

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

Forum mondial sur la concurrence

**ACCORDS DE COOPÉRATION RÉGIONALE N MATIÈRE DE
CONCURRENCE**

- Synthèse -

29 novembre 2018

Ce résumé préparé par le Secrétariat de l'OCDE récapitule les conclusions principales des discussions qui ont eu lieu au cours de la 17^{ème} réunion du Forum mondial sur la concurrence tenue les 29 et 30 novembre 2018.

D'autres documents consacrés à ce sujet sont disponibles à l'adresse suivante : oe.cd/acr.

Pour toute question relative à ce document, veuillez contacter M. Wouter Meester [courriel : Wouter.Meester@oecd.org] ou Lynn Robertson [courriel : Lynn.Robertson@oecd.org].

JT03464164

Synthèse

*Par le Secrétariat**

Plusieurs points se dégagent des débats ayant eu lieu au cours de la table ronde tenue lors du Forum mondial sur la concurrence (FMC) du 29 novembre 2018, du document de référence du Secrétariat, des exposés des participants et des communications présentées par les délégués :

- (1) *À l'échelle mondiale, 11 accords de coopération régionale en matière de concurrence (c'est-à-dire signés par trois pays ou plus situés dans la même zone géographique) répondent à un besoin de coopération régionale dans ce domaine.*

Le nombre croissant de pays ayant adopté et mettant activement en œuvre un droit et une politique de la concurrence au niveau national a rendu nécessaire une coopération régionale efficace en matière de concurrence. Au fil des ans, cela s'est traduit par une hausse du nombre d'accords de coopération régionale en matière de concurrence (ACRC).

Cette session du FMC s'est principalement intéressée aux 11 ACRC signés dans le monde par trois pays ou plus situés dans la même zone géographique et ayant adopté des dispositions régionales sur la concurrence et établi une autorité régionale de la concurrence (ARC), à savoir les cinq ACRC de l'Afrique sub-saharienne (la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA³)); les trois ACRC existant en Amérique latine et dans les Caraïbes (la Communauté andine (CAN), la Communauté des Caraïbes (CARICOM) et le Marché commun du Sud (MERCOSUR)); les deux ACRC européens (l'Union européenne (UE) et l'Association européenne de libre-échange (AELE)) et un ACRC en Eurasie (l'Union économique eurasiennne (UEEA)).

Ces ACRC font notamment office de plateforme de coordination, de collaboration, de convergence régionale des lois et de développement des compétences. Ils génèrent en outre des économies d'échelle en termes de mise en œuvre, car de nombreuses affaires relevant du droit de la concurrence ont une dimension internationale ou régionale. Cet aspect peut s'avérer particulièrement important pour les pays en développement et émergents.

- (2) *Les différences existant dans la répartition des pouvoirs entre les autorités nationales et régionales de la concurrence permettent de mettre en évidence quatre approches.*

Un certain nombre de facteurs peuvent influencer sur l'élaboration du droit et de la politique de la concurrence à l'échelle régionale et notamment, mais pas uniquement, le niveau de développement économique des États membres, la présence (ou l'absence) de régimes de concurrence nationaux, ainsi que l'ampleur et le type d'intégration régionale (souhaités).

* Cette synthèse ne reflète pas nécessairement un consensus entre les membres du Comité de la concurrence. En revanche, elle récapitule les points essentiels des débats ayant eu lieu au cours de la table ronde, des communications écrites présentées par les délégués, des exposés des participants, ainsi que du document de référence du Secrétariat.

Les circonstances locales, comme l'héritage historique et les systèmes juridiques des pays membres, peuvent aussi jouer un rôle significatif.

