Organisation de Coopération et de Développement Économiques

DAF/COMP/WP3/M(2025)1/ANN2/FINAL

Non classifié | Français - Or. Anglais

17 octobre 2026

DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE

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

Synthèse de la table ronde sur les gains d'efficience dans le contrôle des fusions

Annexe au compte rendu succinct de la 141e réunion du Groupe de travail n° 3 sur la coopération et l'application de la loi

17 juin 2025

La présente synthèse rédigée par le Secrétariat de l'OCDE présente les principales conclusions de la table ronde sur les gains d'efficience dans le contrôle des fusions, qui s'est tenue le 17 juin 2025 à l'occasion de la 141e réunion du Groupe de travail n° 3 sur la coopération et l'application de la loi.

D'autres documents consacrés à ce sujet sont disponibles à l'adresse suivante : https://www.oecd.org/fr/publications/les-gains-d-efficacite-dans-les-controle-des-fusions_4a8cb190-fr.html

Despina Pachnou
[Courriel : Despina.PACHNOU@oecd.org]

JT03595592

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Synthèse de la table ronde sur les gains d'efficience dans le contrôle des fusions

Établie par le Secrétariat[1]

Le 17 juin 2025, le Groupe de travail nº 3 sur la coopération et l'application de la loi a organisé une table ronde afin d'aborder la manière dont les autorités de la concurrence évaluent les gains d'efficience dans l'analyse des fusions. Les principaux éléments qui se dégagent de la note de référence préparée par le Secrétariat de l'OCDE, des contributions écrites et des interventions des experts ayant pris part aux débats sont les suivants :

1. Les autorités de la concurrence reconnaissent largement le rôle des gains d'efficience dans les fusions et soulignent l'importance de disposer de cadres transparents et bien définis pour les évaluer.

La plupart des régimes de contrôle des fusions contiennent des dispositions permettant aux autorités de la concurrence et/ou aux tribunaux de prendre en considération les gains d'efficience dans l'appréciation des fusions. Si certaines juridictions mentionnent explicitement les gains d'efficience dans leur législation sur les fusions, d'autres en tiennent compte dans le cadre général d'évaluation des effets de la fusion sur la concurrence. Les lignes directrices sur les fusions décrivent l'approche des autorités de la concurrence à l'égard des gains d'efficience dans la plupart des juridictions.

Les arguments fondés sur les gains d'efficience se révèlent généralement plus pertinents dans l'analyse des fusions à un stade avancé de l'opération, lorsque des préoccupations sont soulevées quant au caractère potentiellement anticoncurrentiel de la fusion. Dans certaines juridictions, ils sont évalués dans le cadre de l'évaluation d'impact sur la concurrence pour déterminer si l'opération pose ou non des problèmes de concurrence. Dans d'autres, les gains d'efficience sont examinés selon une approche par étapes : premièrement, lorsque les autorités de la concurrence décident de contester une fusion ou de l'autoriser dans le cas de régimes de notification volontaire assortis de procédures d'autorisation ; et deuxièmement, après qu'une fusion a été jugée anticoncurrentielle. À ce second stade, les gains d'efficience sont vus comme un argument de réfutation (c'est-à-dire comme un élément susceptible de contrebalancer les effets anticoncurrentiels déjà identifiés).

2. On observe une convergence dans le type de gains d'efficience que les autorités sont disposées à prendre en considération, celles-ci accordant généralement plus de poids aux gains d'efficience liés aux prix.

Les gains d'efficience généralement pris en compte dans l'analyse des fusions comprennent les gains d'efficience productive et allocative – généralement évalués d'un point de vue statique –, et les gains d'efficience dynamique. Les gains d'efficience dynamique englobent notamment les changements affectant les incitations ou la capacité à innover, les effets d'apprentissage par la pratique et, de manière générale, les synergies influant sur les activités de recherche-développement.

Les autorités de la concurrence et les tribunaux n'accordent pas tous le même poids à ces gains d'efficience, et les lignes directrices sur les fusions contiennent généralement des

[1] Cette synthèse ne reflète pas nécessairement un consensus entre les membres du Groupe de travail n° 3. Elle reprend les principaux points à retenir du débat.

explications sur les types de gains d'efficience les plus susceptibles d'être pris en considération. En règle générale, la préférence va aux gains d'efficience liés aux prix. Les autorités de la concurrence et les tribunaux sont habituellement plus ouverts aux économies sur les coûts variables que sur les coûts fixes. Ils s'accordent en outre à penser que plus les gains d'efficience sont susceptibles de se concrétiser tardivement, plus le poids qui leur sera accordé sera moindre.

Les gains d'efficience dynamiques, comme ceux liés à l'innovation, sont également reconnus par les autorités de la concurrence, bien qu'ils soient moins susceptibles d'être mesurés et vérifiés.

