



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

Distr. générale
29 juin 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 milieux économiques et 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 de 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 la concurrence, effectués sur un échantillon d'autorités de la concurrence encore jeunes, font apparaître qu'à ces défis s'ajoutent les objectifs divergents et parfois contradictoires que poursuivent la législation sur la concurrence et d'autres politiques économiques, le manque de bonne gouvernance, le déficit de volonté politique des décideurs, et l'absence d'une culture de la concurrence. Depuis le début des années 1990, les organisations internationales et les autorités de la concurrence plus avancées offrent des services 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 ainsi apportée et fait le point des progrès accomplis jusqu'ici et des défis qui restent à relever pour apporter des services efficaces de renforcement des capacités aux organismes demandeurs.

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction.....	3
I. Généralités	4
II. Renforcement des capacités et assistance technique: activités des organisations internationales et d'autres acteurs	5
A. Activités de l'OCDE.....	5
B. Activités du Réseau international de la concurrence	5
C. Activités de la Banque mondiale et des banques régionales de développement.....	6
D. Activités de l'APEC	7
E. Activités de l'organisation CUTS.....	7
F. Activités de renforcement des capacités et de coopération technique des États membres	7
G. L'approche de la CNUCED en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités	10
III. Évaluation de l'efficacité du renforcement des capacités	15
A. Commission fédérale du commerce et Département de la justice des États-Unis: expérience en matière de renforcement des capacités et d'assistance technique dans les domaines de la législation et de la politique en matière de concurrence	15
B. Études réalisées par des organisations internationales.....	16
C. Études universitaires.....	18
IV Les défis à relever	19
V. Thèmes de débat	21
Bibliographie.....	22

Introduction

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 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 exploitées pour établir la présente note sont essentiellement 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 de la concurrence³, 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 services de renforcement des capacités offerts 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 parties. Le chapitre premier dresse un état des lieux, en s'attachant aux besoins des autorités de la concurrence de création récente pour se doter de fondations solides. Le chapitre II présente les principaux acteurs qui interviennent en apportant des services d'assistance technique et de renforcement des capacités. Le chapitre III s'attache à jauger l'efficacité avec laquelle cette assistance contribue à la mise en place d'organismes chargés de la concurrence solides 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 Réseau international de la concurrence (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>.

I. Généralités

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 l'action de la plupart des autorités de la concurrence récemment créées en matière d'application des textes est mitigé. L'application effective 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 milieux économiques et 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 récemment créés 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 d'expérience ou de 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 notamment 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 faudrait donc les éléments suivants:

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 déjà dotés d'une législation et d'autorités 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) Définition du statut et des éléments de fond de la législation;

ii) Concepts juridiques ayant trait à la concurrence – à savoir pratiques anticoncurrentielles, fusions, 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, application des règles de la fonction publique au personnel de l'autorité chargée de la concurrence, etc.;

iv) Mesures et sanctions administratives, pénales et civiles prévues, y compris l'attribution et la portée des responsabilités civiles et pénales en cas de violation de la législation nationale en matière de concurrence, les règles de procédure applicables, les 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'organismes chargés de la concurrence à la fois efficaces et efficients. Depuis plus de deux décennies maintenant, la CNUCED et d'autres entités internationales, telles que l'OCDE et le Réseau international de la concurrence, ainsi que les organismes chargés de la concurrence expérimentés s'attachent à renforcer les capacités des organismes nouveaux dans le monde entier. Le chapitre II dresse le bilan des services de renforcement des capacités assurés par ces acteurs.

II. Renforcement des capacités et assistance technique: activités des organisations internationales et d'autres acteurs

A. Activités 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 organismes 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 et le Forum latino-américain sur la concurrence, et aux manifestations organisées par les centres régionaux de l'OCDE pour la concurrence, comme ceux de Hongrie et de République de Corée.

9. La plupart des activités 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 ententes illicites et les offres truquées pour les marchés publics, l'analyse des fusions-acquisitions, l'abus de position dominante, la rédaction des projets de lois, des études portant sur la réglementation sectorielle spécifique, une formation judiciaire, ainsi que des réunions d'information de haut niveau sur des thèmes comme la réduction des contraintes inutiles dans le cadre de la législation et de la régulation de la concurrence⁸. En outre depuis 2003 le secrétariat de l'OCDE anime des examens collégiaux de la politique de la concurrence de divers états, tant membres que non membres⁹.