Les différences existant dans la répartition des pouvoirs entre les autorités nationales de la concurrence (ANC) et les autorités régionales de la concurrence (ARC) permettent de mettre en évidence quatre « modèles régionaux » :

1. Modèle de l'« arbitre régional » – l'ARC a une compétence originaire exclusive dans les affaires régionales et coordonne les enquêtes entreprises au niveau national.
2. Modèle « à deux niveaux » – deux niveaux fonctionnent de manière indépendante : pour les affaires régionales, l'ARC a la compétence originaire exclusive et elle conduit l'enquête et rend une décision, tandis que pour les affaires nationales, l'ANC a la compétence originaire exclusive et elle conduit l'enquête et rend une décision.
3. Modèle « d'application conjointe » – Les autorités nationales et régionales appliquent les dispositions régionales sur la concurrence dans les affaires de concurrence qui les concernent (affaires nationales et régionales).
4. Modèle « à un niveau » – L'ARC enquête et rend les décisions dans les affaires de concurrence nationales et régionales, tandis que les ANC remplissent une fonction purement de soutien.

À partir de ces modèles régionaux, nous pouvons regrouper les ACRC comme suit :

Tableau 1. Regroupement des ACRC selon la répartition des pouvoirs entre les ANC et les ARC

Modèle régional de concurrence	ACRC
Modèle de l'« arbitre régional »	CAN, MERCOSUR
Modèle « à deux niveaux »	CARICOM, CEMAC, CAE, UEEA, CEDEAO
Modèle « d'application conjointe »	COMESA, AELE, UE
Modèle « à un niveau »	UEMOA

Source : Analyse de l'OCDE

L'UE (et l'AELE¹) sont largement considérées comme des modèles de pratiques exemplaires en matière de mise en œuvre du droit régional de la concurrence. Le COMESA passe aussi pour obtenir des résultats relativement satisfaisants, notamment au regard de l'application des dispositions régionales relatives aux fusions. Pour la plupart des autres ACRC, la mise en œuvre des dispositions régionales est encore balbutiante ou éloignée de l'efficacité souhaitée.

- (3) *Les ACRC recèlent un potentiel significatif pour les pays qui y participent, mais leur efficacité est déterminée par le soutien politique et économique apporté à l'échelle régionale.*

Il est communément admis que les ACRC présentent des avantages potentiels significatifs pour les pays qui y participent, en particulier les pays de petite taille et les économies en développement. Ils permettent notamment de remédier à la pénurie de ressources de mise

¹ Le cadre concurrentiel régional de l'AELE est strictement fondé sur et interdépendant du système de l'UE.

en œuvre, de promouvoir la culture de la concurrence, d'atténuer la pénurie de capacité de mise en œuvre (recueil des preuves dans les affaires transnationales, contribution à la création d'une menace crédible pour les économies de taille plus restreinte et promotion des sanctions cumulables, par exemple) et de tenir les gouvernements nationaux en échec, par exemple au regard des obstacles imposés par l'État.

Les ACRC conclus dans différentes régions montrent que la réussite d'un régime de concurrence régional est intrinsèquement liée à celle de l'accord d'intégration économique plus général qui s'applique. Un accord d'intégration régional est nécessaire pour consacrer juridiquement un régime de concurrence régional. De plus, l'entrée en vigueur d'un tel régime requiert une harmonisation des lois au sein du bloc régional, des réformes institutionnelles, une coopération constante entre les États membres, une amélioration des compétences et des financements conséquents.

La réussite du Réseau européen de la concurrence montre qu'un engagement politique fort conduit, notamment, à une étroite collaboration entre les autorités et à la convergence des droits de la concurrence des pays membres, et de ce fait, à une mise en œuvre efficace des dispositions régionales sur la concurrence. À ce jour, 85 % des décisions appliquant les articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ont été prises par les autorités nationales de la concurrence.

Dans d'autres régions, toutefois, on observe un manque de volonté politique de conclure des accords de coopération régionale en matière de concurrence de façon autonome. En conséquence de quoi, bon nombre des autres ACRC ayant établi une autorité régionale de la concurrence se sont traduits par une mise en œuvre réduite, c'est-à-dire un nombre d'affaires restreint ou nul.

