



**Conférence des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr. générale
9 mai 2011
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement

Commission du commerce et du développement

**Groupe intergouvernemental d'experts du droit
et de la politique de la concurrence**

Onzième session

Genève, 19-21 juillet 2011

Point 3 b) de l'ordre du jour provisoire

**Programme de travail, y compris l'efficacité des activités
de renforcement des capacités et d'assistance technique pour
les organismes chargés de la concurrence récemment créés**

**Efficacité des activités de renforcement des capacités et
d'assistance technique mises en œuvre à l'intention des
organismes chargés de la concurrence récemment créés**

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Un organisme chargé de la concurrence, pour être efficace, a besoin que plusieurs conditions essentielles soient réunies, à savoir notamment: a) indépendance; b) ressources financières adéquates; c) personnel compétent pour mener des investigations complexes dans les affaires de concurrence; d) direction dynamique; e) capacité de plaider en faveur du respect de la législation sur la concurrence auprès des organismes tant du secteur des affaires que gouvernementaux, afin qu'il soit tenu compte des objectifs en matière de concurrence; enfin f) coopération efficace avec les organes sectoriels de régulation. La plupart des autorités de la concurrence, dans les pays en développement et les pays en transition, ont de cinq à dix années d'existence, et continuent de devoir résoudre divers problèmes pour se doter de bases solides. Les examens collégiaux organisés par la CNUCED en ce qui concerne la politique de concurrence, effectués sur un échantillon d'autorités de la concurrence encore jeunes, font apparaître que, outre ces défis, s'affrontent les objectifs divergents et parfois contradictoires que poursuivent la législation sur la concurrence et d'autres politiques économiques, et se font sentir le manque de bonne gouvernance, le déficit de volonté politique des décideurs, et des carences dans la culture de la concurrence. Depuis le début des années 90, les organisations internationales et les autorités de la concurrence plus avancées offrent des prestations de renforcement des capacités et d'assistance technique aux organismes chargés de la concurrence récemment créés pour les aider à relever ces défis. La présente note recense l'aide apportée à ces dernières autorités et fait

le point des progrès accomplis jusqu'ici et des réalisations qui restent à mener à bien pour apporter des services efficaces de renforcement des capacités aux organismes demandeurs.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Avant-propos.....	1–3	4
Introduction.....	4–7	5
I. Renforcement des capacités et assistance technique: prestations offertes par les organisations internationales et d'autres acteurs	8–53	6
A. Prestations de l'OCDE.....	8–9	6
B. Prestations du RIC/ICN	10–11	6
C. Prestations de la Banque mondiale et de banques régionales de développement.....	12–13	7
D. Prestations de l'APEC	14	8
E. Prestations de la CUTS.....	15	8
F. Activités de renforcement des capacités et de coopération technique des États membres.....	16–36	8
G. L'approche de la CNUCED en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités	37–53	11
II. Évaluation de l'efficacité du renforcement des capacités	54–68	16
A. Commission fédérale du commerce et Département de la justice des États-Unis: expérience du renforcement des capacités et des prestations d'assistance technique dans les domaines de la législation et de la politique en matière de concurrence	55	16
B. Études réalisées par des organisations internationales.....	56–63	17
C. Études universitaires.....	64–68	19
III. Les défis à relever	69–71	20
IV. Thèmes de débat.....	72	22
Bibliographie.....		24

Avant-propos

1. Comme il a été recommandé lors de la sixième Conférence des Nations Unies chargée de revoir tous les aspects de l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives, tenue du 8 au 12 novembre 2010 à Genève, le Groupe intergouvernemental d'experts (GIE) du droit et de la politique de la concurrence doit, à sa onzième session, tenir un débat en table ronde sur «Le renforcement des capacités et l'assistance technique». La présente note a vocation d'aider les États membres à structurer leurs interventions sur ce thème.

2. Les sources premières exploitées pour établir la présente note sont les études réalisées par la CNUCED, les communications reçues des États membres en réponse à un questionnaire¹, les contributions à la Sixième Conférence des Nations Unies chargée de revoir tous les aspects de l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives², les publications des groupes de travail du Réseau international sur la concurrence (RIC)³, les actes de la table ronde⁴ qu'a tenue l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur le sujet, et le rapport d'une conférence organisée par la Commission fédérale du commerce des États-Unis en février 2008 sur les prestations de renforcement des capacités offertes aux organismes chargés de la concurrence récemment créés⁵. Pour élaborer la présente note, il a aussi été fait appel aux contenus des sites Web ainsi qu'aux publications universitaires qui touchent au sujet.

3. La présente note comporte cinq sections. Le chapitre premier dresse un état des lieux, en s'attachant aux besoins des autorités de la concurrence débutantes pour se doter de fondations solides. Le chapitre II présente les principaux acteurs qui interviennent en apportant des prestations d'assistance technique et de renforcement des capacités. Le chapitre III s'attache à jauger l'efficacité avec laquelle cette assistance contribue à édifier des organes solides chargés de la concurrence dans les pays bénéficiaires. Les défis rencontrés pour apporter ces concours sont explicités au chapitre IV. Enfin le chapitre V propose diverses pistes ou thèmes pour la réflexion et le débat.

¹ Les États membres et institutions ci-après ont répondu au questionnaire: Australie, Autriche, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Bulgarie, Cameroun, Chili, Chypre, Colombie, Commission européenne, États-Unis d'Amérique, Espagne, Fédération de Russie, France, Grèce, Hongrie, Indonésie, Iraq, Japon, Malaisie, Maroc, Mexique, Philippines, Portugal, République de Corée, République slovaque, Sénégal, Serbie, Soudan, Suisse, Tchad, Thaïlande, Tunisie, Turquie, Ukraine, Uruguay, Zambie et Zimbabwe.

² Voir en particulier CNUCED (2010). *Examen des activités de renforcement des capacités et d'assistance technique dans le domaine du droit et de la politique de la concurrence*. TD/RBP/CONF.7/7. Genève. 30 août 2010.

³ RIC/ICN (2010). *Report on Technical Assistance and Capacity-Building Activities conducted by International Organizations*, Vice-présidence pour la coordination internationale (Premier avant-projet de texte), décembre 2010.

⁴ OCDE (2009). *Les défis que doivent relever les jeunes autorités de la concurrence*. Note du Secrétariat.

⁵ United States Federal Trade Commission, *A Conference on Charting the Future Course of International Technical Assistance*, 6 février 2008, accessible en suivant le lien <http://www.justice.gov/atr/public/reports/250908.pdf>.

Introduction

4. Il est largement reconnu que la législation en matière de concurrence est d'une grande importance pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles qui peuvent se manifester consécutivement à la libéralisation de l'économie. Pourtant l'entrée en vigueur de cette législation est souvent encore récente, et le bilan de la plupart des autorités de la concurrence récemment créées en matière d'application des textes est mitigé. L'application efficace de la législation sur la concurrence suppose que soient satisfaites plusieurs conditions essentielles – indépendance de l'organe faisant autorité, ressources financières adéquates, personnel compétent pour mener des investigations complexes dans les affaires de concurrence, direction dynamique, capacité de promouvoir le respect de la législation sur la concurrence auprès des organismes tant d'affaires que gouvernementaux afin qu'il soit tenu compte des objectifs en matière de concurrence, enfin coopération efficace avec les organes sectoriels de régulation. La plupart des organes de surveillance de la concurrence doivent encore relever maints défis dans ces domaines.

5. Au nombre des tâches les plus ardues que doivent accomplir les pays en développement pour se doter d'une législation nationale en matière de concurrence vient la rédaction même des textes législatifs. Nombre de ces pays, et au premier chef les pays les moins avancés, manquent de l'expérience ou des ressources humaines compétentes pour rédiger les projets de textes législatifs nationaux nécessaires pour a) promouvoir les principes de la concurrence de manière conforme à leurs besoins, et b) répondre aux besoins nationaux de développement. Ce point a été mis en évidence par la CNUCED lorsque a été élaboré le texte d'orientation que constitue l'Ensemble de principes et de règles des Nations Unies en matière de politique de la concurrence, expérience révélatrice à cet égard.