B. Activités du Réseau international de la concurrence

10. Créé en octobre 2001 par des responsables de 14 juridictions, le Réseau international de la concurrence 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

⁶ Réseau international de la concurrence (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.

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 activités 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 Réseau international de la concurrence, *Report on Technical Assistance and Capacity-Building Activities conducted by International*, op. cit., pour l'examen collégial piloté par l'OCDE.

la concurrence et des politiques correspondantes¹⁰. Il œuvre par le biais d'ateliers interactifs sur les outils du Réseau, et les techniques et pratiques recommandées. En outre le Réseau a élaboré des projets liés à l'assistance technique et aux défis qu'affrontent les autorités de la concurrence établies de fraîche date.

11. Le Réseau offre aux chefs et aux cadres des organismes chargés de la concurrence une tribune de discussion sur les mécanismes opérationnels de ces organismes, sachant 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 l'incidence des décisions prises sur l'action de l'autorité dans sa globalité. Lors d'un séminaire de haut niveau sur l'application effective des lois relatives à la concurrence, tenu les 22 et 23 janvier 2009, les membres du Réseau ont débattu des différentes approches et méthodes de planification opérationnelle, et de leurs mérites respectifs.

C. Activités de la Banque mondiale et des banques régionales de développement

12. Le Groupe de la Banque mondiale promeut la croissance économique et lutte contre la pauvreté en encourageant un développement durable et global¹¹. Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire d'accroître les investissements et la productivité. Encourager des marchés concurrentiels et la mobilité des ressources, en les réorientant des usages les moins créateurs de valeur 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 son Département de la recherche sur le développement. Ces publications ont vocation à 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, la question des politiques de la concurrence est au cœur de la plupart de ses projets et programmes pour aider ses clients dans 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 leur législation en matière de concurrence¹². La Banque interaméricaine de développement apporte une assistance individuelle 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 en matière de concurrence 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.

¹⁰ Réseau international de la concurrence, A Statement of Achievements through April 2010, accessible en suivant le lien <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc630.pdf>.

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 et 16 juillet 2004.

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.

D. Activités 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 relevant de son 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. Activités de l'organisation CUTS

15. L'organisation Consumer Unity and Trust Society International (CUTS) est une organisation non gouvernementale qui agit notamment dans le domaine de la concurrence, de l'investissement, et de la régulation économique. Dans le cadre de ses projets dits «7-Up», cette organisation a entrepris de mener des recherches et des campagnes de sensibilisation sur les 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 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 entre 2009 et 2011. Le questionnaire peut être consulté sur le site Web de la CNUCED, à partir de la page consacrée à la onzième 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 Viet Nam. Cette assistance a principalement consisté en voyages d'étude organisés à l'intention de fonctionnaires des pays bénéficiaires, ainsi qu'en un séminaire de formation pour les enquêteurs.

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

20. Depuis 2009, la **Commission européenne** a amplifié son assistance aux pays bénéficiaires afin de renforcer la capacité de ceux-ci de faire appliquer effectivement la législation sur la concurrence. À ce titre, ont bénéficié de cette aide les pays suivants: Albanie, Bosnie-Herzégovine, Chine, Croatie, Égypte, Géorgie, Inde, Jamahiriya arabe libyenne, Kosovo, 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 aux 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.).

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

21. Un programme de jumelage a été lancé par l'**Allemagne**, la **France** et l'**Italie** afin de renforcer la Direction algérienne de la concurrence dans ses capacités en matière de législation et de politique. La **France** envisage d'apporter une assistance aux pays émergents en vue du renforcement des relations entre les autorités chargées de la concurrence, les institutions de régulation sectorielle et les instances judiciaires.

22. L'**Allemagne** a signalé que le Bundeskartellamt (Bureau allemand de la concurrence) participait 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 celles des États non membres, en vue de la mise en place de structures publiques efficaces, de l'échange de savoir-faire, et d'une coopération à long terme. Dans le cadre de ces projets, le Bundeskartellamt a récemment apporté une assistance aux pays suivants: Chine, Malaisie, Maroc, Mongolie, Roumanie, Serbie et Thaïlande.

