

Non classifié

Français - Or. Anglais

1er août 2025

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

Compte rendu de la table ronde consacrée à l'interaction entre concurrence et démocratie

Annexe au compte rendu succinct de la 144e réunion du Comité de la concurrence

5-6 décembre 2024

Ce document établi par le Secrétariat de l'OCDE présente un compte rendu détaillé des discussions de la table ronde consacrée à l'interaction entre concurrence et démocratie, qui a été organisée par le Comité de la concurrence le 6 décembre 2024.

Pour toute question relative à ce document, veuillez contacter M. Antonio CAPOBIANCO.
Courriel : Antonio.CAPOBIANCO@oecd.org

JT03569788

Compte rendu de la table ronde consacrée à l'interaction entre concurrence et démocratie

1. Introduction

Le 6 décembre 2024, le Comité de la concurrence a organisé une table ronde sur l'interaction entre concurrence et démocratie, présidée par M. Frédéric Jenny.

Le **Président** présente le thème de la discussion, à savoir le lien entre la concurrence et la démocratie. Il indique que le débat s'inscrit dans le contexte de la préoccupation croissante selon laquelle la concentration accrue et l'acquisition d'un pouvoir de marché peuvent affaiblir les processus démocratiques, en particulier à l'ère de l'information numérique. Il ajoute que le Forum mondial sur la concurrence avait mené un premier débat en 2017 sur le thème « La concurrence et la démocratie sont-elles symbiotiques ? », mais que la présente table ronde a pour objet d'examiner la question de manière plus approfondie.

Le Président présente ensuite les trois experts qui feront chacun deux exposés au cours de la table ronde :

- **Elias Deutscher**, professeur invité à l'Université d'East Anglia ;
- **Viktoria Robertson**, professeure en droit de la concurrence et transformation numérique à l'Université d'économie et de commerce de Vienne ;
- **Zephyr Teachout**, professeure de droit à la Fordham Law School.

Le Président annonce que la discussion s'articulera autour de trois questions :

- le fondement constitutionnel direct du droit de la concurrence dans certains pays ;
- le lien indirect entre la politique de la concurrence et la démocratie ;
- concurrence et démocratie dans la pratique.

Le **Président** invite le Secrétariat à présenter les principaux points de sa note de référence.

Le **Secrétariat** commence par rappeler que même si la démocratie n'est pas un sujet couramment abordé par les autorités de la concurrence, elle n'en demeure pas moins une considération importante. Sa note de référence analyse en détail le lien entre concurrence et démocratie et la manière dont la concurrence peut contribuer à un ensemble de valeurs positives, telles que la démocratie. La première partie porte sur la définition de la démocratie, bien qu'il ne soit pas facile de définir un tel concept. La note s'intéresse notamment aux nombreuses valeurs communes entre la démocratie et le droit et la politique de la concurrence, telles que la transparence, l'état de droit et la confiance dans les institutions publiques. Les valeurs démocratiques sont importantes pour la concurrence ; les libertés économiques et les droits de propriété sont des piliers essentiels de la démocratie et sont considérés comme indispensables à la prospérité des économies de marché. La note constate par ailleurs qu'il est difficile de mesurer de manière empirique la relation entre concurrence et démocratie, notamment en raison des erreurs de mesure possibles, de la difficulté d'obtenir suffisamment de données et des problèmes d'identification des relations causales.

La note s'intéresse en outre à la manière dont la concurrence peut influencer sur la démocratie et inversement. L'idée selon laquelle la concurrence influe sur la démocratie par le lien entre pouvoir économique et pouvoir politique est un thème central. Les entreprises qui

détiennent un pouvoir de marché en raison d'un manque de concurrence peuvent acquérir un pouvoir économique, lequel peut ensuite être utilisé pour exercer un pouvoir politique, c'est-à-dire un pouvoir ne correspondant pas à la volonté démocratique. Cela peut passer par des actions de lobbying, mais aussi par d'autres méthodes discrètes et indirectes. Bien que le pouvoir de marché ne conduise pas toujours à l'acquisition d'un pouvoir économique et que le pouvoir politique ne découle pas nécessairement d'un pouvoir économique, il existe des marchés où ce lien est très probable, notamment le marché de l'information ou le marché des idées.

La deuxième partie de la note porte sur le rôle de la démocratie dans la politique de la concurrence. La politique de la concurrence peut contribuer de manière indirecte à la démocratie ; le simple fait de préserver la concurrence peut être vu comme une manière de favoriser la démocratie. Quatre types de rôles plus directs pouvant être joués par les autorités de la concurrence sont proposés dans la note. Le premier consiste à ne pas changer d'approche mais à donner la priorité aux affaires qui concernent des secteurs particuliers et dont les effets sur la démocratie suscitent des préoccupations croissantes. Le deuxième est une approche fondée sur une référence externe, qui consiste à s'appuyer sur une référence légale externe pour éclairer les évaluations d'impact sur la concurrence en ce qui concerne les atteintes potentielles à la démocratie. Le troisième type de rôle consiste en des approches axées sur la concentration plutôt que sur le bien-être des consommateurs et l'efficacité. Et le quatrième est la prise en considération directe de la démocratie lors de la réalisation d'une évaluation de l'impact de la concurrence. Le Secrétariat conclut en soulignant que les nombreux liens qui existent entre concurrence et démocratie ne sont pas toujours évidents, mais qu'il est toutefois difficile de prétendre qu'une moindre concurrence est bénéfique pour la démocratie.

Le **Président** remercie le Secrétariat pour sa synthèse de la note de référence, puis présente Mme Gillian Dorner, Directrice adjointe de la Direction de la gouvernance publique (GOV) de l'OCDE, laquelle expose ensuite les travaux menés par GOV sur la démocratie.

Mme Dorner présente l'initiative de GOV sur le renforcement de la démocratie, lancée au début de 2021. Certains membres ont demandé à GOV d'étudier les défis auxquels la démocratie est actuellement confrontée (baisse de la participation électorale, désintérêt pour les processus démocratiques, polarisation croissante, etc.) plutôt que les principes fondamentaux de la démocratie (séparation des pouvoirs, par exemple). Le Comité de la gouvernance publique a défini cinq piliers d'action principaux reposant sur les défis actuels de la démocratie :

- renforcer l'intégrité de l'information et lutter contre la désinformation ;
- améliorer la représentation et la participation citoyenne ;
- promouvoir des démocraties ouvertes plus fortes dans un contexte mondialisé, en mettant l'accent sur la réponse à l'ingérence étrangère ;
- la gouvernance verte, ou la manière dont une démocratie se prépare à mener à bien la transition écologique ; et
- transformer la gouvernance publique au service de la démocratie numérique.

Cette initiative repose notamment sur l'enquête de GOV sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques. Bien qu'une autocratie puisse se caractériser par des niveaux de confiance élevés, le niveau de confiance au sein d'une démocratie est un signe efficace de la bonne santé des relations entre les citoyens et les institutions publiques. L'enquête menée en 2023 auprès de 30 pays membres de l'OCDE a révélé que les niveaux de confiance diminuaient. Elle a permis d'observer d'autres déterminants du niveau de

confiance, tels que le milieu socioéconomique et la confiance dans la possibilité de faire entendre sa voix dans le processus décisionnel démocratique. Une polarisation accrue de la confiance dans les institutions publiques, en particulier entre les hommes et les femmes, a en outre été constatée. L'enquête portait également sur les facteurs des niveaux de confiance élevés dans les pouvoirs publics. Ceux-ci ont été divisés en deux catégories : la confiance liée aux interactions quotidiennes des citoyens avec les pouvoirs publics et la confiance liée à la manière dont les pouvoirs publics prennent des décisions sur des questions stratégiques ayant des implications à long terme. Le niveau de confiance est plus élevé dans la première catégorie, mais plus faible dans la seconde. GOV a également recensé les déterminants les plus importants à chaque niveau d'administration. Pour ce qui est de la confiance dans le gouvernement national, le facteur le plus important est la conciliation des intérêts des différentes générations, tandis que la possibilité d'exprimer des opinions sur des questions locales a une incidence plus importante sur la confiance dans les autorités locales.