6. En termes de besoins concrets de renforcement des capacités, il est donc besoin de ce qui suit.

a) Lignes directrices et description des rôles, des fonctions, des pouvoirs et des responsabilités des autorités nationales chargées de la concurrence de la part des pays qui sont dotés de la législation et d'autorités compétentes en matière de concurrence;

b) Apport d'une assistance juridique et de conseils en matière de politiques, avec le concours d'experts locaux très au fait du système juridique national et de la structure politique et administrative du pays, visant ce qui suit:

i) Diagnostic de la structure statutaire et définition des éléments de fond qui doivent être pris en compte dans la législation;

ii) Concepts juridiques ayant trait à la concurrence – à savoir pratiques anticoncurrentielles, fusions, cartels ou ententes injustifiables, abus de position dominante, protection des consommateurs, monopoles d'État, objectifs de régulation, etc.;

iii) Autonomie et structure administrative de l'autorité chargée de la concurrence, y compris clarification du concept d'indépendance administrative *vis-à-vis* de l'exécutif, dotation budgétaire et application des règles de la fonction publique au personnel de l'autorité chargée de la concurrence, etc.;

iv) Actions et sanctions administratives, pénales et civiles prévues, y compris attribution et portée des responsabilités civiles et pénales en cas de violation de la législation nationale en matière de concurrence, règles de procédure applicables et possibilités de pourvoi en appel, etc.; enfin

v) Procédures d'échange d'informations et de coopération avec les autorités de la concurrence d'autres pays.

7. À cet égard l'assistance technique et le renforcement des capacités ont un rôle incontestable à jouer pour relever les défis et aider les pays bénéficiaires à se doter d'organes à la fois efficaces et efficients chargés de la concurrence. Depuis plus de deux décennies maintenant la CNUCED et d'autres organisations internationales, telles l'OCDE et le RIC, ainsi que les organes chargés de la concurrence les plus avancés s'attachent à renforcer les capacités des organes homologues néophytes dans le monde entier. Le chapitre II dresse le bilan des prestations de renforcement des capacités de ces acteurs.

I. Renforcement des capacités et assistance technique: prestations offertes par les organisations internationales et d'autres acteurs

A. Prestations de l'OCDE

8. L'OCDE est dotée d'une Division de la concurrence spécialisée au sein de sa Direction des affaires financières et des entreprises⁶. Les organes chargés de la concurrence dans les pays membres participent aux activités d'assistance technique et de renforcement des capacités de l'Organisation. Par ailleurs des pays non membres peuvent prendre part à des manifestations comme le Forum mondial sur la concurrence, le Forum latino-américain sur la concurrence, et aux manifestations organisées par les centres régionaux de l'OCDE sur la concurrence, comme ceux de Hongrie et de République de Corée.

9. La plupart des prestations de renforcement des capacités de l'OCDE prennent la forme de séminaires ou d'ateliers⁷. Une gamme complète de services est aussi mise à disposition, avec notamment des monographies et des séminaires sur les poursuites judiciaires contre les cartels, les ententes frauduleuses et offres truquées sur les marchés publics, l'analyse des fusions-acquisitions, l'abus de position dominante, la rédaction des projets de lois, les études portant sur la réglementation sectorielle spécifique, la formation judiciaire, ainsi que des réunions d'information de haut niveau sur des thèmes comme la réduction des contraintes inutiles dans la législation et la régulation de la concurrence⁸. En outre depuis 2003 le secrétariat de l'OCDE anime des examens collégiaux de la politique de concurrence menée par divers États, tant membres que non membres⁹.

B. Prestations du RIC/ICN

10. Créé en octobre 2001 par de hauts responsables de 14 juridictions, le Réseau international de la concurrence (RIC/ICN) est un réseau informel constitué par 107 autorités nationales de la concurrence avec pour objectif de traiter des questions pratiques d'application des règles de concurrence et des politiques correspondantes¹⁰. Le RIC œuvre par le biais d'ateliers interactifs sur les outils du réseau, et les techniques et pratiques

⁶

⁷ OCDE (2003). Capacity-Building for Effective Competition Policy in Developing and Transitioning Economies. *OECD Journal of Competition Law and Policy*. Vol. 4. ISSN 1560-7771, 2003.

⁸ On trouvera plus d'informations sur les prestations de renforcement des capacités de l'OCDE sur le site Web de l'Organisation: http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_40382599_40382958_1_1_1_1_1,00.html.

⁹ RIC / ICN, Report on Technical Assistance and Capacity Building Activities conducted by International, op. cit. pour l'examen collégial piloté par l'OCDE.

¹⁰ RIC / ICN, A Statement of Achievements through April 2010, accessible en suivant le lien <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc630.pdf>.

recommandées. En outre le Réseau a élaboré des projets liés à l'assistance technique et aux enjeux qu'affrontent les autorités de la concurrence établies de fraîche date.

11. Le RIC offre aux chefs et aux cadres des organismes chargés de la concurrence une tribune de discussion sur les mécanismes opérationnels de leurs autorités, sensible au fait que maints détails organisationnels et opérationnels peuvent avoir une incidence non négligeable sur les résultats effectifs. Il a lancé en 2007-2008 un projet sur l'efficacité des autorités de la concurrence qui avait pour objet d'analyser les relations entre définition des priorités, affectation des ressources et efficacité des décisions, et incidence globale de ces facteurs sur l'action de l'autorité dans sa globalité. Lors d'un séminaire de haut niveau sur l'efficacité de l'application des lois relatives à la concurrence tenu les 22 et 23 janvier 2009, les membres du RIC ont débattu des différentes approches et méthodes de planification opérationnelle, et de leurs mérites respectifs.

C. Prestations de la Banque mondiale et de banques régionales de développement

12. Le groupe de la Banque mondiale promeut la croissance économique et lutte contre la pauvreté et encourageant un développement durable issu de la base¹¹. Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire d'accroître les investissements et la productivité. Encourager les marchés concurrentiels et la mobilité des ressources, en les réorientant des usages les moins créateurs de valeurs vers ceux à plus forte valeur ajoutée est donc indispensable. À cet égard la Banque mondiale agit sur les fronts de la recherche sur les politiques et du renforcement des capacités en matière de politiques de la concurrence. Plusieurs études sur le droit et les politiques de la concurrence ont ainsi été publiées par le Groupe de recherche sur le développement. Ces publications ont vocation de promouvoir le dialogue sur les politiques avec sa clientèle. La Banque mondiale tient aussi des séminaires de sensibilisation et de formation dans les pays en développement un peu partout dans le monde. Par ailleurs son souci en matière de politiques de la concurrence est au cœur de la plupart de ses projets et programmes, qui sont aménagés pour aider ses clients à amplifier leur développement économique.

13. La Banque asiatique de développement appuie ses États membres dans les domaines du droit et des politiques de la concurrence. Cet appui prend la forme de formations et d'ateliers portant sur la politique de la concurrence, et de projets visant à épauler les bénéficiaires et à renforcer leur capacité de faire appliquer efficacement la législation en matière de concurrence¹². La Banque interaméricaine de développement apporte une assistance sur mesure à ses États membres dans les domaines de la législation et des politiques de la concurrence. Depuis 2003, elle organise un colloque qui réunit les décideurs politiques et les régulateurs sectoriels de plus de 25 pays, principalement de la région d'Amérique latine. Ce colloque est organisé en coopération avec l'OCDE¹³.

D. Prestations de l'APEC

14. L'Organisation de coopération économique de la zone Asie-Pacifique (APEC) est dotée d'un Groupe sur la politique et la législation en matière de concurrence au sein de son

¹¹ Shyam Khemani (2004). "Peer Review" and Other Assessment Mechanism Relating to Competition Policy, Ad Hoc Meeting of Inter-Governmental Experts on Competition Policy, CNUCED, Genève (Suisse), 15-16 juillet.

¹² <http://www.adb.org/documents/reports/law-policy-reform/report-proceedings.pdf>.

¹³ http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_40382599_40393122_1_1_1_1_1,00.html.

Comité économique. Ses membres participent à ses activités de renforcement des capacités, établissent des rapports et réalisent des études, et mettent en commun les informations ainsi générées.

E. Prestations de la CUTS

15. La *Consumer Unity and Trust Society International* (CUTS) est une organisation non gouvernementale qui agit notamment dans un domaine intitulé *Concurrence, investissement, et régulation économique*. Dans le cadre de ses projets dits « 7-Up », cette organisation a entrepris de mener des recherches et des campagnes de sensibilisation aux politiques de la concurrence dans les pays en développement d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud ayant adopté une législation en matière de concurrence¹⁴.