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

24. Le **Japon** a fait savoir que l'assistance qu'il apporte aux pays bénéficiaires prend la forme de cours de formation et de séminaires, de formations en groupe, de téléconférences et de détachements de formateurs en résidence. À cet égard, la Chine, l'Indonésie, les Philippines et le Viet Nam 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 (octobre 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 de la concurrence pour l'Indonésie (février-mars 2011) et pour le Viet Nam (mai-juin 2011); d) conférence donnée par un conseiller en résidence dans le cadre du séminaire en Indonésie (janvier 2011); et e) présentation faite par un conseiller en résidence dépêché par le Japon au séminaire organisé au Viet Nam.

25. 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 combine une formation aux régimes portugais, européen et international de la concurrence, à la structure et aux activités de l'autorité portugaise, ainsi qu'au cadre politique et réglementaire portugais. Ce programme pilote a accueilli deux fonctionnaires chargés de la concurrence au Conseil administratif de défense économique du Brésil pour un programme de formation de deux semaines, et a reçu des informations en retour très positives. L'autorité portugaise 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 en 2011, l'autorité portugaise de la concurrence, en collaboration avec son homologue espagnole, tiendra des séminaires sur les régimes de la concurrence au Portugal et en Espagne, en s'attachant particulièrement aux programmes d'indulgence. Une réunion avec des représentants de l'Administration d'État chinoise pour l'industrie et le commerce sera aussi tenue dans le cadre des activités de l'autorité portugaise en 2011.

26. 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 pour la défense de la concurrence, les programmes d'indulgence et le 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.

27. La **Suisse** continue d'apporter une assistance aux pays d'Amérique latine et au Viet Nam 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 pratiques abusives, et d'aider ce pays à réaliser une étude de marché à l'intention du secteur pharmaceutique vietnamien.

28. 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 nouvelles 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 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, 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 l'organisation 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, Viet Nam, 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 Viet Nam, à la République tchèque et à la Fédération de Russie.

2. Informations sur l'assistance communiquées par les pays bénéficiaires

29. 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.

30. La Commission de la concurrence du Cameroun plaçait 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 seraient exploités pour mieux appliquer la législation nationale en matière de concurrence.

31. 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 marchés publics (2010); et enfin f) un séminaire de formation aux approches, méthodologies et techniques pour les enquêtes et l'application de la loi par les organismes chargés de réguler la concurrence (2010).

32. Le Conseil de la concurrence du Maroc a bénéficié d'une assistance technique du Bundeskartellamt allemand 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.

33. Des fonctionnaires de tous les pays membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (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'enquêtes et d'application de la loi, cofinancé par l'Allemagne. Ils ont aussi pris part à un atelier transrégional dans le cadre de l'initiative commerciale UE-ASEAN sur la politique de la concurrence, tenu à Singapour en 2010.

34. 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.

35. Un projet d'une durée de trente-six mois financé par l'Union européenne a été monté pour aider la Commission serbe de la protection de la concurrence. L'objectif de ce projet est d'aider le Gouvernement serbe, son Ministère du commerce et des services et la Commission dans leurs efforts pour 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 des organismes chargés de l'application de la loi sur la concurrence et d'autres agents publics, 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

36. Depuis l'adoption de l'Ensemble de principes et de règles des Nations Unies en 1980, la CNUCED offre une assistance technique et un concours en matière de renforcement des capacités pour la législation et les politiques de la concurrence à l'intention des pays en développement, des pays les moins avancés et 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 des politiques de la concurrence lancés en 2005.

37. En 2007, les États membres ont chargé 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) extension du programme COMPAL, avec une couverture passant de 5 à 10 pays; et b) lancement du Programme de promotion de la concurrence en 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. Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence

38. Depuis une trentaine d'années, le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence demande régulièrement au secrétariat d'effectuer un examen des activités de renforcement des capacités et d'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 des 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 organismes 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 en transition, en précisant les domaines ou les questions de la législation et des politiques de la concurrence sur lesquels ces pays souhaitent porter une attention prioritaire.

2. Demandes ad hoc

39. 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 conseils 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 d'exécution et de financement, ainsi que des évaluations de l'utilité de ces activités et des modalités les plus efficaces pour les assurer.