GOV travaille par ailleurs sur des questions en lien avec la politique de la concurrence, comme la transparence et l'intégrité en matière de lobbying. En 2010, elle a publié la Recommandation de l'OCDE sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying, qui a depuis été révisée. Celle-ci fournit des orientations concrètes aux pouvoirs publics pour s'assurer que les activités de lobbying et autres activités du même type favorisent une prise de décision publique efficace, tout en limitant les risques d'influence induite. Il s'agit de l'une des premières normes internationales portant sur les activités de lobbying et d'influence au sens large. S'agissant de l'intégrité de l'information, GOV a élaboré un cadre d'action à partir de son rapport intitulé *Les faits sans le faux : Lutter contre la désinformation, renforcer l'intégrité de l'information*, publié en 2024. Ce cadre propose trois pistes d'action : renforcer la résilience de la société face à la désinformation ; améliorer la transparence, la redevabilité et la pluralité des sources d'information ; et moderniser l'architecture institutionnelle pour permettre de lutter efficacement contre la mésinformation et la désinformation. GOV a entrepris d'élaborer une recommandation de l'OCDE dans ce domaine, et Mme Dorner fait part de la volonté de GOV d'associer le Comité de la concurrence à ce processus compte tenu des aspects concurrentiels qui caractérisent le paysage des médias sociaux.

2. Le lien direct entre concurrence et démocratie

Le **Président** remercie Mme Dorner et invite M. Elias Deutscher à s'exprimer sur la dimension politique de la concurrence et le lien direct entre concurrence et démocratie.

M. Deutscher commence par faire observer qu'il est important d'examiner comment la concentration sectorielle croissante nuit à la démocratie, mais qu'il est aussi utile de se concentrer sur les points communs entre les marchés concurrentiels et les processus démocratiques pour mieux cerner le lien entre concurrence et démocratie. Premièrement, les marchés concurrentiels et les processus démocratiques remplissent une fonction comparable au sein de la société : celle d'agréger les préférences individuelles et de les traduire en décisions et résultats collectifs. Deuxièmement, comme l'a déjà indiqué le Secrétariat, les marchés concurrentiels et les processus démocratiques se caractérisent par des qualités communes qui sous-tendent la relation symbiotique entre la concurrence et la démocratie. M. Deutscher les résume en deux principes essentiels :

- Principe de réactivité : les marchés concurrentiels et les processus démocratiques sont réactifs aux préférences individuelles de chaque acteur du marché et de chaque citoyen plutôt que d'être guidés par un principe moral supérieur ou par la volonté d'un seul individu.

- Principe de non-dictature : pour que les marchés concurrentiels et les processus démocratiques restent réactifs aux préférences individuelles, le pouvoir ne doit pas être concentré au point qu'un individu ou une coalition puisse imposer ses préférences à toute la société.

La concurrence repose à la fois sur le principe de réactivité, en visant à garantir que les processus et résultats du marché tiennent compte des préférences de nombreux acteurs du marché, et sur le principe de non-dictature, en veillant à limiter les concentrations de pouvoir. M. Deutscher présente le « lien entre concurrence et démocratie », qui prend différentes formes selon le degré d'exigence associé à ces principes. Une forme minimaliste du lien entre concurrence et démocratie suppose que les deux principes ne sont remis en question que si un acteur exerce son pouvoir de marché pour interférer avec les choix et les préférences d'autres acteurs du marché. En revanche, un lien robuste suppose que les deux principes sont déjà remis en question par la simple existence d'acteurs puissants susceptibles d'interférer avec les choix et les préférences d'autres acteurs du marché.

Le **Président** remercie M. Deutscher d'avoir présenté le cadre du lien entre concurrence et démocratie, puis invite Mme Viktoria Robertson à s'exprimer sur ce sujet, en particulier dans le contexte de la transformation numérique croissante de l'économie.

Mme Robertson commence par indiquer qu'un nombre croissant de travaux de recherche montrent comment les données et leur utilisation affaiblissent le processus démocratique. Elle pose la question de savoir si les préoccupations liées à la démocratie numérique devraient occuper une place plus importante dans la politique de la concurrence et, le cas échéant, sous quelle forme. D'un point de vue historique, les États-Unis ont joué un rôle de premier plan à cet égard en adoptant le Sherman Antitrust Act en 1890, sur fond de vives inquiétudes concernant l'influence politique induite des grands trusts et la concentration du pouvoir entre leurs mains. Rappelant la déclaration faite par Eleanor Fox en 2017 selon laquelle les libertés économiques et politiques sont étroitement liées, Mme Robertson cite Lina Khan comme figure importante du mouvement « New Brandeis » (en référence au juge Louis Brandeis), qu'elle présente comme un mouvement reposant sur la structuration de la société autour de principes démocratiques. En Europe, l'ordolibéralisme a grandement influencé le développement du droit de la concurrence de l'UE. Mme Robertson cite notamment Franz Böhm et Margrethe Vestager parmi les personnalités ayant fait valoir l'importance réciproque de la démocratie et du droit et de la politique de la concurrence. La démocratie est le fondement du contrat social de l'UE, qui est décrit aux articles 2 et 3 du traité sur l'Union européenne. Ils mettent en lumière la nécessité d'actualiser l'approche des droits fondamentaux dans le contexte de la transformation numérique. Mme Robertson décrit la perspective constitutionnelle comme particulièrement intéressante, car les dispositions de l'UE relatives aux pratiques antitrust, à savoir les articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ont une valeur quasi constitutionnelle du fait qu'elles figurent dans le traité fondateur.

Le **Président** remercie Mme Robertson et invite ensuite la Lituanie à donner des précisions sur sa contribution, selon laquelle, en vertu de sa Constitution, le système économique national est fondé sur le droit à la propriété privée, la liberté d'activité économique individuelle et la nécessité de protéger la concurrence libre et loyale. Dans la mesure où d'autres valeurs inscrites dans la Constitution lituanienne peuvent aller à l'encontre de cet objectif, le Président demande à la délégation de la Lituanie d'expliquer l'importance de ce principe pour l'application du droit de la concurrence et les éventuels arbitrages à opérer.

