prepared for the OFT by Frontier Economics, OFT1214.
- FINNISH COMPETITION AUTHORITY (2011), *Smart regulation - well-functioning markets*, English Summary, 10 p.
- GELDHOF, W., F. VANDENDRIESSCHE et C. DEGREEF (2013), "Prijnsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector", *SEW*, n° 6, juin 2013, pp. 261 - 277.
- KOZLUK, T (2009), "Promoting competition to strengthen economic growth in Belgium", OECD, *Economics Department Working Paper*, n° 736, 34 p.
- LAMBRECHT, J. (2005), *Determinanten van de bedrijfsdynamiek in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: een vergelijking met België, het Vlaams en het Waals gewest*, 159 p.
- MAARSE, H. (2011), *Markthervorming in de zorg - Een analyse vanuit het perspectief van de keuzevrijheid, solidariteit, toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid*, Universitaire Pers Maastricht, 332 p.
- MATSA, D.A. (2011), "Competition and product quality in the supermarket industry", *Quarterly Journal of Economics*, ed. 126, n° 3, pp. 1539-1591.
- MEULMEESTER, P. (2008), "Lange termijn investeringen in elektriciteitsnetwerken niet gegarandeerd", *TPEdigitaal*, ed. 2, n°2, pp. 93-113.
- NICOLETTI, G. et S. SCARPETTA (2003), "Regulation, productivity and growth: OECD Evidence", OECD, *Economics Department Working Papers*, n° 347, ECO/WKP(2003)1
- NAERT, F. et A. COTTYN (2010), *Marktwerkingsbeleid in België en de EU - Een economische inleiding*, *Intersentia Antwerpen - Oxford*, 305 p.
- OECD (2007), "Competition and barriers to entry", *OECD Policy Brief*.
- OECD (2008), *The interface between competition and consumer policies*, DAF/COMP/GF(2008)10, 270 p.
- OECD (2010), *Review of Better Regulation in Belgium*.
- OECD (2011a), *Competition Assessment Toolkit - Volume I: Principles*.
- OECD (2011b), *Competition Assessment Toolkit - Guidance*.
- OFT (2003), "Switching costs, Part one: Economic Models and Policy Implications", *Economic Discussion Paper*, n°5, A report prepared for the OFT and the Department of Trade and industry by National Economic Research Associates, 146 p.
- SER (2010), *Overheid en markt: Het resultaat telt!*, 217 p.
- STELLINGA, B. (2012), *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*, Amsterdam University Press, 105 p.



STEPHEN, F.H. (2004), *The market failure justification for the regulation of professional service markets and the characteristics of consumers*, European University Institute - Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2004 EU Competition Law and Policy workshop/Proceedings, 11 p.

TIEBEN, B. et J. POORT (2008), *Van maatstaf naar maatwerk: Toekomstvisie reguleringskader netwerkbedrijven electriciteit en gas*, SEO-rapport, Amsterdam, 43 p.

VAN DAMME, E.(1996), *Marktwerking en herregulering*, CentER for Economic Research, Tilburg University, 24 p.

VAN DAMME, E. (2001), "Marktwerking vereist maatwerk", *Maandschrift Economie*, ed.65, pp. 185-207.

VAN DAMME, E. (2007), "Concurrentiebeleid en consumentenbeleid", *ESB*, avril 2007, pp. 37-42.

VAN DAMME, E. et M.P. SCHINKEL (2009), *Marktwerking en de borging van publieke belangen, in Marktwerking en publieke belangen*, van Damme et Schinkel (réds.), Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, Preadviezen 2009, 202 p.

VAN DAMME, E.E.C. et F. VERBOVEN (2001), *Het nieuwe toezicht op ondernemingen: economische aspecten van marktwerking en regulering*, Tilburg University, pp. 139-185.

VAN DER LINDEN (2005), "Hervorming van netwerkindustrieën: Theoretisch kader", *Working paper*, ed.8, n° 5 Bureau fédéral du plan, 56 p.

VAN HERREWEGHE, P. et A. WALCKIERS (2013), "De opvolging van marktwerking, een zinvol instrument?", *Carrefour de l'Economie*, 2013/01, SPF Economie, P.M.E., Classes Moyennes et Energie.

VAN QUICKENBORNE, V. et T. VERHOEST (2005), "Vestigingswet: verleden: heden en (mogelijke) toekomst - administratieve rompsloms of zinvolle reglementering", Tilleman, B. et A. Verbeke (éds), *Actualia Vermogensrecht*, Brugge: die Keure.