40. Le questionnaire adressé aux pays porte sur ce qui suit:

- a) Informations relatives aux types et à la fréquence des services d'assistance technique reçus, et aux besoins actualisés dans ce domaine;
- b) Modalités les plus utiles d'assistance, et attentes vis-à-vis des prestataires d'assistance technique (secteur public et secteur privé); et
- c) Utilité d'une coordination accrue entre prestataires de services d'assistance technique.

41. 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 la concurrence, expriment le besoin d'une assistance pour mettre sur pied leurs institutions aux fins d'application de la loi. De nombreuses autorités désignent les domaines ci-après comme revêtant une importance particulière dans leur perspective:

- a) Organisation d'enquêtes, 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.

42. Un élément important, qui est parfois perdu de vue, en matière d'assistance technique pour la politique de la concurrence est celui de la diffusion de documents établis spécifiquement pour 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 plus bas).

43. 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

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

3. Coopération avec les groupements régionaux

44. 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 durable avec les autorités nationales chargées de la concurrence et avec 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 au niveau national et, récemment, par la réalisation d'examen collégiaux volontaires. Le Service coopère également avec les organisations non gouvernementales et la société civile, ainsi qu'avec le secteur privé. Étant donné que les activités de coopération technique et de renforcement des capacités de la CNUCED sont menées dans le cadre tant régional que sous-régional, les relations avec les groupements d'intégration régionale

réunissant des pays en développement ont été renforcées pour soutenir le développement et l'application de politiques régionales de la concurrence.

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

- a) Établissement de règles gouvernant la concurrence;
- b) Organisation de formations sur la législation et la politique de la concurrence;
- c) Formation de magistrats;
- d) Ateliers de formation aux techniques d'enquête 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

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

i) COMPAL

47. COMPAL est un programme sur les politiques de la concurrence et de la protection des consommateurs pour l'Amérique latine, appuyé par le Secrétariat d'État à l'économie de la Suisse (SECO). COMPAL vise à mettre en place durablement des systèmes de concurrence et de protection des consommateurs dans les pays bénéficiaires. Son objectif fondamental est de contribuer à une meilleure compétitivité des 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 (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 incluant la Colombie, l'Équateur, le Paraguay, la République dominicaine et l'Uruguay¹⁶. Une évaluation externe a jugé que le programme était un «modèle en matière d'assistance technique».

ii) AFRICOMP

48. Le nouveau Programme de promotion de la concurrence en 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 l'élaboration et l'application de législations et de politiques relatives à la concurrence et à la protection des consommateurs, ainsi qu'à une demande croissante visant les institutions d'appui, le

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>.

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 nationales et régionales, et sur le recours à celles-ci.

49. 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 pour 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 en vue du développement d'entreprises orientées vers la concurrence et la protection des consommateurs, et de l'instauration d'une culture de la fourniture de services.

50. 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.

51. 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 circuits de financement.

4. Examens collégiaux et action consécutive

52. 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 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, les pays ci-après se sont soumis au processus 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 de la concurrence de l'UEMOA et de ses huit États membres. Il s'agissait là du tout premier examen de la politique de la concurrence d'un groupement régional, lequel a mis en lumière les défis et les perspectives pour les pays en développement qui veulent 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 la concurrence.

III. Évaluation de l'efficacité du renforcement des capacités

53. C'est une tâche difficile et complexe que de déterminer comment concevoir au mieux des programmes d'assistance technique pour qu'ils interagissent avec des organismes récemment créés et souffrant de contraintes budgétaires chargés de 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 1990. Parmi ces acteurs, la Commission fédérale du commerce et le Département de la justice des États-Unis se sont efforcés de réaliser une évaluation de leur expérience (soit plus d'une centaine de projets) en matière d'assistance technique à leurs homologues 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 en matière de renforcement des capacités et d'assistance technique dans les domaines de la législation et de la politique en matière de concurrence¹⁷

54. En février 2008, la Commission fédérale du commerce et la Division antitrust du Département de la justice des États-Unis ont tenu un atelier public sur les programmes d'assistance technique visant à aider les juridictions étrangères à élaborer une législation et une politique en matière de concurrence et de protection des consommateurs. Cet atelier a représenté la première auto-évaluation publique globale des programmes d'assistance technique de ces entités. Cet examen a livré de nombreux enseignements précieux, notamment sur l'importance de la planification, sur le rôle vital que jouent les relations de coopération dans l'exécution de l'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 ayant acquis une certaine maturité), et sur la valeur des programmes globaux 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 la concurrence. Cet atelier a recommandé que les activités futures d'assistance technique de ces entités soient guidées par cinq grands principes:

a) Un bon programme d'assistance technique doit être axé sur ce qui est apporté aux bénéficiaires et aussi sur les enseignements que ceux-ci peuvent livrer. Il est important de garder présent à l'esprit que l'assistance technique qu'apportent les entités prestataires peut constituer un premier pas en vue de l'édification d'une relation efficace et durable dans laquelle l'entité 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;

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 dix années pour

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>.