La délégation de la **Lituanie** indique que sa Constitution fait expressément mention de la nécessité de protéger une concurrence loyale et que sa Cour constitutionnelle est active à cet égard, celle-ci ayant jugé que les institutions nationales ou municipales ne peuvent faire fi du principe de concurrence loyale lorsqu'elles adoptent des lois. Un tel cas s'est produit

en 2023, lorsque le Parlement lituanien a mis en place une exception pour les contrats internes entre les institutions municipales et leurs propres entreprises. La Cour constitutionnelle a estimé qu'il s'agissait d'une disposition inconstitutionnelle qui devait être modifiée de sorte que les contrats internes ne soient pas exclus du champ d'application du droit de la concurrence. L'autorité lituanienne de la concurrence s'efforce également de promouvoir l'idée selon laquelle que la concurrence peut contribuer à préserver les institutions démocratiques de toute utilisation abusive. En 2022, elle a déterminé que l'association pharmaceutique lituanienne et ses sociétés pharmaceutiques avaient conclu des accords anticoncurrentiels en coordonnant les marges sur les prix de gros et de détail des médicaments remboursables – accords qui avaient ultérieurement été approuvés par le ministère lituanien de la Santé. Alors que les sociétés concernées soutenaient que ces marges étaient nécessaires pour couvrir leurs coûts, l'autorité de la concurrence a conclu, après avoir découvert que celles-ci leur permettaient de dégager des bénéfices supplémentaires, que ces entreprises s'étaient livrées à une manipulation de l'information au cours du processus législatif démocratique et qu'elles avaient enfreint le droit de la concurrence. Les entreprises ont formé un recours, en faisant valoir que la décision de l'autorité de la concurrence portait atteinte à leur droit à la liberté d'association et à leur droit de faire du lobbying. Toutefois, l'autorité de la concurrence a déclaré que le droit de participer au processus législatif ne permet pas de manipuler celui-ci en transmettant des données économiques faussées à l'organe de décision. La Lituanie précise que l'audience aura lieu le mois prochain.

Le Président demande aux participants s'ils ont des commentaires à formuler. **M. Deutscher** rappelle l'importance accordée au lien entre concurrence et démocratie dans l'ordre constitutionnel de certains pays. Il rejoint en outre l'avis de Mme Robertson selon lequel des garde-fous constitutionnels sont nécessaires pour garantir que les marchés fonctionnent de manière libre et démocratique. M. Deutscher juge intéressante la contribution de la Lituanie, notamment le lien entre la restriction de la concurrence et la manipulation du processus décisionnel démocratique, qui illustre le principe de non-dictature précédemment évoqué.

3. Le lien indirect entre concurrence et démocratie

Le **Président** passe à la deuxième partie du débat et invite Mme Zephyr Teachout à parler du lien indirect entre concurrence et démocratie.

Mme Teachout commence par indiquer que des sondages récents menés aux États-Unis ont révélé des niveaux élevés de méfiance à l'égard de l'administration fédérale, et des niveaux encore plus élevés à l'égard des monopoles. Cela tient à la crise mondiale de la démocratie. Mme Teachout évoque plus précisément les mécanismes par lesquels les entreprises détenant un pouvoir de marché ont recours à des méthodes de corruption systématique et de mise en péril du système démocratique. Nombre d'entreprises (hormis celles de petite taille) exercent des formes de lobbying direct, mais pour les entreprises qui occupent une position dominante, le lobbying n'est qu'une stratégie parmi d'autres pour influencer sur l'action publique. Mme Teachout cite trois exemples de stratégies de ce type. Premièrement, les entreprises dominantes peuvent procéder à des prises de contrôle stratégiques d'associations professionnelles. Mme Teachout fait remarquer qu'Amazon s'est rapproché de multiples associations professionnelles spécialisées dans les technologies et que le groupe est devenu le principal bailleur de fonds d'une grande association professionnelle du commerce de détail. Les autres membres de l'association professionnelle peuvent avoir des intérêts antagonistes, mais le bailleur de fonds dominant est en mesure de définir les priorités de l'association professionnelle et de modifier sa

stratégie. Deuxièmement, les entreprises dominantes peuvent aussi financer systématiquement des groupes de réflexion, des organismes de recherche et des travaux de recherche universitaires, de telle manière que les informations dont disposent les autorités de la concurrence et le public sont faussées. Troisièmement, les entreprises détenant un pouvoir de marché agitent en permanence la menace de se retirer du marché et s'en servent comme levier dans le cadre du financement de campagnes politiques et de leurs activités de lobbying.

Mme Teachout indique que les entreprises dominantes peuvent aussi exercer directement un pouvoir politique en faisant pression sur leurs fournisseurs. En général, les pressions exercées ne sont pas explicitement formulées et les fournisseurs se taisent souvent par crainte de représailles économiques. Les entreprises occupant une position dominante en tirent parti à des fins politiques. En outre, les entreprises dominantes agissent, en pratique, comme des formes d'administration privée. Ainsi, lorsque Facebook modifie sa politique de confidentialité, Meta agit de facto en tant qu'instance de réglementation de la protection de la vie privée. Autre exemple : lorsque le distributeur sur le marché concentré de la viande bovine aux États-Unis décide de modifier les hormones autorisées, il agit de facto comme l'autorité de réglementation des hormones acceptables. Enfin, dans les sociétés caractérisées par une forte concentration (due à l'impact cumulatif de ce phénomène), les secteurs concentrés suscitent des craintes. Mme Teachout cite Montesquieu à propos de la crainte, qu'il considérait comme un symptôme rampant de tyrannie à l'échelle de la société, sapant la liberté de parole et d'expression. Elle explique notamment que le financement d'organisations de la société civile par Google aux États-Unis est généralement assorti de conditions et fait valoir qu'en 2017, Google a licencié en l'espace de deux mois huit défenseurs d'un groupe de réflexion qui avaient exprimé leur soutien à l'action menée par Margrethe Vestager contre le géant américain. La plupart des autres organisations de la société civile n'ont pas été congédiées, mais elles agissent en gardant à l'esprit que Google représente une menace latente susceptible de mettre fin à leur financement si elles s'expriment. Les agriculteurs craignent de s'exprimer, de peur de perdre l'accès aux distributeurs ou aux acheteurs, les pharmaciens craignent de s'exprimer s'ils sont tributaires de quelques fournisseurs clés, tandis que les éditeurs craignent Amazon. Mme Teachout conclut que cela entraîne un degré élevé de méfiance à l'égard de la société.

Le **Président** remercie Mme Teachout et demande ensuite à l'Italie de parler de l'évolution du droit de la concurrence à l'appui du processus démocratique en Italie.

La délégation de l'**Italie** évoque l'article 41 de sa Constitution, qui reconnaît la valeur fondamentale de la liberté de l'initiative économique privée, à ceci près qu'elle ne peut s'exercer en s'opposant à l'utilité sociale ou d'une manière susceptible de porter atteinte à la santé, à l'environnement, à la sécurité, à la liberté et à la dignité humaine. À l'époque, l'Italie sortait d'une période de contrôle étatique qui s'était prolongée sous la forme d'un monopole d'État pendant un certain temps. Cela a freiné la prise de conscience qu'une économie de marché pouvait garantir des conditions de concurrence équitables. Toutefois, depuis les années 1990, les arrêts constitutionnels reconnaissent que la concurrence est un moyen de parvenir à une fin, à savoir la cohésion sociale et les valeurs démocratiques. En 2001, lorsque certaines compétences de l'État ont été transférées aux régions, la concurrence a été officiellement mentionnée dans la Constitution. Afin de garantir la cohésion sociale et la confiance dans les valeurs démocratiques, il a été jugé nécessaire que les lois régionales ne créent pas d'obstacles aux initiatives privées ou ne favorisent pas certains citoyens par rapport à d'autres. Le droit de la concurrence est ainsi devenu un outil permettant à l'État de garantir la cohésion sociale. L'Italie estime que son autorité de la concurrence peut jouer un rôle majeur en soutenant les valeurs démocratiques par la hiérarchisation des priorités et des actions de sensibilisation, notamment en se concentrant sur les secteurs qui ont un impact important sur les citoyens. Elle cite l'énergie comme

exemple de secteur dans lequel l'autorité de la concurrence peut utiliser ses compétences pour mener des enquêtes de marché et veiller à ce que les consommateurs ne soient pas induits en erreur.