Ainsi, le soutien et l'orientation politiques fournis étant limités en Amérique latine, des tensions sont apparues à deux niveaux : (i) entre les autorités responsables des échanges commerciaux (qui pilotent souvent le processus d'intégration régionale) et celles qui sont en charge de la concurrence, et (ii) entre les autorités nationales et régionales. En Afrique sub-saharienne, bien qu'il semble exister, sur le papier, une volonté politique de mettre en œuvre les dispositions sur la concurrence au niveau régional, dans la pratique, les juridictions nationales se sont montrées réticentes à céder certaines attributions aux autorités régionales de la concurrence.

(4) *Bien que les ACRC ouvrent de formidables possibilités, de sérieux obstacles empêchent ces avantages de se concrétiser.*

De nombreux pays et régions ont rencontré des obstacles qui les empêchent de tirer pleinement avantage de ces accords. Les raisons expliquant le déficit de mise en œuvre qui en découle sont légion, et bien qu'elles soient souvent propres à une région, il est possible de dégager des tendances générales : différences profondes entre les États membres participants, pénurie de ressources au sein des ARC, chevauchement géographique des ACRC et obsolescence des cadres concurrentiels régionaux.

Ces différences profondes peuvent tenir, par exemple, à des différences de niveau de développement économique ou de système juridique ou encore à l'héritage historique et à la diversité linguistique. Cela comporte plusieurs risques, comme celui que les dispositions sur la concurrence soient élaborées de manière à favoriser (ou du moins à ne pas défavoriser) le « leader économique » ou qu'il soit difficile de concilier les systèmes juridiques.

Les difficultés tiennent aussi à la pénurie des ressources humaines et matérielles souvent mises à la disposition d'une ARC, parfois en raison du caractère superficiel de la culture de la concurrence existant dans certaines régions. En Afrique sub-saharienne et en Amérique latine et dans les Caraïbes, cette pénurie pèse sur l'efficacité de la mise en œuvre, par les ARC, de leurs lois sur la concurrence.

La profusion des ACRC conclus en Afrique sub-saharienne a fait apparaître plusieurs difficultés, comme le caractère contradictoire des obligations incombant aux pays membres d'accords régionaux multiples et se chevauchant, des pouvoirs dévolus aux autorités nationales et régionales et, le cas échéant, des décisions prises par les autorités régionales et nationales.

Enfin, les cadres concurrentiels régionaux peuvent tomber en désuétude avec le temps, notamment lorsque le nombre d'affaires est nul ou très limité.

(5) *Mettre en place un régime de concurrence régional ne se fait pas en un jour, et les approches régionales de la concurrence peuvent (et devraient parfois) changer pour suivre les évolutions au sein de la région.*

Quel que soit le système qu'une région décide de mettre en place, il est important que l'intégration régionale et la centralisation de la mise en œuvre du droit de la concurrence ne deviennent pas une fin en soi. Il faut en revanche préserver une marge de manœuvre pour garantir une certaine diversité ainsi qu'une autonomie suffisante au regard de l'action publique.

En outre, comme le montre l'exemple de l'UE, mettre en place un régime de concurrence régional ne se fait pas en un jour. Après l'introduction du Règlement n° 17/1962², du Conseil, il a fallu 40 ans à l'UE pour mettre en œuvre le Règlement n° 1/2003, qui a remplacé l'ancien régime centralisé par un nouveau régime décentralisé, donnant ainsi corps au « *modèle d'application parallèle* ». Celui-ci permet aux ANC d'appliquer les règles de concurrence de l'UE et les règles de concurrence nationales parallèlement aux dispositions concernant les comportements anticoncurrentiels qui influent sur les échanges entre les États membres, tout en prévoyant une répartition des affaires (et un système de guichet unique) destinée à garantir que seules les autorités bien placées mènent les enquêtes.

Pour reprendre les modèles régionaux mentionnés précédemment, l'UE est donc passée d'un modèle « à deux niveaux » à un modèle « d'application conjointe », ce qui montre que les approches régionales de la concurrence peuvent (et devraient parfois) changer pour suivre les évolutions au sein de la région.

² CEE Conseil : Règlement n° 17 : Premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31962R0017:FR:HTML>).