F. Activités de renforcement des capacités et de coopération technique des États membres

16. Dans la présente section sont récapitulées les réponses communiquées au secrétariat de la CNUCED par les États membres en réponse à un questionnaire demandant des précisions sur les activités de coopération technique dans le domaine de la législation sur la concurrence et sur les politiques correspondantes dans la période de 2009-2011. Le questionnaire peut être consulté sur le site Web de la CNUCED, à partir de la page consacrée à la 11^{ème} session du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence.

1. Assistance apportée par les donateurs

17. La présente section résume les activités des donateurs et des institutions dans la période 2010-2011.

18. L'**Australie** a apporté une assistance à Hong Kong (Chine), à la Papouasie-Nouvelle Guinée, aux Philippines et au Vietnam. Cette assistance a principalement consisté en voyages d'étude organisés à l'intention de hauts fonctionnaires des pays bénéficiaires, ainsi qu'en un séminaire de formation aux investigations.

19. Un jumelage des autorités chargées de la concurrence est envisagé entre l'**Autriche** et la République du Moldova.

20. Un jumelage des autorités chargées de la concurrence est envisagé entre l'**Autriche** et la République du Moldova.

21. Depuis 2009, la **Commission européenne** a élargi le champ de son assistance aux pays bénéficiaires afin de renforcer la capacité de ceux-ci d'appliquer efficacement la législation sur la concurrence. À ce titre ont bénéficié de cette aide les pays suivants: Albanie, Bosnie-Herzégovine, Chine, Croatie, Égypte, Géorgie, Kosovo, Inde, Jamahiriya arabe libyenne, Monténégro, République de Moldova, Serbie, Singapour, Tunisie, Turquie et Ukraine. L'assistance apportée a consisté en ateliers et en séminaires de formation à la législation sur la concurrence et sur les questions de politique correspondantes (ententes, position dominante, aides de l'État, programmes d'indulgence, directives relatives à l'imposition d'amendes, contrôle des fusions, etc.).

22. Un programme de jumelage a été lancé par la **France**, l'**Allemagne** et l'**Italie** afin de renforcer la Direction algérienne de la concurrence dans ses capacités en matière de

¹⁴ CUTS (2003), *Pulling Up our Socks*, Jaipur (Inde).

législation et de politique. La **France** envisage d'apporter une assistance aux pays émergents en vue duforcement des relations entre les autorités chargées de la concurrence, les institutions de régulation sectorielle et les instances judiciaires.

23. L'**Allemagne** a signalé que la *Bundeskartellamt* participe fréquemment à des projets d'assistance technique et de renforcement des capacités. Cette autorité participe spécialement à des projets dits de jumelage, qui sont lancés et financés par l'Union européenne (UE). Ces projets appuient les partenariats entre les autorités administratives des États membres de l'UE et les États membres extérieurs, en visant à ce que soient établis des structures publiques efficaces et des échanges de savoir-faire, et à ce que soit instituée une coopération à long terme. Dans le cadre de ses projets, la *Bundeskartellamt* a récemment rapporté une assistance aux pays suivants: Chine, Mongolie, Malaisie, Maroc, Roumanie, Serbie et Thaïlande.

24. La **Hongrie** a contribué à des projets de jumelage visant à renforcer l'application de la législation et les politiques de concurrence en Albanie et en Ukraine, respectivement.

25. Le **Japon** a fait savoir que l'assistance qu'il apporte aux pays bénéficiaires s'effectue dans le cadre de cours de formation et de séminaires, de formations en groupes, de téléconférences et de détachements de formateurs en résidence. À cet égard à la Chine, l'Indonésie, les Philippines et le Vietnam ont bénéficié de cette assistance. Cette année le Japon a prévu d'organiser les activités ci-après: a) stage de formation de l'APEC à la politique de la concurrence (oct. 2011); b) formation en groupe à la législation et aux politiques de la concurrence à l'intention de plusieurs pays (août-septembre 2011); c) stage de formation à la législation et à la politique relatives à la concurrence pour l'Indonésie (février-mars 2011) et pour le Vietnam (mai-juin 2011); d) conférence donnée par un conseiller en résidence dans le cadre d'un séminaire en Indonésie (janvier 2011); et e) présentation faite par un conseiller en résidence dépêché par le Japon au séminaire organisé au Vietnam.

26. Le **Portugal** a assisté le Mozambique pour la rédaction de sa législation sur la concurrence. Le Portugal agit aussi par le biais du programme international de formation de l'Autorité portugaise de la concurrence (PCA-ITP). Lancé en novembre 2010, ce programme de formation combine la formation aux systèmes portugais, européen et international de gestion de la concurrence, à la structure et aux activités de la PCA, ainsi qu'au cadre politique et réglementaire portugais. Ce programme pilote a accueilli de hauts fonctionnaires chargés de la concurrence issus du CADE pour un programme de formation de deux semaines, et a reçu des informations en retour très positives. La PCA projette de tenir à Lisbonne un séminaire avec l'autorité russe de la concurrence sur les règles portugaises et russes régissant la concurrence à l'intention de sociétés de la Fédération de Russie exerçant des activités au Portugal, ainsi qu'à l'intention de sociétés portugaises exportant vers la Fédération de Russie. Lors du Forum ibérique sur la concurrence - 2011, l'autorité portugaise de la concurrence, en collaboration avec son homologue espagnole, tiendra des séminaires sur les systèmes de concurrence au Portugal et en Espagne, en s'attachant particulièrement aux programmes d'indulgence. Une réunion avec les représentants de l'Administration étatique chinoise de l'industrie et du commerce sera aussi tenue dans le cadre de la PCA en 2011.

27. L'**Espagne** a apporté une assistance aux pays d'Amérique latine, à la Chine, à l'Égypte et au Maroc. Celle-ci a consisté en cours de formation et en ateliers sur la législation et les questions de politique relatives à la concurrence (notamment introduction à la défense de la concurrence, au programme d'indulgence et au calcul du montant des sanctions pécuniaires) ainsi qu'en l'organisation d'un voyage d'étude à l'intention de fonctionnaires de l'autorité marocaine chargée de la concurrence.

28. La **Suisse** continue d'apporter une assistance aux pays d'Amérique latine et au Vietnam dans les domaines de la législation et des politiques de la concurrence. Son assistance à l'Amérique latine s'exerce dans le cadre du programme CNUCED-COMPAL. En 2011, la Suisse prévoit d'équiper l'autorité vietnamienne chargée de la concurrence d'un « nécessaire » sur les comportements abusifs, et d'aider ce pays à réaliser une étude de marché à l'intention du secteur pharmaceutique vietnamien.

29. Les **États-Unis** possèdent une grande expérience en matière de législation et de politique de la concurrence, laquelle continue d'être exploitée pour aider les autorités chargées de la concurrence débutantes à renforcer leurs activités, ce dans le monde entier. Cette assistance consiste en la mise à disposition d'informations sur les pratiques anticoncurrentielles, avec notamment des études consacrées à ces pratiques, une assistance pour mener le processus de rédaction d'une législation sur la concurrence, une assistance pour la révision ou la réforme de la législation correspondante, des services consultatifs en vue de la création d'autorités chargées de la concurrence, avec des séminaires d'initiation au rôle de la concurrence dans la promotion du développement, des séminaires et des ateliers sur l'application de la législation sur la concurrence et la conduite d'examen collégiaux de la législation et des politiques relatives à la concurrence. À cet égard les pays suivants ont bénéficié du concours des États-Unis: Barbade, Brésil, Bulgarie, Cambodge, Chine, Costa Rica, Kenya, Vietnam, Hongrie, Turquie, Sénégal, Inde, Fédération de Russie, Zambie, Philippines, République Unie de Tanzanie, Indonésie, Pakistan, Paraguay, Sainte-Lucie, Pérou, République de Corée, Singapour, Mexique, Égypte, Ghana, Panama et Hong Kong (Chine). En 2011, il est prévu que les États-Unis apportent une aide à l'Inde, à la République dominicaine, à l'Indonésie, au Vietnam, à la République tchèque et à la Fédération de Russie.

2. Assistance signalée par les pays bénéficiaires

30. Le Burkina Faso a salué l'assistance apportée par la CNUCED et a fait savoir qu'une assistance accrue était souhaitée de la part d'autres partenaires pour que le pays puisse renforcer ses capacités d'application de sa législation sur la concurrence.

31. La Commission de la concurrence du Cameroun place de grandes espérances dans une étude financée par la CNUCED et réalisée cette année pour faire le bilan de la concurrence dans son économie. Les résultats de cette étude seront exploités pour mieux appliquer la législation nationale en matière de concurrence.