Le **Président** interroge ensuite la Norvège sur le rôle constitutionnel du droit de la concurrence dans le modèle scandinave, que le pays décrit dans sa contribution comme un État-providence complet, doté de syndicats centralisés et d'un système de consultation régulière entre le gouvernement, les syndicats et les employeurs.

La délégation de la **Norvège** explique que le modèle scandinave inspire des niveaux élevés de confiance dans les institutions démocratiques de l'État, et que le pays a renforcé cette confiance en adoptant des mesures d'intégrité visant à protéger l'élaboration des politiques et l'administration publique de toute influence indue des acteurs du marché. Elle a notamment mis en place des organismes de réglementation indépendants, comme les autorités de la concurrence, qui jouent un rôle important pour susciter la confiance dans les marchés grâce à une application efficace du droit de la concurrence. Les autorités doivent également respecter les réglementations qui fournissent aux citoyens et aux entreprises des mécanismes de recours et d'appel, afin de garantir le respect d'un système de contre-pouvoir. La Norvège reconnaît qu'il existe une marge d'amélioration, citant un rapport d'un comité d'experts gouvernementaux soulignant la nécessité de renforcer la surveillance des marchés publics, par exemple en améliorant la disponibilité des données et les systèmes de suivi. Elle indique également qu'il importe de communiquer clairement sur l'intérêt du droit de la concurrence pour montrer en quoi il est bénéfique aux consommateurs et aux travailleurs. La Norvège conclut en ajoutant que l'application du droit de la concurrence favorise une utilisation efficiente des ressources de la société, améliore le bien-être économique et est essentielle pour préserver la confiance des citoyens.

Le **Président** invite ensuite les États-Unis à exposer leur contribution portant sur la promotion de la démocratie et du marché des idées par la concurrence.

Les **États-Unis** commencent par donner des exemples de la manière dont la Division antitrust du ministère de la Justice (DOJ) promeut le marché des idées, en citant les efforts déployés par le DOJ pour bloquer la fusion de Penguin Random House et Simon & Schuster. En l'espèce, le DOJ soutenait que la fusion entraînerait une diminution des avances versées aux auteurs au début de la rédaction d'un best-seller anticipé et, partant, une baisse de la production. Le blocage de la transaction par la justice américaine a représenté une victoire pour les auteurs et le public et a favorisé le libre marché des idées. Le DOJ a également engagé des poursuites contre Google au sujet de l'accès à l'information, qui a également des répercussions directes sur le marché des idées. Dans le contexte plus large de la liberté économique, les États-Unis estiment que les libertés économique et politique se renforcent mutuellement. Ainsi, les boycotts sont utilisés aux États-Unis pour atteindre des objectifs politiques, et cela est envisageable uniquement s'il existe un choix économique. La délégation des États-Unis cite le juge Thurgood Marshall, qui estimait que les lois antitrust sont aussi importantes pour la préservation de la liberté économique que la Déclaration des droits (*Bill of Rights*) l'est pour la liberté politique. Elle fait également observer que la concurrence est un moyen de parer au favoritisme. Dans leur histoire fondatrice, les États-Unis ont rejeté le concept initial de monopole, en particulier l'octroi par le roi d'un statut de vendeur privilégié à un commerçant favori et l'atteinte induite à la liberté individuelle en privant d'autres commerçants de la liberté de se livrer concurrence. La Révolution américaine et la route vers l'indépendance ont été initiées par le Tea Act de 1773, qui a accordé à la Compagnie britannique des Indes orientales un monopole sur la vente de thé et d'autres biens aux colonies américaines. La délégation des États-Unis donne ensuite la parole à ses collègues de la Commission fédérale du commerce (FTC), lesquels présentent brièvement les efforts qu'ils déploient pour renforcer le dialogue

avec le public ainsi que le marché des idées. Au cours des quatre dernières années, la FTC a régulièrement organisé des réunions publiques, permettant au public d'observer et de s'entretenir directement avec les membres de la Commission.

Le **Président** invite ensuite le Costa Rica à expliquer plus en détail l'importance constitutionnelle de la politique de la concurrence pour lutter contre l'utilisation illégitime possible du pouvoir de l'État.

La délégation du **Costa Rica** commence par mettre en évidence le lien entre démocratie et concurrence, considérant que les monopoles ou la concentration du pouvoir économique constituent une menace directe pour la démocratie en permettant à un petit nombre d'acteurs d'influer sur les politiques, de restreindre l'accès aux ressources et d'orienter les marchés en leur faveur. En 2019, le Costa Rica a radicalement transformé son cadre de la concurrence, et la Commission de promotion de la concurrence (COPROCOM) a été habilitée à appliquer le droit de la concurrence et à sanctionner les comportements anticoncurrentiels. La délégation du Costa Rica évoque une affaire concernant l'industrie sucrière, laquelle se caractérise depuis longtemps par des inefficiences et des pratiques monopolistiques. Une étude de la COPROCOM a révélé qu'un seul acteur contrôlait le marché, ce qui pour effet d'accroître les prix, de réduire l'innovation et de limiter les choix des consommateurs. Cette structure de marché touche de manière disproportionnée les ménages à faible revenu, mais les entreprises et les autres agents économiques ont également dû consacrer une part plus importante de leurs revenus à l'achat de sucre. La COPROCOM a recommandé plusieurs réformes, dont la réduction des droits de douane, l'élimination des réglementations obsolètes et l'ouverture du marché à la concurrence. La délégation du Costa Rica met en avant une autre affaire concernant des marchés publics, dans laquelle des pratiques anticoncurrentielles ont entraîné une hausse des coûts et une limitation de l'accès des petites entreprises. La COPROCOM s'est attachée à garantir des procédures d'appel d'offres équitables, ce qui a amélioré l'efficacité et l'inclusivité en permettant aux petits acteurs de se livrer concurrence. Pour conclure, le Costa Rica affirme que l'indépendance est un élément clé de son système d'application du droit de la concurrence et qu'il est essentiel que l'autorité de la concurrence puisse exercer ses activités à l'abri de toute influence politique.

Le **Président** invite ensuite le Paraguay à parler de l'importance de la transparence, qui constitue un autre aspect du lien indirect entre concurrence et démocratie.

La délégation du **Paraguay** commence par présenter un bref historique du droit de la concurrence au Paraguay afin de contextualiser l'importance de la transparence. Le Paraguay est une démocratie relativement jeune, ayant été dirigé par une dictature jusqu'en 1989. La Constitution a été promulguée en 1992, et son article 7 protège le libre jeu du marché et la liberté des entreprises d'exercer l'activité économique de leur choix. En 2013, la loi sur la concurrence a été adoptée, avec le concours de l'OCDE et d'autres organismes multilatéraux. L'une des principales raisons de l'adoption tardive d'une telle loi au Paraguay était la méfiance du secteur privé à l'égard des pouvoirs publics. Toutefois, par divers moyens, l'autorité paraguayenne de la concurrence (*Comisión Nacional de la Competencia*, CONACOM) a gagné peu à peu la confiance des citoyens et des entreprises. La procédure de sélection ouverte des agents de la CONACOM a été le premier facteur important. Le deuxième tient au règlement interne de la CONACOM, qui a favorisé la transparence en prévoyant la publication de toutes les activités de la Commission sur son site web. La CONACOM est tenue par la loi de publier des rapports annuels, mais elle organise également une journée nationale de la concurrence au cours de laquelle toutes les autorités s'expriment dans le cadre d'un forum ouvert au public et à la presse. Depuis 2021, elle organise en outre un concours destiné au grand public dans le but de mettre en évidence des obstacles réglementaires. Cela lui a permis de constater des lacunes et de renforcer ses

relations avec les secteurs public et privé. La délégation du Paraguay conclut en déclarant que la concurrence n'est pas possible sans démocratie et que cette table ronde est importante compte tenu des tensions croissantes qui s'exercent sur la démocratie.