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 saurait être négligée. Les organismes qui ont déjà plusieurs années d'existence sans pour autant avoir atteint le niveau de l'entité 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 entités prestataires et les organismes 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

55. 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 réservait une place importante au débat sur un problème que doivent affronter toutes les autorités de la concurrence nouvelles – l'absence de culture de la concurrence dans le pays.

56. 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 présentait des carences à un titre ou à un autre.

57. 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 de notification trop bas, soit du fait de l'absence de notification préalable ou d'une structure institutionnelle inefficace.

58. Certains pays souffrent des 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 pour la concurrence déloyale, le contrôle antidumping, les aides de l'État, les marchés 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.

59. 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 d'emblée un problème pour certaines de ces autorités, 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

60. Le Groupe de travail du Réseau 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 quelles formules d'assistance technique 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 valable 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 législation sur la concurrence. Le fait de travailler ou d'avoir travaillé dans une autorité de la concurrence est hautement appréciable;
- e) Le panier des activités d'assistance technique prévues doit refléter la capacité présente de l'autorité d'absorber l'assistance en question, et il doit s'adapter à l'évolution de cette capacité d'absorption;
- f) Des conseillers affectés à des missions à long terme, ainsi que des stages ou des missions d'étude à l'étranger peuvent constituer des éléments très efficaces du programme d'assistance technique pour une autorité plus aguerrie;
- g) Des interventions de plus courte durée, par exemple les services 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 socioéconomique est encore modeste. À mesure que les conditions s'améliorent, toutefois, les avantages de telles interventions ont tendance à devenir moins manifestes, 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 nouvelle, ou lorsque cette autorité n'est dotée que d'un personnel inexpérimenté ou encore lorsque ses dirigeants sont fréquemment remplacés, ou dans les pays où le niveau de développement socioéconomique 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 Réseau international de la concurrence (2007). *Finding related to technical assistance for newer competition agency*, mai 2007.

3. Banque mondiale

61. 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.

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

C. Études universitaires

63. 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 Réseau 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 variait en proportion de la capacité de l'autorité bénéficiaire d'absorber cette assistance technique et du degré de développement socioéconomique du pays bénéficiaire de l'assistance. Il a constaté que toutes les formes d'assistance technique ne produisaient pas les mêmes effets et que l'impact sur les résultats obtenus par l'autorité bénéficiaire semblait varier systématiquement en fonction de sa capacité d'absorption et du degré de développement économique du pays.

64. Dans une étude consacrée aux moyens permettant de rendre plus efficaces 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 de la concurrence du monde développé; c) l'assistance technique aura toute chance d'être plus efficace si les exigences dont elle est assortie 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 en matière de concurrence et améliorer les capacités. Resserrer la coordination et la coopération au quotidien sur toute la gamme des questions de concurrence permet d'améliorer l'efficacité des autorités de création récente.

65. Se fondant sur un ensemble de données issues des réponses de 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 pour certaines formes d'assistance technique, dans le plus large cadre de l'économie politique, sont déterminantes pour optimiser l'impact et l'efficacité de l'assistance technique apportée aux autorités chargées de la concurrence.

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

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 2006.

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 M. W., Sokol D. D. et Stiegert K. W. (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.

interventions à plus 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 Réseau en 2005, cette étude a permis de constater que les autorités bénéficiaires absorbent mieux les interventions longues comme les interventions courtes lorsque le responsable de l'autorité a un rang ministériel ou plus élevé, et lorsque l'autorité jouit d'un pouvoir discrétionnaire en matière 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.

67. 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 d'une autorité de la concurrence récemment créée.

IV. Les défis à relever

68. 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 de l'application des lois, ces organes ont de nombreux défis à relever pour établir les fondements fermes qui leur permettront de s'acquitter efficacement de leurs obligations statutaires²⁵. 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.