32. La Malaisie a récemment organisé plusieurs ateliers et séminaires de formation sur la législation et la politique de la concurrence, à savoir a) un atelier de formation sur les coûts et les avantages d'une politique de concurrence (mai 2009); b) un atelier sur les approches, les méthodologies et les techniques pour une législation sur la concurrence (août 2009); c) un atelier sur les défis de l'application de la législation sur la concurrence (novembre 2009); d) une formation sur la mesure de l'impact des autorités de la concurrence sur le développement économique (décembre 2009); e) un atelier sur l'interface entre la politique de la concurrence, la politique industrielle et le rôle des autorités chargées de la concurrence dans les achats publics (2010); enfin f) un séminaire de formation aux approches, méthodologiques et techniques de l'investigation et de l'application de la loi par les organes chargés de réguler la concurrence (2010).

33. Le Conseil de la concurrence du Maroc a bénéficié d'une assistance technique de la *Bundeskartellamt* allemande dans le cadre d'un projet de jumelage entre le Maroc et ladite institution. Ce projet a été signé en 2007 pour une durée de trois ans. L'assistance envisagée consiste à organiser plusieurs ateliers et séminaires de formation sur la législation et la politique de la concurrence, ainsi que des voyages d'étude (en France, en Espagne et en Pologne) à l'intention de fonctionnaires de l'autorité marocaine de la concurrence.

34. Des fonctionnaires de tous les pays membres de l'Association des nations du sud-est asiatique (ASEAN) ont pris part aux travaux de l'atelier tenu par le Groupe d'experts de la concurrence de l'ASEAN sur les approches, les méthodes, les techniques et les pratiques optimales ou reproductibles correspondantes en matière d'investigation et d'application de la loi, cofinancé par l'Allemagne. Ils ont aussi pris part à un atelier transrégional sur l'initiative commerciale l'UE - ASEAN sur la politique de concurrence, tenu à Singapour en 2010.

35. Le Sénégal a fait savoir que son Autorité de la concurrence avait été appuyée par la Commission de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) en coopération avec la CNUCED.

36. Un projet d'une durée de 36 mois financé par l'Union européenne a été monté pour aider la Commission serbe de la protection de la concurrence (CPC). L'objectif de ce projet est d'aider le gouvernement serbe, son ministère du commerce et des services et la CPC dans leurs efforts tendant à répondre aux exigences du processus de stabilisation et d'association dans le domaine de la concurrence, et d'aider la société serbe à se doter d'une nouvelle philosophie et d'une nouvelle culture en matière de concurrence, pour profiter de tous les avantages que cela pourrait induire. L'OCDE agit aussi sur le front du renforcement des capacités et des politiques de la Serbie dans le cadre de cours organisés au Centre régional, situé en Hongrie, de formation des fonctionnaires et des autorités chargées de l'application de la loi sur la concurrence et d'autres représentants du gouvernement, des régulateurs sectoriels, des magistrats et d'autres parties prenantes.

G. L'approche de la CNUCED en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités

37. Depuis l'adoption de l'Ensemble de principes et de règles de l'ONU en 1980, la CNUCED offre une assistance technique et des concours en matière de renforcement des capacités pour la législation et les politiques de la concurrence à l'intention des pays en développement et des pays les moins avancés, ainsi que des pays en transition, en fonction des demandes qui lui sont adressées, des besoins des pays concernés et des ressources disponibles. L'assistance technique de la CNUCED est aussi apportée pour donner suite aux recommandations qui découlent des examens collégiaux volontaires sur les politiques de concurrence (VPR) lancés en 2005.

38. En 2007, les États membres ont instruit la CNUCED d'examiner le besoin de « consolider les projets de coopération technique et ont demandé au secrétariat d'entreprendre ... en consultation avec les États membres » un processus de création de « fonds fiduciaires thématiques au sein des divisions et entre elles »¹⁵. Répondant à cette décision, et afin de rationaliser les activités d'assistance technique de la CNUCED et d'en renforcer l'incidence, deux initiatives ont été prises par le secrétariat: a) élargissement du programme COMPAL, avec une couverture passant de cinq à 10 pays; et b) lancement du Programme de la concurrence pour l'Afrique (AFRICOMP). En outre la CNUCED a défini une approche à plusieurs composantes pour le renforcement des capacités et l'assistance technique:

¹⁵ CNUCED (2010). Évaluation de l'application et de la mise en œuvre de l'Ensemble. Note du secrétariat de la CNUCED. Sixième Conférence des Nations Unies chargée de revoir tous les aspects de l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives, Genève, 8-12 novembre 2010.

1. Le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et la politique de la concurrence

39. Depuis une trentaine d'années, le Groupe intergouvernemental d'experts (IGE) du droit et de la politique de la concurrence demande régulièrement au secrétariat d'effectuer un examen du renforcement des capacités et de l'assistance technique, en tenant compte des informations fournies par les États membres. C'est ainsi que les États membres sont priés de communiquer au secrétariat les informations relatives aux activités de coopération technique et aux services consultatifs et de formation dans le domaine de la politique de la concurrence, afin de permettre à celui-ci de réaliser un examen actualisé de la situation. Des informations sont notamment demandées sur ce qui suit:

- a) Coopération technique apportée ou planifiée par les États et par les organes internationaux, à titre bilatéral ou multilatéral, avec identification des priorités et des possibilités d'apporter une assistance;
- b) Assistance bilatérale ou multilatérale reçue par les États; et
- c) Assistance technique demandée par les pays en développement et les pays à économie en transition, en précisant les domaines ou les questions de législation et les politiques de la concurrence sur lesquels ces pays souhaitent porter une attention prioritaire.

2. Demandes ad hoc

40. Outre l'action menée dans le cadre des deux programmes régionaux COMPAL et AFRICOMP, l'assistance de la CNUCED peut être apportée de manière ad hoc. Pour ce qui est de cette assistance et des prestations de conseil en matière de concurrence, la CNUCED soumet un questionnaire annuel par lequel elle sollicite, notamment, des descriptifs des activités d'assistance technique, des indications sur les modes de prestations et de financement, ainsi que des évaluations de l'utilité de ces activités et des modalités les plus efficaces d'exercice de cette fonction.

41. Le questionnaire porte sur ce qui suit:

- a) Informations relatives aux types et à la fréquence des prestations d'assistance technique reçues et aux besoins actualisés dans ce domaine;
- b) Opinions quant aux modalités les plus utiles d'assistance, aux attributs attendus des prestataires d'assistance technique à l'intention des secteurs public et privé; et
- c) Opinions quant à l'utilité d'une coordination accrue entre prestataires de services.

42. En substance, les organismes bénéficiaires confirment avoir besoin d'une assistance technique accrue, et non pas moindre. Ils expriment à ce sujet le vœu de recevoir une assistance technique sous toutes les formes possibles, bien que les besoins précis varient selon le degré d'avancement du pays en direction d'une politique effective de la concurrence. Ainsi les pays qui sont en train de rédiger leur législation sur la concurrence expriment le besoin d'une assistance pour ce faire. Il est intéressant de noter que plusieurs pays pourtant expérimentés sollicitent aussi une telle assistance, à mesure qu'ils entreprennent d'apporter des amendements à la législation ou de rédiger des textes d'application. Certains pays, essentiellement ceux qui débutent dans le domaine de l'application des règles de concurrence, expriment le besoin d'une assistance pour mettre sur pied leurs institutions d'application de la loi. De nombreuses autorités désignent les domaines ci-après comme revêtant une importance particulière dans leur perspective:

- a) Conduite des investigations, en particulier concernant les sociétés multinationales;
- b) Élaboration de bases de données sur la concurrence;

c) Promotion de la concurrence;

d) Relations entre la législation relative à la concurrence et les autres lois ayant une incidence sur la concurrence, par exemple celles qui ont trait à la protection des consommateurs, à l'enregistrement des entreprises, aux droits de propriété intellectuelle, aux services de distribution publique, au commerce international et aux tarifs douaniers, etc..

43. Un élément important, qui est parfois perdu de vue, en matière d'assistance technique visant la politique de la concurrence est celui de la distribution de documents écrits axés spécifiquement sur les pays en développement. On compte parmi les contributions de la CNUCED dans ce domaine la Loi type sur la concurrence, le Manuel commenté sur la législation en matière de concurrence, le Manuel de formulation et d'application de la politique de concurrence, le Manuel des procédures d'enquête dans les affaires de concurrence, et les rapports établis à l'intention du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence (pour plus de détails, se reporter au chapitre IV ci-après).