Le **Président** invite ensuite la délégation du BIAC à donner des précisions sur sa contribution, dans laquelle elle reconnaît les liens entre démocratie et concurrence mais ne convient pas nécessairement que le pouvoir de marché entraîne un risque pour la démocratie.

Le **BIAC** commence par reconnaître le lien symbiotique entre la concurrence et la démocratie, avant d'axer son intervention sur la question de savoir si la politique de la concurrence doit prendre en compte l'action publique au sens large dans l'intérêt de la protection du processus démocratique. Bien que la promotion de la démocratie se heurte actuellement à de nombreux obstacles qui varient selon les pays, le BIAC exprime son scepticisme quant à l'adoption d'un cadre d'analyse inspiré par la concurrence, qui pourrait potentiellement porter les principes de la concurrence au-delà de ce qu'il juge acceptable en termes de sécurité juridique et de clarté. La délégation du BIAC indique que l'influence induite exercée sur la démocratie ne se limite pas au comportement des entreprises, et que les intérêts politiques des gouvernements et des partis peuvent aussi contribuer à la distorsion démocratique. Elle ajoute que le BIAC soutient depuis longtemps l'indépendance des autorités de la concurrence et la nécessité de les protéger des pressions politiques, mais qu'il craint que les autorités de la concurrence ne soient exposées à un risque d'ingérence politique majeure si elles cherchent à remédier aux atteintes à la démocratie. La délégation du BIAC fait en outre valoir que le pouvoir de marché n'est pas un critère nécessaire pour que le comportement des entreprises influe sur le processus démocratique et cite Cambridge Analytica et Telegram comme exemples d'entreprises qui ne sont pas susceptibles d'atteindre le seuil de position dominante standard. Elle conclut en indiquant que de nombreuses atteintes à la démocratie ne relèvent pas du champ d'analyse de la politique de la concurrence, raison pour laquelle le cadre du droit de la concurrence n'est pas une méthode particulièrement appropriée pour s'attaquer à ces défis sociétaux, qu'il serait préférable de relever à l'aide d'autres cadres institutionnels et réglementaires.

Le **Président** demande ensuite aux experts s'ils souhaitent formuler d'autres commentaires.

Mme Teachout souligne qu'entre 1980 et 2020, les États-Unis ont affaibli le cadre légal du droit de la concurrence en ajoutant la norme du bien-être des consommateurs, que l'on pourrait plutôt considérer comme un slogan. Le travail de sape des lois en vigueur et la consigne de les sous-appliquer, qui font donc fi de l'objectif démocratique fondamental inscrit dans le cadre législatif américain, ont donné le sentiment que la loi n'était appliquée qu'au service d'une vision économique précise. Mme Teachout partage l'avis du BIAC au sujet de la nécessité d'un état de droit et d'un ensemble clair de normes inspirées du cadre législatif, qui prévoit notamment que la protection de la démocratie occupe une place centrale dans le droit de la concurrence. Selon elle, et du point de vue des États-Unis, c'est précisément l'abandon progressif, pendant quarante ans, de l'idée que le droit de la concurrence doit aussi protéger la démocratie qui a conduit à son affaiblissement.

Mme Roberston revient sur les propos de Mme Teachout concernant l'influence des entreprises dans le milieu universitaire. Elle se félicite que l'OCDE ait exercé son devoir de diligence en lui demandant si elle était susceptible de se trouver en situation de conflit d'intérêts, et elle encourage les autorités de la concurrence à faire de même lorsqu'elles interagissent avec des universitaires, car cela pourrait avoir des répercussions importantes sur la façon dont elles perçoivent les propos de ces derniers.

M. Deutscher souligne que, dans leur application du droit de la concurrence, les autorités ne doivent pas nécessairement centrer leur attention sur l'impact direct du pouvoir des entreprises sur le processus politique, mais qu'en promouvant la concurrence, elles peuvent contribuer de manière directe ou indirecte à la démocratie. Il fait observer que les interventions des pays entendues jusqu'à présent dans le cadre de cette table ronde comportaient toutes une dimension historique dans laquelle la protection de la concurrence va de pair avec le processus de démocratisation. Le deuxième point commun est la dimension substantielle du lien entre concurrence et démocratie, dans laquelle la liberté économique garantit des processus concurrentiels inclusifs tout en empêchant l'émergence de privilèges. Et le troisième point commun réside dans l'importance d'une dimension procédurale ou institutionnelle en ce qui concerne l'indépendance des autorités de la concurrence, la transparence et la participation. M. Deutscher conclut qu'il est essentiel d'examiner les arbitrages à opérer entre indépendance et participation accrue de la population à l'élaboration des politiques de la concurrence.

La délégation de l'**Italie** mentionne en outre les travaux de recherche de Daron Acemoglu, lauréat du prix Nobel d'économie 2024, pour mettre en avant le lien de causalité direct entre la démocratie et la croissance économique. Elle conclut en déclarant que la démocratie est nécessaire non seulement à la liberté, mais aussi à la prospérité et à la croissance du PIB.

4. Concurrence et démocratie dans la pratique

Le **Président** passe à la troisième partie de la discussion et invite les experts à présenter leur deuxième exposé.

Mme Robertson centre son exposé sur la manière dont la politique de la concurrence pourrait prendre en considération les préoccupations liées à la démocratie.

- Premièrement, en tant que procédure antitrust démocratique, la politique de la concurrence peut soutenir le processus démocratique en renforçant le respect de la légalité et les droits procéduraux fondamentaux, tout en protégeant l'indépendance des autorités de la concurrence de l'influence des entreprises. Elle peut en outre disperser le pouvoir économique et favoriser une répartition plus équitable du pouvoir entre les citoyens, ce qui constitue un élément crucial de l'idéal démocratique. L'effet positif que la procédure antitrust démocratique et la dispersion du pouvoir économique peuvent avoir sur la démocratie dépendent de la dynamique de la concurrence.
- Deuxièmement, une approche plus ciblée consisterait à prendre en compte la démocratie dans les théories du préjudice ou à intégrer les valeurs démocratiques dans l'analyse de la concurrence, démarche que les autorités peuvent toutefois avoir du mal à adopter. Par exemple, dans le cadre de certains régimes de contrôle des fusions, une fusion dans le secteur des médias est examinée à la lumière de son impact sur le pluralisme des médias, ce qui conduit à se demander si d'autres valeurs démocratiques pourraient en pâtir et si celles-ci s'inscrivent dans le cadre juridique existant.
- Troisièmement, l'approche fondée sur des critères de référence externes peut permettre d'intégrer des considérations liées à la démocratie dans les évaluations de l'impact sur la concurrence. Cette approche s'inspire de l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire Meta Platforms Inc. e.a. contre Bundeskartellamt. La CJUE a jugé, en l'espèce, que l'infraction au

Règlement général sur la protection des données peut être prise en compte par une autorité de la concurrence lorsqu'elle examine un comportement unilatéral. D'autres règlements protégeant certains aspects de la démocratie, comme la législation de l'UE sur les services numériques, pourraient également servir de points de référence.