69. En ce qui concerne le fonctionnement de l'autorité de la concurrence, William Kavacic, dans une étude novatrice (1997)²⁶ consacrée à la manière dont les autorités de la concurrence nouvelles font appliquer la loi, insiste sur le fait que la transplantation d'une législation sur la concurrence de type occidental dans un pays 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 l'expérience des politiques de la concurrence, et 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, l'absence de culture de la concurrence, un système judiciaire empreint de carences et un accès limité aux informations commerciales sont pour eux autant de handicaps.

²⁴ Sokol D. D. et 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.

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 W. E. (1997), *Getting Started: Creating New Competition Policy Institution In Transition Economies*, 23 *Brooklyn Journal Of international Law* 403 (1997). Cité dans OCDE, *Les défis que doivent relever les jeunes autorités de la concurrence*, note du secrétariat (2009), Forum mondial sur la concurrence, 19 et 20 février 2009.

70. 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 pèserait inutilement 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 pour 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 à l'entrée et les pratiques 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-pouvoirs 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 de politique qui permettraient de dynamiser la croissance économique réside dans l'absence de bonne gouvernance. Dans ces 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 celles 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 auxquels se heurtent les autorités chargées de la concurrence dans les pays en développement. Si une base de ressources largement insuffisante n'est pas sans lien avec la rigueur budgétaire que doivent appliquer les pays les moins avancés et avec l'impératif d'un équilibre et de priorités entre les

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

sollicitations concurrentes du budget de l'État, elle reflète aussi l'absence de soutien politique dont pâtit la politique de la concurrence et la législation correspondante. La dépendance exclusive vis-à-vis des fonds publics a un impact désastreux sur les capacités 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, et en sape – dans une vaste mesure – l'indépendance. Or le fait de trop dépendre par exemple 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 pays en développement est l'absence d'appropriation 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 lacunaire, comme on l'a vu ci-dessus. L'absence d'appropriation politique se traduit par des ingérences de politique dans le fonctionnement de l'organisme chargé de la concurrence, et prévient toute velléité d'indépendance en tant que «chien de garde» de 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 la concurrence. Dans ces conditions, l'autorité de la concurrence se trouve souvent mal dotée en ressources et pourvue d'un mandat limité. Toutefois, et comme noté précédemment, si l'assistance technique est d'autant plus efficace que l'autorité de la concurrence jouit localement d'un statut politique plus prestigieux, le simple apport de cette assistance peut, en soi, procurer un supplément de prestige.

V. Thèmes de débat

71. 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 dix années, d'après l'expérience acquise par les États-Unis à cet égard. Les états membres partagent-ils cette expérience et sont-ils d'accord avec cette durée?

c) La coopération entre donateurs, prestataires de services et bénéficiaires est avantageuse. Que peut-on faire pour que cette coopération soit avantageuse pour chacune des parties prenantes? Comment peut s'établir une coordination dans un contexte qui semble caractérisé par une concurrence entre 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 socioéconomique 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'une «jeune» autorité de la concurrence à faire appliquer la loi. 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 à la suite d'une évaluation?

Bibliographie

- CNUCED (2008), *Capacity building on competition law and policy for development – A consolidated report*. 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.
- Evenett S. (2006), *The Effectiveness of Technical Assistance, Socio-Economic Development, and absorptive Capacity of Competition Authorities* (réunion annuelle du Réseau, avril 2006).
- Nicholson, Sokol et Steigert (2006), *An Empirical Analysis of Technical Assistance in Competition Policy* (réunion annuelle du Réseau, avril 2006).
- OCDE (2009), *Les défis que doivent relever les jeunes autorités de la concurrence*, note du secrétariat.
- Réseau international de la concurrence (2010), *Report on Technical Assistance and Capacity-Building Activities conducted by International Organization*, vice-présidence pour la coordination internationale, décembre 2010.
- Réseau international de la concurrence (2003), *Capacity-Building and Competition Policy Implementation Report*, juin 2003.
- Réseau international de la concurrence (2005), *Assessing Technical Assistance for Competition Policy: Preliminary results*, juin 2005.
- Sokol D. D. et 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 D. D. (2009), *The future of international antitrust and improving antitrust agency capacity*. *Northwestern University Law Review*, vol. 103, n° 2, p. 1081 à 1096.
-