44. À l'échelon national, la CNUCED accorde une assistance technique pour l'élaboration, l'adoption, la révision ou l'application de politiques et de législations nationales sur la concurrence, et œuvre au renforcement des capacités institutionnelles nationales nécessaires à l'application effective des règles dans ce domaine. La CNUCED organise donc:

a) Des activités d'assistance pour l'élaboration de lois sur la concurrence et sur la protection des consommateurs, et des textes législatifs s'y rapportant;

b) Des réunions consultatives pour examiner les projets de loi sur la concurrence avec des représentants des gouvernements. Ces activités sont une étape essentielle pour l'adoption d'une législation sur la concurrence;

c) Des cours intensifs sur le droit et la politique de la concurrence, y compris des cours de formation sur la collecte des éléments de preuve dans les affaires de concurrence;

d) Des cours de formation à l'intention des juges sur les questions liées au droit et à la politique de la concurrence;

e) Des cours de formation sur l'application des lois sur la concurrence à l'intention des commissaires nouvellement nommés; enfin, elle

f) Publie des études et des rapports concernant un cadre possible de coopération sur la politique de concurrence, le commerce et les questions qui s'y rattachent à l'intention des groupements d'intégration régionale.

3. Coopération avec les groupements régionaux

45. Le Service du droit de la concurrence et de la protection des consommateurs dispose d'un large réseau de partenaires avec lesquels il travaille et entreprend de nombreuses activités dans le domaine de l'analyse et du renforcement des capacités. Par le truchement du Groupe intergouvernemental d'experts, le Service a mis en place une coopération à long terme avec les autorités nationales chargées de la concurrence et des experts de la concurrence dans le monde entier. Cette coopération est en train d'être renforcée par le concours d'un certain nombre de pays sélectionnés par le biais d'activités de renforcement des capacités et, récemment, par la réalisation d'examen collégiaux volontaires. Le Service s'est également engagé et a coopéré avec des organisations non gouvernementales et la société civile, ainsi qu'avec le secteur privé. Tandis que les activités de coopération technique et de renforcement des capacités de la CNUCED sont engagées dans le cadre

d'activités tant régionales que sous-régionales, les relations avec les groupements régionaux d'intégration de pays en développement ont été renforcées pour soutenir le développement et la mise en application de la politique régionale de concurrence.

46. À cet égard, la CNUCED a étroitement collaboré avec de nombreuses organisations régionales sur des questions liées aux politiques de concurrence et de protection des consommateurs. Ces groupements sont notamment les suivants: CARICOM, CEMAC, COMESA, CEDEAO, SACU, SADEC et UEMOA. La CNUCED apporte son appui à ces institutions dans les domaines suivants:

- a) Établissement de règles gouvernant la concurrence;
- b) Organisation de stages sur la législation et la politique de la concurrence;
- c) Formation de magistrats;
- d) Ateliers de formation aux techniques d'investigation dans les affaires de concurrence; et
- e) Ateliers de formation à l'utilisation des outils permettant d'instruire les plaintes des consommateurs, etc..

a) Assistance dans le cadre de projets régionaux spécifiques

47. Comme il a été indiqué dans l'Introduction, afin de rationaliser les activités d'assistance technique de la CNUCED et en renforcer les effets, le secrétariat a lancé deux initiatives: l'extension du programme COMPAL, et un programme régional pour l'Afrique, dit AFRICACOMP.

i) COMPAL

48. COMPAL est un programme sur les politiques de concurrence et de protection des consommateurs pour l'Amérique latine, appuyé par le Secrétariat d'État à l'économie de la Suisse (SECO). COMPAL vise à assurer la durabilité des systèmes de concurrence et de protection des consommateurs dans les pays bénéficiaires. Son objectif fondamental est de contribuer à une meilleure concurrence entre les entreprises locales, y compris celles du secteur informel, tout en promouvant le bien-être des consommateurs. Il prévoit une assistance technique dans le domaine de la concurrence et dans celui de la protection des consommateurs en tant qu'outils de développement durable. Cinq pays d'Amérique latine (État plurinational de Bolivie, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua et Pérou) ont bénéficié de ce projet dans sa première phase (2005-2008). Dans sa deuxième phase (COMPAL II: 2009-2013), le programme a été étendu à 10 pays d'Amérique latine, à savoir à la Colombie, à l'Équateur, au Paraguay, à l'Uruguay et à la République dominicaine¹⁶. Une évaluation externe a jugé que le programme était un «modèle en matière d'assistance technique».

ii) AFRICOMP

49. Le nouveau Programme de concurrence pour l'Afrique (AFRICOMP) a été lancé officiellement à Genève le 22 juin 2009. AFRICOMP représente une approche efficace permettant de répondre aux demandes croissantes d'assistance pour la rédaction et

¹⁶ Pour plus d'informations sur le programme COMPAL, voir l'étude du secrétariat de la CNUCED: «Examen du renforcement des capacités et de l'assistance technique en matière de droit et de politique de la concurrence», TD/B/C.I/CLP/5, 27 avril 2009. Disponible à l'adresse suivante: http://www.unctad.org/en/docs/ciclpd5_en.pdf. De plus, consulter le site Web de COMPAL en suivant le lien: <http://compal.unctad.org>.

l'application de la législation et des politiques relatives à la concurrence et à la protection des consommateurs, ainsi qu'à une demande croissante visant les institutions d'appui et le renforcement des capacités, et la promotion dans les domaines de la concurrence et de la protection des consommateurs. Il consiste en activités nationales et régionales, et met l'accent sur le renforcement des compétences expertes nationales et régionales, et sur le recours à celles-ci.

50. À l'échelon national, le programme prévoit:

- a) Un appui à l'élaboration de cadres juridiques et institutionnels pour la protection de la concurrence et des consommateurs;
- b) Un appui à la mise en place ou au renforcement des institutions nationales chargées de la concurrence et de la protection des consommateurs;
- c) Une assistance visant le développement des compétences et de l'expertise nécessaire pour faire appliquer de manière efficace la législation et les politiques relatives à la concurrence et à la protection des consommateurs; et
- d) Une assistance à en vue du développement d'entreprises orientées vers la concurrence et la protection des consommateurs, et de l'instauration d'une culture de prestation de services.

51. À l'échelon régional, le programme prévoit:

- a) Un appui pour l'intégration des cadres régionaux de concurrence et de protection des consommateurs dans les systèmes juridiques nationaux; et
- b) Une assistance au fonctionnement d'institutions régionales efficaces de protection de la concurrence et de protection des consommateurs.

52. Le programme AFRICOMP est ouvert aux pays d'Afrique subsaharienne (sous réserve de la disponibilité de fonds). Jusqu'ici, un groupe initial de cinq pays participe au programme (Ghana, Lesotho, Malawi, Swaziland et Zambie). Un autre groupe de cinq pays est activement associé au programme au moyen d'autres sources de financement.

4. Examens collégiaux et action consécutive

53. Afin d'assurer la cohérence entre les approches gouvernementales globales de la privatisation et de la libéralisation du cadre relatif au commerce et à l'investissement, la CNUCED a mis en place un mécanisme d'examen collégial volontaire ad hoc du droit et de la politique de la concurrence, qui permet d'examiner comment les réformes économiques pourraient promouvoir le développement et faire en sorte que les marchés soient favorables aux pauvres. Depuis la cinquième Conférence des Nations unies chargées d'examiner tous les aspects de l'ensemble des principes et des règles équitables convenues multilatéralement pour contrôler les pratiques commerciales restrictives, les pays ci-après se sont soumis au régime de l'examen collégial volontaire: Kenya et Jamaïque (2005), Tunisie (2006), Costa Rica (2008), Indonésie (2009) et Arménie (2010). La politique serbe en matière de concurrence devrait être examinée à ce titre lors de la onzième session du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence, en juillet 2011. La huitième session du Groupe intergouvernemental d'experts a offert un cadre qui a permis à la CNUCED d'effectuer un examen collégial volontaire de la législation et des politiques relatives à la concurrence de l'UEMOA et de ses huit États membres. Il s'est agi là du tout premier examen de la politique de concurrence d'un groupement régional, lequel a mis en lumière les défis et les perspectives que rencontrent les pays en développement qui s'attachent à renforcer leur coopération régionale et leurs plans d'intégration économique. Les examens collégiaux sont devenus un segment fort apprécié de l'action de la CNUCED dans le domaine de l'assistance technique. Cette activité a donné lieu à une série de

recommandations quant à la manière dont la législation peut être appliquée de façon plus efficace aux échelons régional et national, ainsi que par le biais de l'action de la CNUCED pour renforcer les capacités en vue de l'application et de la promotion de la politique de concurrence.