- Quatrièmement, les autorités de la concurrence peuvent négocier des mesures correctives visant à préserver la démocratie. Ainsi, si le fonctionnement des algorithmes de recommandation pose des problèmes pour la démocratie, une mesure corrective envisageable serait de mettre en place une autre solution.

Mme Robertson précise que ces quatre approches peuvent être combinées ou utilisées indépendamment les unes des autres, et rappelle que le droit de la concurrence ne doit pas être la panacée pour remédier aux lacunes d'autres domaines de l'action publique, mais que les approches tenant compte de considérations démocratiques devraient faire partie du débat sur la politique de la concurrence. Elle cite l'arrêt rendu par le Tribunal de l'UE dans l'affaire Google Android, dans lequel le Tribunal estime que les pratiques abusives de Google ont porté atteinte à l'intérêt des consommateurs de disposer de plus d'une source pour obtenir des informations sur Internet, ajoutant que « de tels intérêts étaient non seulement conformes à la concurrence par les mérites (...), mais aussi nécessaires pour garantir la pluralité dans une société démocratique ». En conclusion, Mme Robertson rappelle les quatre approches et fait observer que leur utilisation dépendra du cadre juridique dans lequel elles s'inscrivent.

Mme Teachout commence par présenter ce qu'elle juge être deux exemples récents d'échecs démocratiques majeurs aux États-Unis et expliquer comment l'adoption d'une stratégie différente en matière de politique de la concurrence aurait permis de les éviter. Elle rappelle tout d'abord que Google a créé un monopole dans le domaine des technologies de recherche et de publicité à une époque où les autorités de réglementation étaient plutôt favorables aux fusions, et en a profité (tout comme Meta et Amazon) pour épuiser les sources de financement des organes de presse, ce qui a conduit à la disparition d'environ la moitié des organes de presse aux États-Unis. Des travaux de recherche donnent à penser que si les entreprises Google et Meta avaient été tenues de payer ces sources d'information dans le cadre de négociations équitables, elles auraient dû leur verser entre 12 et 15 milliards USD par an, ce qui aurait permis de financer ces organes de presse. Ces sociétés ont utilisé les bénéfices résultant de leur monopole pour se livrer à des stratégies telles que le lobbying en vue d'empêcher toute action législative ; elles y sont parvenues au niveau fédéral, mais ont échoué en Californie, l'État ayant décidé de contraindre ces plateformes à négocier avec les éditeurs de presse. Google s'est ensuite lancé dans une stratégie de confrontation en retirant les liens vers les sources d'information apparaissant dans les résultats de recherche des utilisateurs en Californie en attendant que les législateurs de l'État parviennent à un accord en vertu duquel ces entreprises n'auraient à verser qu'une somme modique pour préserver l'accès aux actualités en Californie. La même chose s'est produite au Canada et en Europe. Mme Teachout donne un deuxième exemple de ce qu'elle considère comme un possible échec démocratique, soit l'achat de Twitter par Elon Musk en 2022, en dépit des objections selon lesquelles le propriétaire d'un réseau de communication aussi important ne devrait pas être en mesure d'acheter un autre réseau de communication important. La combinaison de ces deux réseaux a eu un impact sur l'action publique en Ukraine : Elon Musk a utilisé la plateforme pour participer à un appel entre le président ukrainien Volodymyr Zelenskyy et le président élu des États-Unis Donald Trump. Cette privatisation de la politique étrangère sape les processus démocratiques.

Pour se prémunir contre ce type d'échecs, Mme Teachout propose deux stratégies : reconnaître le mandat de la démocratie et adopter une approche prophylactique en

appliquant rigoureusement les lois. Elle fait valoir que l'application du droit de la concurrence ne devrait faire l'objet d'aucune exception fondée sur l'efficacité. Il convient plutôt d'instaurer un cadre clair de règles et une approche de la réglementation structurelle qui ne contraint pas les tribunaux ou les autorités de la concurrence à spéculer sur d'éventuels abus susceptibles de se produire des décennies plus tard. Le principal enseignement à tirer d'autres domaines du droit relatif à la démocratie est celui de protéger la souveraineté et de ne pas permettre que des négociations commerciales sapent la capacité des autorités de la concurrence à préserver la démocratie interne. L'élection américaine de 2024 a notamment été marquée par la méfiance radicale à l'égard de l'état de droit et du rôle des grandes entreprises dans la domination des affaires publiques. Outre le risque direct évoqué précédemment, un assouplissement du contrôle des fusions, et donc du cadre réglementaire, peut présenter un risque plus sous-jacent pour la démocratie, dans la mesure où ces approches peuvent favoriser des réactions autoritaires.

M. Deutscher commence par poser la question de savoir comment le modèle de lien entre concurrence et démocratie, le principe de réactivité et le principe de non-dictature pourraient être appliqués dans le contexte du droit et de la politique de la concurrence. Il fait observer qu'il existe probablement de nombreuses façons de les appliquer en fonction de l'importance accordée dans le droit de la concurrence à ces deux principes et selon que le régime de la concurrence s'inscrit plutôt dans une conception minimaliste ou robuste du lien entre concurrence et démocratie. Même une politique de la concurrence fondée sur la norme du bien-être du consommateur, définie plus précisément comme une norme de surplus du consommateur, renforce la démocratie, du moins en ce sens qu'elle garantit la réactivité des marchés aux intérêts des consommateurs. Toutefois, les partisans d'une conception plus exigeante et plus robuste du lien entre concurrence et démocratie feront valoir que le droit de la concurrence doit aller au-delà de la norme du bien-être des consommateurs et qu'il convient d'accorder plus d'importance au principe de non-dictature (soit la question de la concentration du pouvoir). Ils plaideront également en faveur d'une conception plus inclusive de la réactivité des marchés concurrentiels à divers intérêts, c'est-à-dire non seulement à ceux des consommateurs, mais aussi à ceux des petites entreprises ou des travailleurs.

M. Deutscher donne deux exemples historiques d'une forme plus robuste du lien entre concurrence et démocratie. Les partisans de l'ordolibéralisme européen et du paradigme antitrust américain estiment que pour promouvoir le caractère démocratique de la concurrence et se prémunir contre la concentration du pouvoir, il convient de s'appuyer davantage sur des présomptions légales. Ces présomptions font un retour dans le débat actuel sur les politiques publiques, ainsi qu'en témoignent l'introduction de nouvelles lignes directrices relatives au contrôle des fusions aux États-Unis en 2023 et le projet de lignes directrices de la Commission européenne sur les pratiques d'éviction abusives des entreprises dominantes. Certains ordolibéraux et partisans du paradigme antitrust de la Harvard School défendent même une approche allant au-delà des présomptions légales, en soutenant que certaines circonstances exigent une « norme de pouvoir de marché déraisonnable » qui permet aux autorités de la concurrence d'intervenir contre l'existence même d'un pouvoir de marché sans aucun signe de comportement abusif ou anticoncurrentiel. En Europe, les autorités de la concurrence étudient divers instruments qui leur permettraient de remédier à certaines situations de concentration du pouvoir de marché sans avoir à démontrer un comportement anticoncurrentiel. En résumé, au cours des dernières années, il semblerait que les systèmes de droit de la concurrence du monde entier soient passés d'une conception minimaliste du lien entre concurrence et démocratie à une conception plus robuste. M. Deutscher donne ensuite des exemples d'interventions des pouvoirs publics qui permettraient de traduire cette idée en mesures concrètes :

nouveaux outils de concurrence, présomptions légales, interventions sur les marchés du travail et nouvelles mesures correctives structurelles, entre autres.