3. On constate une certaine harmonisation des critères d'évaluation des gains d'efficience dans le cadre du contrôle des fusions dans les juridictions de l'OCDE. Les critères les plus courants sont les suivants : les gains d'efficience doivent être significatifs, vérifiables et propres à la fusion.

L'examen de la pratique actuelle des autorités de la concurrence en matière d'évaluation des gains d'efficience dans le cadre du contrôle des fusions fait ressortir plusieurs éléments de convergence. Les gains d'efficience doivent être propres à la fusion et vérifiables. Les gains d'efficience vérifiables doivent être susceptibles de se concrétiser, en temps utile, et être d'une ampleur suffisante. Les gains d'efficience propres à la fusion doivent être le résultat direct de l'opération et peuvent uniquement se matérialiser (ou du moins dans la même mesure) si la fusion aboutit. Autrement dit, il n'existe pas de moyens moins anticoncurrentiels (réalistes) de réaliser ces gains d'efficience.

Dans toutes les juridictions, la charge de la preuve ou la production d'éléments de preuve incombe aux parties à la fusion, et les autorités de la concurrence s'accordent à considérer que, de la même manière que la démonstration des effets anticoncurrentiels requiert une analyse rigoureuse, les allégations de gains d'efficience ne peuvent se limiter à de vagues affirmations. Celles-ci doivent être largement étayées par des éléments probants provenant de sources diverses, généralement de nature complémentaire, et pouvant être mis à l'épreuve.

4. Les autorités de la concurrence affichent des positions moins convergentes concernant la mesure dans laquelle les gains d'efficience devraient se répercuter pleinement sur les consommateurs lésés par l'opération, et la question de savoir si l'intérêt général au sens large peut être considéré comme un gain d'efficience.

L'évaluation des gains d'efficience résultant de fusions dépend beaucoup de la norme de bien-être appliquée par l'autorité. Ainsi, l'effet de répercussion sur les consommateurs est obligatoire lorsque l'autorité s'appuie sur une norme de bien-être des consommateurs, et devient moins pertinent dans d'autres cas. Dans ces cas, les autorités de la concurrence et les tribunaux exigent des parties à la fusion qu'elles démontrent que les gains d'efficience ne serviront pas uniquement leurs intérêts, mais qu'ils se répercuteront de manière suffisante sur les consommateurs du marché concerné. On garantit ainsi que le bien-être du consommateur ne diminuera pas après la fusion, ce qui serait l'objectif principal de l'intervention si l'opération est jugée anticoncurrentielle.

En outre, dans certaines juridictions, les autorités de la concurrence peuvent évaluer les gains d'efficience en dehors du marché en cause sur lequel la fusion est analysée. Lorsque c'est le cas, les autorités mettent généralement en balance l'amélioration des conditions de concurrence résultant de ces gains d'efficacité sur un autre marché et les entraves à la concurrence constatées sur le marché en cause.

À plus grande échelle, certaines juridictions peuvent considérer les avantages non concurrentiels comme des gains d'efficience. Dans ces cas, les fusions qui nuisent à la

concurrence sur un marché en cause peuvent être approuvées ou non contestées si l'opération procure un avantage plus important qui profite à un ensemble différent d'acteurs (les consommateurs sur d'autres marchés, par exemple) ou à l'économie. S'agissant de la prise en compte de l'intérêt général, les cadres institutionnels et la réglementation varient. Si, dans certains cas, l'intérêt général est pris en compte par l'autorité de la concurrence dans l'évaluation globale des effets de la fusion, dans d'autres, ce sont différents organismes publics qui sont chargés d'examiner les avantages non concurrentiels de l'opération et de rendre une décision parallèlement à celle de l'autorité de la concurrence.

5. Les arguments fondés sur des gains d'efficience sont rarement validés dans la pratique, et ce pour de multiples raisons, notamment le faible nombre d'affaires dans lesquelles ces gains sont susceptibles de jouer un rôle déterminant, l'absence de preuves suffisantes, les difficultés pratiques liées à leur évaluation et le manque de preuves à l'appui.

Rares sont les affaires de fusion dans lesquelles on a jugé que les gains d'efficience compensaient les effets préjudiciables à la concurrence ; et même dans ces cas, ils n'ont pas constitué le principal fondement de la décision de l'autorité ou du tribunal. Plusieurs facteurs expliquent cela. Premièrement, la plupart des fusions ne posent pas de problèmes de concurrence majeurs, ce qui signifie qu'elles sont peu nombreuses à faire l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre de laquelle les gains d'efficience peuvent s'avérer pertinents. Deuxièmement, les allégations de gains d'efficience sont souvent difficiles à étayer, nombre d'entre elles ne reposant pas sur des preuves suffisantes et pouvant donc être facilement rejetées par les autorités. Troisièmement, des difficultés pratiques, telles que la mesure et la prise en compte des gains d'efficience dans le contrôle des fusions, limitent encore l'impact de ce type d'argument.