II. Évaluation de l'efficacité du renforcement des capacités

54. C'est une tâche difficile et complexe que de déterminer comment concevoir au mieux des programmes d'assistance technique pour qu'ils interagissent avec les organismes néophytes, souffrant de contraintes budgétaires, chargés d'administrer la concurrence. Cela suppose de réunir des informations et des données qui peuvent être difficiles à recueillir. Néanmoins des efforts ont été fournis par les acteurs dans ce domaine ainsi que par des universitaires, qui ont réalisé des évaluations des programmes mis en œuvre au début des années 90. Parmi ces acteurs, la Commission fédérale du commerce (FTC) et le Département de la justice des États-Unis se sont efforcés de réaliser une évaluation de leurs expériences, au nombre de plus d'une centaine, d'octroi d'assistance technique à leurs homologues, ici et là dans le monde. D'autres organisations internationales et chercheurs universitaires ont aussi entrepris de traiter de cette question.

A. Commission fédérale du commerce et Département de la justice des États-Unis: expérience du renforcement des capacités et des prestations d'assistance technique dans les domaines de la législation et de la politique en matière de concurrence¹⁷

55. En février 2008, la Commission fédérale du commerce et la Division antitrust du Département de la justice des États-Unis ont tenu à un atelier public sur les programmes d'assistance technique visant à aider les juridictions étrangères à élaborer leur législation et leur politique en matière de concurrence et de protection des consommateurs. Cet atelier a représenté la première autoévaluation publique systématique des programmes d'assistance technique du pays. Cet examen a livré le nombre d'enseignements précieux, notamment sur l'importance de la planification, sur le rôle vital que jouent les relations de coopération dans les prestations effectives d'assistance technique, sur la nécessité d'un engagement à long terme (y compris l'importance de poursuivre l'assistance aux organismes chargés de la concurrence alors même qu'ils mûrissent), et sur la valeur des programmes génériques qui font une place à la formation des institutions auxiliaires (par exemple les organes judiciaires, les régulateurs et le secteur privé) qui exercent un rôle critique pour le succès du régime de concurrence. Cet atelier a recommandé que les activités futures d'assistance technique de ces organes soient guidées par cinq grands principes ou constats:

a) Un bon programme d'assistance technique doit être axé aussi bien sur ce qui est apporté aux bénéficiaires que sur les enseignements que ceux-ci peuvent livrer. Il est important de garder présent à l'esprit que l'assistance technique qu'apportent les autorités prestataires peut constituer un premier pas en vue de l'édification d'une relation efficace et durable dans laquelle l'organisme prestataire et l'organisme bénéficiaire coopéreront dans des domaines et sur des questions d'intérêt mutuel après que le programme officiel d'assistance technique aura pris fin;

¹⁷ Voir United States Federal Trade Commission, *A Conference on Charting the Future Course of International Technical Assistance*, 6 février 2008. Suivre le lien <http://www.justice.gov/atr/public/reports/250908.pdf>.

b) L'assistance technique trouve sa plus grande efficacité lorsque l'engagement qui lie le prestataire et le bénéficiaire est durable. Il faut compter au moins 10 années pour que les prestataires apprennent à bien connaître les conditions locales, établissent leur crédibilité, et puissent appuyer l'établissement de relations personnelles fortes;

c) La prestation d'une assistance technique aux organismes ayant acquis une certaine maturité ne sauraient être négligée. Les organes qui ont déjà plusieurs années d'existence sans pour autant avoir atteint le niveau de l'organe prestataire peuvent bénéficier notablement d'une assistance technique ciblée;

d) La coopération entre donateurs, prestataires, et bénéficiaires est avantageuse et un nombre croissant d'activités doivent être menées à cet effet. Les organismes prestataires et bénéficiaires devraient collaborer avec des conseillers indépendants;

e) La planification et l'évaluation continue de l'efficacité des programmes d'assistance technique sont des éléments essentiels. Les donateurs, les prestataires et les bénéficiaires doivent être activement associés au processus d'ensemble.

B. Études réalisées par des organisations internationales

1. OCDE¹⁸

56. En 2004, l'OCDE a publié une note intitulée « Les défis et obstacles rencontrés par les autorités de la concurrence pour accroître le développement économique en promouvant la concurrence ». Cette note réserve une place importante au débat sur un fait que doivent affronter toutes les autorités de la concurrence néophytes – l'absence de culture de la concurrence dans le pays.

57. L'OCDE a effectué depuis 2001 plusieurs examens collégiaux de « jeunes » autorités de la concurrence. Ces examens ont révélé que dans pratiquement tous les pays la législation initiale en matière de concurrence présente des carences à un titre ou à un autre.

58. D'autres problèmes sont fréquents, mais pas universels. Plusieurs pays, mais non pas tous, souffrent de ressources financières insuffisantes, ce qui entraîne un taux élevé de renouvellement du personnel. Certains, dont la législation prévoit l'exercice d'un contrôle sur les fusions, souffrent de procédures inefficaces pour traiter de la question, soit en raison d'un seuil trop bas de notification, soit du fait de l'absence de notification préalable ou d'une structure institutionnelle inefficace.

59. Certains pays souffrent de retards et de l'inefficacité de l'examen judiciaire des affaires de concurrence. Certaines autorités qui exercent d'autres responsabilités outre l'application des règles de la concurrence – y compris la concurrence déloyale, le contrôle antidumping, les aides étatiques, les achats publics et la protection des consommateurs – se trouvent consacrer trop de temps et de ressources à ces activités au détriment des questions de concurrence, ce du moins au cours des premières années.

60. Plusieurs pays ont mis trop de temps à tisser des relations de travail avec les régulateurs sectoriels, bien que certains aient excellé dans ce domaine. Le manque d'indépendance représente un problème pour certaines de ses autorités, ce dès le départ, mais la situation a tendance à s'améliorer dans le temps, soit parce qu'une législation nouvelle peut générer une indépendance structurelle, soit par acquisition de facto de l'indépendance requise.

¹⁸ La présente section s'inspire d'OCDE (2009), *Les défis que doivent relever les jeunes autorités de la concurrence*. Note du Secrétariat.

2. Le Réseau international de la concurrence

61. Le Groupe de travail du RIC sur le renforcement des capacités et l'application des principes de la concurrence a entrepris de réaliser une étude détaillée de l'assistance technique apportée aux autorités de la concurrence nouvellement établies pour déterminer en quoi les besoins correspondants peuvent être évalués, et quels modèles d'assistance donnent les meilleurs résultats aux différents stades du développement d'une autorité de la concurrence¹⁹. On peut résumer les conclusions de cette étude comme suit:

a) La conception d'un programme d'assistance technique suppose que s'instaure un processus de collaboration souple et active entre le bénéficiaire, le donateur, et le prestataire d'assistance;

b) L'évaluation des besoins de l'autorité de la concurrence nouvellement créée et l'analyse de l'environnement dans lequel elle fonctionne représentent une activité préliminaire importante pour concevoir un programme d'assistance technique efficace;

c) Les activités choisies pour entrer dans le cadre de projets d'assistance technique doivent être clairement liées aux objectifs et aux ambitions du programme;

d) Les prestataires d'assistance technique doivent être avertis et expérimentés en matière d'application de la loi sur la concurrence. Le fait de travailler ou d'avoir travaillé dans une autorité de la concurrence est hautement appréciable;

e) Le panier de prestations d'assistance doit refléter la capacité présente de l'autorité d'absorber l'assistance en question, et il doit évoluer au fil des changements qui se produisent dans la capacité d'absorption de l'autorité;

f) Des conseillers affectés à des missions à long terme, ainsi que des stages ou des missions d'études à l'étranger peuvent constituer des éléments très efficaces du programme d'assistance technique apportée à une autorité plus aguerrie;

g) Des interventions de plus courte durée, par exemple des prestations de conseillers et une participation à des ateliers nationaux, régionaux ou internationaux peuvent être une forme utile d'assistance pour les autorités dont la capacité d'absorption est limitée, et dans les pays dont le niveau de développement socio-économique est encore modeste. À mesure que les conditions s'améliorent, toutefois, les avantages de telles interventions ont tendance à décliner, et il conviendra d'envisager d'y renoncer à terme;

h) L'assistance à la rédaction de la législation peut-être une forme particulièrement utile d'assistance technique pour les pays dont l'autorité chargée de la concurrence est encore débutante, ou lorsque cette autorité n'est dotée que d'un personnel inexpérimenté, ou encore lorsque les dirigeants sont fréquemment remplacés, ou dans les pays où le niveau de développement socio-économique est modeste;

i) L'assistance technique aura plus de chance à porter des fruits dans les juridictions caractérisées par un degré relativement élevé de liberté des marchés, par opposition à celles où l'économie est plus étroitement contrôlée;

j) Une assistance technique peut contribuer à renforcer le prestige de l'autorité chargée de la concurrence dans le regard que lui portent les autorités gouvernementales, le pouvoir judiciaire, la société civile, la communauté des professionnels de la concurrence et le secteur des affaires.