Le **Président** remercie les trois experts d'avoir expliqué que 1) les autorités de la concurrence peuvent recourir à plusieurs outils, 2) les autorités de la concurrence devraient se préoccuper de cette question et 3) cette réflexion plus large a déjà débuté dans le cadre d'un débat sur le critère d'établissement de la preuve, les approches *per se* et les approches par objet. Il passe ensuite aux contributions des pays et invite la Pologne à développer l'affirmation selon laquelle la concurrence peut être considérée comme une composante d'un système plus large visant à bâtir une société démocratique saine, et à exposer les trois façons dont les questions liées à la démocratie pourraient être prises en considération par l'autorité polonaise de la concurrence.

La **Pologne** décrit trois moyens de prendre en considération la démocratie dans l'application du droit de la concurrence : définition des priorités, politique en matière d'amendes et ajustements des critères de fond prévus par la législation. La définition des priorités permet d'attacher une plus grande importance aux affaires qui impliquent des intérêts démocratiques ou qui sont liées à des marchés importants pour la démocratie (comme les médias et les médias sociaux). Il s'agit d'une stratégie simple mais importante, le budget des autorités de la concurrence étant assez limité. La Pologne établit un parallèle avec l'ancienne règle selon laquelle il convient d'intenter d'abord des poursuites contre les ententes portant sur le lait avant celles concernant le caviar, et considère, par analogie, qu'il faudrait engager des actions contre les ententes sur la liberté d'expression avant de s'attaquer à celles sur le poisson surgelé. Les politiques en matière d'amendes pourraient également être ajustées selon que l'affaire a ou non des implications pour la démocratie. Si une affaire met en jeu des intérêts qui peuvent être importants pour le fonctionnement des processus démocratiques, les autorités de la concurrence devraient pouvoir user de leur pouvoir discrétionnaire et infliger des amendes plus élevées. Ainsi, si une entreprise établit des liens avec un organe de presse et qu'il est considéré, en vertu d'une théorie du préjudice classique, que cela enfreint le droit de la concurrence, l'autorité devrait imposer une amende plus élevée que dans une affaire ordinaire d'abus de position dominante. La délégation de la Pologne indique que ses lignes directrices sur les amendes ont été mises à jour en 2024 afin que l'autorité de la concurrence puisse tenir compte l'importance de l'affaire du point de vue de l'intérêt démocratique en jeu (par exemple, du point de vue de la liberté d'expression, de la protection de la vie privée ou des préoccupations environnementales) lors du calcul de l'amende. L'ajustement des critères de fond est le moyen le plus controversé de prendre en considération la démocratie dans l'application du droit de la concurrence. Il s'agirait notamment d'établir des règles structurelles ou des présomptions légales, sans toutefois nécessairement abaisser le niveau de la norme du bien-être des consommateurs ; cette approche ne ferait qu'ajuster le niveau de preuve exigé dans le cadre de l'application du droit.

Le **Président** invite la délégation du Mexique à développer sa contribution, dans laquelle elle indique que la politique de la concurrence est un outil essentiel pour lutter contre les inégalités et la concentration du pouvoir économique, et que les inégalités creusent l'écart des chances pour les populations du monde entier, entraînant des troubles sociaux et menaçant les fondements mêmes de la démocratie. Le Président demande comment ces considérations ont été intégrées dans les pratiques de la Commission fédérale de la concurrence du Mexique (*Comisión Federal de Competencia Económica*, COFECE).

La délégation du **Mexique** réitère tout d'abord l'engagement de la COFECE de lutter contre les inégalités et autres problèmes connexes, tels que les disparités entre les genres. Elle évoque ensuite une affaire survenue en 2021, dans laquelle la COFECE a sanctionné les clubs de football féminin au Mexique pour pratiques collusoires. Depuis la création de

la ligue de football féminin du Mexique en 2016, les clubs ont plafonné les salaires des joueuses selon trois catégories. Cet accord a été remplacé au cours de la saison 2018-2019 par un autre qui prévoyait que le salaire maximal serait de 15 000 MXN (environ 800 USD) et que seules quatre joueuses pourraient gagner plus que ce montant. La COFECE a sanctionné les clubs concernés au sein de la ligue pour manipulation des prix, puisque l'accord empêchait ceux-ci de faire concurrence à d'autres clubs pour recruter des joueuses et offrir de meilleurs salaires. Cette réalité contraste fortement avec le fait que le meilleur joueur masculin au Mexique gagne jusqu'à 350 000 USD, même si les joueuses ont gagné plusieurs tournois. Grâce à cette sanction, les joueuses pourraient bénéficier d'une augmentation de salaire pouvant aller jusqu'à 15 %. La délégation du Mexique admet que ces progrès ne sont pas suffisants, même si cette décision a amélioré les salaires des joueuses.

Le **Président** pose une autre question au Mexique, concernant le fait que la COFECE a perdu son statut d'organisme protégé par la constitution, mais qu'elle s'est vu confirmer son indépendance institutionnelle.

La délégation du **Mexique** explique que la COFECE a perdu son indépendance constitutionnelle à la suite d'une réforme. La COFECE fait désormais partie du ministère de l'Économie, mais la réforme lui a tout de même permis de conserver son autonomie sur les plans technique et budgétaire, ce qui lui permet de fonctionner sans ingérence politique.

Le **Président** aborde ensuite le secteur des médias, thème particulièrement sensible au regard de la relation entre concurrence et démocratie, ainsi qu'il est mis en évidence dans la contribution soumise par l'Autriche. Il indique que l'autorité autrichienne de la concurrence est légalement tenue de prêter une attention particulière à la préservation des valeurs démocratiques lors de l'évaluation des fusions dans le secteur des médias, et demande à la délégation de l'Autriche de préciser comment son autorité compétente procède.

La délégation de l'**Autriche** explique qu'en matière de contrôle des médias, son autorité de la concurrence a pour mandat de garantir à la fois l'équité des marchés et la diversité des médias. Lors de l'examen de fusions dans le secteur des médias, elle assume un niveau de responsabilité supplémentaire en prenant en considération le rôle important que jouent les médias dans le fonctionnement de la démocratie. Dans les années 1990, le législateur autrichien a commencé à considérer les fusions dans le secteur des médias en tant que catégorie distincte, reconnaissant ainsi leur impact potentiel sur le pluralisme et l'indépendance des médias. Aujourd'hui, l'autorité autrichienne de la concurrence est tenue d'évaluer l'effet qu'une fusion notifiée est susceptible d'avoir sur la pluralité dans le paysage médiatique autrichien. Il existe des seuils spécifiques au secteur des médias pour déterminer si une opération de fusion doit être examinée. Ces seuils sont définis de manière plus restrictive que les seuils habituels applicables aux autres types de fusion. Par exemple, le chiffre d'affaires des entreprises de média doit être multiplié par 200. En outre, lors de la notification d'un projet de fusion dans le secteur des médias, les entreprises concernées doivent fournir des informations exactes et exhaustives sur la manière dont la fusion pourrait influencer sur le pluralisme des médias. La loi autrichienne sur la concurrence définit le pluralisme des médias comme la diversité des entreprises de médias indépendantes, non affiliées entre elles, qui garantit que la couverture médiatique reflète une variété d'opinions. La délégation autrichienne fournit un exemple récent d'une prise de participation importante dans une entreprise de médias autrichienne. D'aucuns craignaient qu'une pression accrue sur les coûts ne conduise à une réduction de la couverture médiatique locale et à un affaiblissement de l'indépendance financière et éditoriale de l'entreprise de médias concernée. En fin de compte, la fusion a été autorisée à la suite d'une prise d'engagements

en faveur du maintien d'une forte concentration du contenu sur l'actualité locale et de l'indépendance de la direction de l'entreprise, des rédacteurs en chef et des journalistes.