À ces complexités s'ajoutent des données *ex post* qui indiquent que les gains d'efficience liés à des fusions sont souvent limités, de courte durée ou ne se concrétisent pas. Il ressort également de travaux de recherche universitaires que des gains d'efficience sont moins susceptibles d'être obtenus sur des marchés très concentrés, précisément là où ces allégations sont les plus fréquentes. Ces éléments plaident en faveur d'une appréciation prudente des allégations de gains d'efficience par les autorités de la concurrence et les tribunaux.

Dans la pratique, le caractère vérifiable est souvent le critère le plus difficile à remplir, car il repose en grande partie sur des hypothèses et des projections concernant la probabilité et l'ampleur des gains d'efficience. Le caractère propre à la fusion est également difficile à établir, puisque les parties pourraient être, du moins en théorie, en mesure de réaliser des synergies comparables par d'autres moyens, sans fusionner.

Bien que cela soit rare, certaines autorités de la concurrence ont cité des exemples d'affaires dans lesquelles les gains d'efficience allégués remplissaient certains critères, mais n'ont pas été déterminants dans la décision rendue. Dans certains de ces exemples, les gains d'efficience ont en outre été pris en considération dans la conception des mesures correctives ou dans d'autres domaines de l'application du droit de la concurrence, tels que les accords horizontaux. Ces exemples donnent un aperçu des types de données probantes que les autorités considèrent comme pertinentes lorsqu'elles évaluent les gains d'efficience.

6. Les opinions divergent toujours quant à savoir si l'analyse des gains d'efficience devrait être étendue à un ensemble plus large d'avantages et si une telle évolution supposerait un ajustement, par les autorités de concurrence, des critères appliqués à l'examen de ces gains d'efficience.

L'une des principales questions qui continuent de faire débat est de savoir si les gains d'efficience devraient jouer un rôle plus important dans les contrôles des fusions effectués par les autorités de la concurrence, notamment par l'élargissement du périmètre de l'analyse au-delà des effets traditionnels sur la concurrence. Selon certaines propositions récentes, l'évaluation des gains d'efficience pourrait également contribuer à la poursuite d'objectifs de politique publique plus larges, tels que la transition vers des technologies vertes, la promotion de l'innovation ou la réalisation d'objectifs de politique industrielle. Dans le même temps, la concentration croissante des marchés dans de nombreux secteurs a suscité des appels en faveur d'un renforcement du contrôle des fusions, laissant ainsi moins de place aux allégations spéculatives de gains d'efficience.

Les contributions de plusieurs autorités montrent qu'il existe déjà différentes manières dont les lois et les règlements relatifs aux fusions prennent en compte d'autres intérêts, même si ce n'est pas toujours dans le cadre de l'analyse des gains d'efficience. Ces intérêts peuvent être énoncés explicitement parmi les objectifs ou les principes du droit de la concurrence, ou être intégrés aux critères d'application du droit. La législation peut expressément exiger que ces intérêts soient pris en considération dans l'appréciation des fusions, tout en prévoyant des exemptions au contrôle des autorités de concurrence ou l'examen indépendant de l'opération par d'autres organismes publics. Lorsque ce sont les autorités de la concurrence qui évaluent ces intérêts publics, elles sont généralement tenues de mettre en balance tous ces autres intérêts et les atteintes à la concurrence ; cet exercice peut être effectué dans le cadre de l'évaluation générale des effets de la fusion, ou simultanément à l'analyse des gains d'efficience.

Les autorités de la concurrence ont relevé qu'il était possible d'accorder une plus grande place aux gains d'efficience dans l'analyse des fusions, notamment dans le cadre de la conception des mesures correctives. Les mesures correctives peuvent être un moyen de répondre aux préoccupations relatives au caractère vérifiable des gains d'efficience en exigeant, par exemple, des parties qu'elles s'engagent à concrétiser ces derniers.

Il ressort des débats et des contributions que de nombreuses autorités de la concurrence ont récemment mis à jour leurs lignes directrices sur le contrôle des fusions et, dans certains cas, l'ensemble de leurs lois et règlements relatifs aux fusions – ou envisagent de le faire. En dépit de ces évolutions, il semble exister un consensus selon lequel le critère de fond pour l'appréciation des gains d'efficience devrait rester inchangé. Si l'évolution de la dynamique des marchés, notamment sous l'effet de la transformation numérique, peut conduire à mettre davantage l'accent sur les gains d'efficience dynamique et les gains liés à l'innovation, les principes sous-jacents restent les mêmes. Dans la pratique, ce sont les aspects procéduraux, tels que le calendrier d'évaluation des gains d'efficience ou les règles de preuve, qui sont les plus susceptibles d'évoluer.