¹⁹ ICN (2007). *Findings related to technical assistance for newer competition agency*, mai.

3. Banque mondiale

62. En 2004, la Banque mondiale a produit un rapport fondé sur les résultats d'une évaluation des besoins réalisée à partir d'un questionnaire auquel ont répondu 48 autorités de la concurrence de pays en transition ou en développement²⁰.

63. L'analyse des réponses au questionnaire a révélé des hétérogénéités notables en ce qui concerne les mandats, les secteurs exemptés, la dotation en personnel professionnel et les besoins de renforcement des capacités des différentes autorités.

C. Études universitaires

64. En se fondant sur les données d'enquête sur les projets d'assistance technique recueillies en 2004 et 2005 par le Groupe de travail du RIC pour ce qui est de l'application des politiques relatives à la concurrence, Evenett (2006)²¹ a cherché à déterminer si l'impact de chacun des types d'assistance technique varie en proportion de la capacité de l'autorité bénéficiaire d'absorber cette assistance technique et du degré de développement socio-économique du pays bénéficiaire de l'assistance. Il a constaté que toutes les formes d'assistance technique ne produisent pas les mêmes effets et que l'impact sur les résultats obtenus par l'autorité bénéficiaire semble varier systématiquement en fonction de sa capacité d'absorption et du degré de développement économique du pays.

65. Dans une étude consacrée aux moyens permettant de faire progresser les autorités chargées de la concurrence, Sokol (2009)²² conclut que a) les institutions internationales antitrust jouent un rôle important dans l'amélioration des capacités des autorités; b) davantage de ressources doivent être consacrées à une assistance de longue durée à apporter par le personnel des autorités antitrust du monde développé; c) l'assistance technique aura toute chance d'être plus efficace si les exigences relatives à une telle assistance sont mieux comprises à la fois par le donateur et par le bénéficiaire; et d) une coordination accrue entre les autorités se révèle prodigieusement efficace pour transmettre les normes antitrust et améliorer les capacités. Resserrer la coordination et la coopération au quotidien sur toute la gamme des questions antitrust permet d'améliorer l'efficacité des autorités néophytes.

66. Se fondant sur un ensemble de données issues des réponses données par 38 autorités de la concurrence qui ont reçu une assistance technique dans la période 1996-2003, Nicholson, Sokol et Stiegert²³ démontrent que les questions de calendrier et de capacité d'absorption de formes particulières d'assistance technique, dans un tableau plus général de considérations sur l'économie politique, portent à un maximum l'impact et l'efficacité de l'assistance technique apportée aux autorités chargées de la concurrence.

67. Une autre étude récente a tenté d'évaluer l'efficacité des interventions d'assistance technique et de renforcement des capacités à long terme réalisées par des conseillers et celle

²⁰ Tomas Serebrisky (2004). *What we know about competition agencies in emerging and transition countries?* World Bank Policy Research Working paper 3221.

²¹ Simon J. Evenett (2006). *"The effectiveness of technical assistance, socio-economic development, and the absorptive capacity of competition authorities"*. Université de Saint-Gall et CEPR, 31 août.

²² D.D. Sokol (2009). *"The future of international antitrust and improving antitrust agency capacity"*. Northwestern University Law Review. Vol. 103, n° 2.

²³ Nicholson MW, Sokol DD et Stiegert KW (2006). *"Technical Assistance for Law and Economics: An Empirical Analysis in Antitrust/Competition Policy"*. Legal studies research Paper Series, Paper n° 1024, University of Wisconsin Law School, novembre 2006.

des interventions à court terme²⁴. Sur la base d'une enquête menée auprès d'autorités de la concurrence ayant bénéficié d'interventions de longue durée et d'interventions brèves effectuée par le RIC en 2005, cette étude a permis de constater que les autorités bénéficiaires absorbent les contenus des interventions longues comme ceux des interventions courtes de la façon la plus satisfaisante lorsque le chef de l'autorité à un rang ministériel ou plus élevé, et lorsque l'autorité jouit d'un pouvoir discrétionnaire de poursuites judiciaires. Il est aussi constaté que les relations bilatérales avec un donateur produisent des résultats notablement meilleurs pour ce qui est d'aider l'autorité à s'acquitter de sa mission stratégique.

68. L'un des constats communs de ces études est que le statut de l'autorité de la concurrence dans l'environnement politique local affecte positivement la valeur de l'assistance technique. Une étude constate que le simple fait de recevoir une assistance technique renforce le statut de l'institution bénéficiaire. Les relations durables entre donateurs et bénéficiaires ont aussi un rôle important, et à ce titre les interventions à long terme de conseillers peuvent être plus efficaces que les interventions brèves. Néanmoins différentes méthodes peuvent convenir pour atteindre des objectifs différents, ainsi qu'à différents stades du développement de l'autorité de la concurrence récemment créée.

III. Les défis à relever

69. Outre les problématiques diagnostiquées dans les rapports dont il est rendu compte ci-dessus, et vu que la plupart des autorités chargées de la concurrence n'en sont encore qu'à un stade initial d'application des lois, ces organes ont de nombreux défis à relever pour établir les fondements fermes qui leur permettront de s'acquitter efficacement de leur mandat établi par la loi²⁵. Plusieurs de ces défis ont trait au fonctionnement de l'autorité de la concurrence. D'autres sont liés à l'environnement dans lequel opère l'autorité.

70. En ce qui concerne le fonctionnement de l'autorité de la concurrence, William Kavacic, dans une étude stimulante (1997)²⁶ consacrée à la manière dont les autorités de la concurrence néophytes appliquent la loi, insiste sur le fait que la transplantation d'une législation sur la concurrence de style occidental dans une économie en développement est immanquablement une aventure risquée. Sans conteste, les défis que doivent relever ces derniers pays ne sont pas présents dans ceux qui, de longue date, ont acquis une vaste expérience des politiques de la concurrence, à savoir que les maigres ressources dont peuvent disposer les autorités de la concurrence récemment créées, le manque d'expertise locale en matière de législation et de politique de la concurrence, le manque de culture de la concurrence, un système judiciaire empreint de carences et un accès limité aux informations commerciales sont autant de handicaps.

²⁴ Sokol DD et Stiegert KW (2008). "An Empirical Evaluation of Long term Advisors and Short term Interventions in Technical Assistance and Capacity Building". The Global Competition Law Centre Working Papers Series, Collège de l'Europe. GCLC/02/08.

²⁵ Cette question est examinée en profondeur dans le rapport du secrétariat de la CNUCED "Fondements de l'efficacité des organismes chargés de la concurrence". Note du secrétariat, 2011.

²⁶ Voir Kovacic WE (1997), *Getting Started: Creating New Competition Policy Institution In Transition Economies*, 23 Brooklyn Journal Of international Law 403 (1997). Cité dans OCDE, *Challenges Faced by Young Competition Authorities*, Note du secrétariat (2009), Global Forum on Competition, 19-20 février 2009.