Le **Président** invite ensuite la délégation de la Grèce à parler de l'avis publié en 2019 sur le fonctionnement de la concurrence sur le marché national de la distribution de la presse et de son rapport avec l'interaction entre concurrence et démocratie.

La délégation de la **Grèce** réaffirme sa conviction que la liberté de choix et l'égalité des chances des citoyens sont des valeurs démocratiques favorables à la concurrence, et que le pluralisme des médias joue un rôle essentiel dans la protection de ces valeurs. La Grèce dispose en outre d'un régime spécial de contrôle des fusions dans le secteur des médias et a beaucoup travaillé sur la diversité de la propriété des médias dans le cadre du contrôle des fusions et de la publication de cet avis sur la distribution de la presse. Le marché national grec de la distribution de la presse comptait deux agences jusqu'à la fermeture de l'une d'entre elles, qui a transformé le marché d'un duopole en un monopole de facto, au sein duquel les éditeurs détenant une participation importante dans le marché de la presse écrite sont également actionnaires. Le marché a connu une baisse sensible de la demande, mais la législation prévoit toujours l'obligation de distribuer la presse sur l'ensemble du territoire grec. La Commission grecque de la concurrence (*Hellenic Competition Commission*, HCC) a proposé plusieurs mesures relatives à la forme juridique des agences de distribution de la presse. La première consiste à examiner si elles peuvent fonctionner comme une coopérative, solution qui pourrait garantir la neutralité concurrentielle entre les éditeurs au stade de la distribution. L'objectif de la HCC est d'assurer l'égalité de traitement de toutes les maisons d'édition impliquées dans la distribution de leurs titres, afin de préserver le pluralisme de la presse. La deuxième proposition concerne la possibilité de fournir des services de distribution de presse dans le cadre d'un processus d'adjudication. La troisième proposition consiste à instaurer un code de conduite que la HCC rédigerait et dont elle assurerait le suivi de la mise en œuvre par l'agence de distribution de la presse en tant que mesure corrective. La quatrième proposition est la création d'une autorité de surveillance et de réglementation de la distribution de la presse. Et la cinquième proposition de la HCC consiste à donner aux agences de distribution de la presse la forme juridique d'institutions publiques, celles-ci pouvant jouir d'une plus grande légitimité dans la mise en balance de l'intérêt général.

5. Observations finales

Le **Président** invite ensuite les trois experts à faire part de leurs derniers commentaires.

Mme Teachout se félicite de la contribution de la Pologne, qui souligne les capacités limitées dont disposent les autorités de la concurrence et la réalité des choix discrétionnaires à effectuer. Elle déclare en outre avoir apprécié la discussion portant spécifiquement sur les médias et précise que le fait que l'IA ait été définie comme un problème de concurrence sous l'administration Biden aux États-Unis est particulièrement important, car il s'agit manifestement d'un domaine présentant des risques structurels radicaux et des fragilités, dans lequel la menace de sortie du marché peut créer des problèmes inédits liés au pouvoir politique. Mme Teachout conclut en rappelant l'importance des règles structurelles, qu'elles se traduisent par une séparation de facto des fonctions, une cession ou une approche prophylactique. Les règles structurelles permettent d'éviter un processus de recherche des faits long et coûteux, mais aussi de préserver l'état de droit. Elles rendent les lois sur la concurrence compréhensibles par le public, ce qui constitue une fonction essentielle des principes de l'état de droit. En tant qu'Américaine, Mme Teachout alerte sur le fait que le rapport Mario Draghi de 2024 peut encourager un assouplissement des règles en Europe afin de favoriser l'innovation, mais que, selon elle,

l'assouplissement des règles aux États-Unis a fini par créer des entités qui ont sapé la démocratie américaine de l'intérieur, nuisant *in fine* à la capacité du pays d'être innovant et fort sur le long terme.

M. Deutscher présente ses remarques finales en trois points. Premièrement, alors que le lien entre concurrence et démocratie était un sujet marginal, il occupe aujourd'hui une place centrale compte tenu des évolutions en cours qui peuvent être considérées comme nuisibles à la démocratie. Deuxièmement, le débat sur l'interaction entre concurrence et démocratie porte sur les fondements idéologiques du droit de la concurrence, lesquels ne donnent pas d'orientations claires pour l'action publique mais offrent une marge d'interprétation permettant de mener un débat sur l'action publique et d'envisager différentes interventions. Troisièmement, les autorités de la concurrence doivent faire preuve de prudence lorsqu'elles envisagent des arbitrages entre le principe de non-dictature et le principe de réactivité.

Mme Robertson réagit tout d'abord aux conclusions de Mme Teachout, en particulier sur l'adoption d'une approche prophylactique par les autorités de la concurrence. Elle demande comment les autorités pourraient envisager une intervention *ex ante* et si une application rigoureuse de la loi est suffisante. À titre d'exemple, elle indique que la FTC a cherché à bloquer la fusion Meta-Within, mais que le juge n'a pas pu être convaincu de la théorie du préjudice concernant la concurrence potentielle. Mme Robertson se demande si le cadre juridique est adapté à cette approche, même en cas d'application rigoureuse de la loi. Elle formule ensuite une observation plus générale sur la discussion. La démocratie revêtant de nombreux aspects, il peut être utile d'en distinguer les différentes composantes si le monde des spécialistes de la concurrence veut en tenir compte dans l'élaboration des politiques publiques, l'application des lois ou la recherche universitaire. Ce travail d'analyse des composantes peut permettre de mieux appréhender les implications directes pour la démocratie et de mieux cerner les questions connexes liées au droit et à la politique de la concurrence.

Le **Président** fait part de ses observations finales. Il indique que la discussion a porté sur diverses dimensions du lien entre concurrence et démocratie, notamment les dimensions historique, analytique et juridique. Le débat a ensuite évolué, passant de l'interaction générale entre concurrence et démocratie à une analyse de ses différentes dimensions, à savoir les dimensions institutionnelle, procédurale et substantielle, dans le cadre de chacune desquelles les principes de neutralité, de transparence et d'indépendance ont été évoqués. Enfin, la table ronde a abordé les activités des autorités de la concurrence et la manière dont celles-ci tiennent compte de certaines de ces dimensions. Le Président observe que de nombreux pays mettent l'accent sur le secteur des médias lorsqu'il s'agit d'aborder la relation entre concurrence et démocratie, mais il s'interroge sur la pertinence de cette tendance, compte tenu de la nécessité d'élargir la notion de médias, notamment à la lumière des enjeux liés aux données. Il indique qu'il s'agit néanmoins d'un exemple intéressant, sachant que certaines autorités sont tenues d'évaluer le pluralisme des médias. Pour conclure, même si le concept de démocratie est relativement abstrait et conceptuel, il existe des moyens d'établir les liens qu'elle entretient avec la concurrence. Le Président remercie les experts et toutes les personnes ayant apporté leur contribution à la table ronde.