71. Pour ce qui est de l'environnement dans lequel l'autorité de la concurrence opère, la CNUCED a relevé les facteurs suivants²⁷:

a) Conflit avec d'autres objectifs politiques – dans certains pays en développement, le gouvernement renâcle à faire appliquer la loi sur la concurrence car il estime, à tort ou à raison, qu'une action en ce sens ferait inutilement peser des contraintes sur sa capacité d'exercer ses droits souverains de parvenir à ses objectifs politiques. Par exemple compte tenu du fait que l'un des principaux objectifs développementaux des pays en développement est de générer de l'emploi, le gouvernement hésitera à exposer les petites et moyennes entreprises à la concurrence étrangère, vu le potentiel de ces entreprises de générer de l'emploi;

b) Résistance des intérêts établis – le milieu des affaires répugne de manière compréhensible à voir ses profits entamés par une concurrence accrue. Ainsi n'est-il pas inhabituel que soient exercées des pressions sur le gouvernement pour maintenir les obstacles au commerce et les usages qui favorisent la collusion. On pourra par exemple constater que telle ou telle association commerciale s'opposera à toute demande que veulent porter devant l'organe régulateur des concurrents de ses propres membres, sans considération aucune des mérites de celle-ci, à la seule fin de protéger les profits de ses membres. L'une des capacités importantes à développer sans tarder au sein de l'autorité de la concurrence devra consister à apprendre à exercer des contre-pressions dans les situations de cette nature;

c) Absence d'une bonne gouvernance – l'une des causes de l'échec, dans la plupart des pays en développement, dans l'application des mesures politiques qui permettraient de dynamiser la croissance économique réside dans l'absence de bonne gouvernance. Dans de tels pays, la collusion entre la politique et les affaires, alimentée par la tendance des personnes au pouvoir de former leurs décisions en fonction de leurs préférences personnelles et de leurs relations plutôt que sur les mérites des solutions envisageables exacerbe le problème. Dans les pays en développement de plus petite taille, où les gens ont tendance à se connaître plutôt bien et où la tradition culturelle veut que l'on favorise la parenté, les amis et les cadres, il peut paraître impossible d'éradiquer la corruption et la mauvaise gouvernance;

d) Tensions avec les régulateurs sectoriels – malgré les changements spectaculaires intervenus dans les technologies, plusieurs segments de l'infrastructure des pays en développement sont constitués en monopoles naturels, en raison de la taille limitée des marchés et du peu de zèle à entreprendre et à réaliser des investissements risqués dans les secteurs à longue période de gestation. En outre les autorités chargées de la concurrence n'ont pas la compétence voulue pour traiter de questions aussi complexes que celle de la politique de redistribution (par le biais de subventions croisées) et de l'obligation d'universalité des services. C'est ainsi que les régulateurs sectoriels continuent d'exercer un rôle majeur pour faire en sorte que les monopoles naturels n'abusent pas de leur position sur le marché, et prennent des dispositions optimales s'agissant de la distribution des biens publics, ce pour quoi ils ont été créés. Bien que la juridiction simultanée ne soit pas rare dans les pays développés, elle est source de tension dans les pays les moins avancés faute d'une démarcation nette des pouvoirs et des attributions;

e) Contraintes liées aux ressources et aux capacités – ces contraintes constituent probablement l'un des problèmes les plus notables auxquelles se heurtent les autorités chargées de la concurrence dans les économies en développement. Si une base de

²⁷ Adhikari R (2004). "Prerequisite for development-oriented competition policy implementation: A case study of Nepal" in Brusick, P. et al. (eds.) (2004). "Concurrence, compétitivité et développement: enseignements des pays en développement". CNUCED, Genève.

ressources tristement insuffisante n'est pas sans lien avec la rigueur budgétaire que doivent appliquer les pays les moins avancés et avec l'impératif d'équilibrer et d'instaurer des priorités dans les sollicitations concurrentes du budget de l'État, elle reflète aussi l'absence de soutien politique dont pâtissent la politique de concurrence et la législation correspondante. La dépendance exclusive *vis-à-vis* des fonds publics a un impact désastreux sur la capacité de l'autorité chargée de la concurrence en termes de qualité et d'effectif de son personnel, de perspectives de formation et de développement des ressources humaines, et de dispositifs et d'infrastructures de soutien, qui en sapent —dans une vaste mesure— l'indépendance. Or le fait de trop dépendre de la perception de droits d'enregistrement des fusions d'entreprises peut conduire à fixer des seuils trop bas;

f) Manque de volonté et d'indépendance politiques – l'un des caractères communs à la plupart des économies en développement est l'absence de maîtrise et de soutien politiques au bénéfice d'une véritable politique de la concurrence. Cette situation découle aussi bien de la puissance qu'exercent les intérêts acquis que d'une gouvernance généralement médiocre, comme on l'a vu ci-dessus. L'absence de maîtrise politique se traduit en interférences avec le fonctionnement de l'organe chargé de la concurrence, et prévient toute manifestation d'indépendance en tant que « chien de garde » professionnel chargé de protéger la concurrence. Plusieurs caractéristiques de l'environnement dans lequel les autorités de la concurrence des pays en développement exercent leurs fonctions ont été diagnostiquées. Nombre d'entre elles ont trait au climat politique et à la résistance qui est opposée aux éventuels effets de redistribution d'une politique effective de concurrence. Dans ces conditions l'autorité de la concurrence se trouve souvent mal dotée en ressources et pourvue d'un mandat limité. Toutefois, comme il a été noté précédemment, si l'assistance technique voit son efficacité croître dans les situations où l'autorité de la concurrence jouit localement d'un statut politique plus prestigieux, le simple apport d'une assistance de cet ordre peut, en soi, être facteur d'un supplément de prestige.

IV. Thèmes de débat

72. Les délégués pourront souhaiter examiner les thèmes ci-après dans le cadre de leurs consultations lors de la table ronde:

a) Existe-t-il des types ou des calendriers d'assistance technique qui seraient plus efficaces pour rehausser le statut politique local de l'autorité chargée de la concurrence?

b) La durée optimale d'un projet d'assistance technique visant à rendre plus efficaces la législation et la politique en matière de concurrence a été estimée à 10 années, compte tenu de l'expérience de prestations de cet ordre fournies par les États-Unis. Les États membres partagent-ils cette expérience et conviennent-ils de cette durée?

c) La coopération entre donateurs, prestataires de services et bénéficiaires est avantageuse. Que peut-on faire pour que cette coopération soit un jeu sans perdant pour chacune des parties prenantes? Comment peut s'établir une coordination dans un contexte qui semble caractérisé par la concurrence que se livrent les prestataires d'assistance technique aux pays en développement et aux pays en transition?

d) Vu que l'impact de l'assistance technique sur les résultats de l'autorité bénéficiaire semble varier systématiquement en fonction de la capacité d'absorption de cette dernière et du degré de développement socio-économique du pays, comment s'y prendre pour améliorer la capacité d'absorption de l'autorité de la concurrence?

e) La planification et l'évaluation de l'efficacité des programmes d'assistance technique ont été désignées comme des éléments essentiels pour renforcer les capacités

d'application de la loi d'une autorité de la concurrence constituée de fraîche date. Que faut-il évaluer, et plus précisément quels sont les indicateurs de succès ou d'échec? À quel moment l'évaluation est-elle la plus utile pour le bénéficiaire et pour le donateur? Les États membres ont-ils l'expérience de changements opérés pour donner suite à une évaluation?

Bibliographie

International Competition Network (INC) (2010). *Report on Technical Assistance and Capacity-Building Activities conducted by International Organization*. Vice Chair for International Coordination. December.

International Competition Network (2003). *Capacity-Building and Competition Policy Implementation Report*, June.

International Competition Network (2005). *Assessing Technical Assistance for Competition Policy: Preliminary results*, June.

Evenett S (2006). *The Effectiveness of Technical Assistance, Socio-Economic Development, and absorptive Capacity of Competition Authorities* (ICN Annual Meeting, April).

Nicholson, Sokol and Steigert (2006). *An Empirical Analysis of Technical Assistance in Competition Policy* (ICN Annual Meeting, April).

Sokol D. D. and Stiegert K. W. (2008). *An Empirical Evaluation of Long term Advisors and Short term Interventions in Technical Assistance and Capacity Building*. The Global Competition Law Centre Working Papers Series, Collège de l'Europe. GCLC/02/08.

Sokol DD (2009). *The future of international antitrust and improving antitrust agency capacity*. Northwestern University Law Review, Vol. 103, N 2, pp 1081-1096.

OCDE (2009) *Les défis que doivent relever les jeunes autorités de la concurrence*, Note du secrétariat.

CNUCED (2008). *Étude actualisée du renforcement des capacités en matière de droit et de politiques de la concurrence pour le développement*. Publication des Nations Unies. UNCTAD/DITC/CLP/2007/7. New York et Genève.

CNUCED (2008). *L'indépendance et la responsabilité des autorités chargées des questions de concurrence*. Note du secrétariat

CNUCED (2011). *Fondements de l'efficacité des organismes chargés de la concurrence*. TD/B/C.I/CLP/8. Genève.

CNUCED (2011). *Importance de la cohérence entre la politique de la concurrence et les autres politiques publiques*. Note du secrétariat. TD/B/C.I/CLP/9. Genève.
