



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
26 avril 2023
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
Vingt et unième session
Genève, 5-7 juillet 2023
Point 6 de l'ordre du jour provisoire

Interaction entre la politique de concurrence et la politique industrielle*

Résumé

La politique de concurrence et la politique industrielle ont l'une comme l'autre pour objectif ultime de promouvoir la croissance économique et le développement. Elles peuvent être complémentaires ou, au contraire, antagoniques. Aujourd'hui, elles sont appelées à jouer de nouveaux rôles, de sorte que leur interaction doit être repensée. Dans la présente note, le secrétariat étudie donc cette interaction en tenant compte des changements survenus sur le plan économique au cours des dix dernières années en raison notamment de la transition numérique, de l'accent mis sur le développement durable et du ralentissement de l'économie mondiale. Il livre ensuite une vue d'ensemble des situations dans lesquelles la politique de concurrence et la politique industrielle sont synergiques ou sont au contraire en conflit, puis explique que la coopération entre les autorités de la concurrence et les autorités industrielles est de plus en plus nécessaire au vu de l'évolution de l'environnement économique. Enfin, il formule des recommandations de nature à améliorer l'interaction productive entre la politique de concurrence et la politique industrielle.

* La mention d'une entreprise ou d'un procédé breveté n'implique aucune approbation de la part de l'Organisation des Nations Unies.



I. Introduction

1. La politique de concurrence et la politique industrielle ont l'une comme l'autre pour objectif ultime de promouvoir la croissance économique et le développement. Elles diffèrent toutefois quant à leurs objectifs plus directs, à leur champ d'application et aux instruments utilisés, et interagissent donc de diverses manières dans le cadre de l'élaboration et de l'application des politiques. Elles peuvent être complémentaires ou, au contraire, antagoniques.

2. La politique de concurrence s'entend des mesures que prennent les pouvoirs publics pour intensifier la pression concurrentielle sur les marchés. Si elle est efficace, elle peut tirer vers le haut la productivité des entreprises, stimuler l'innovation et permettre aux consommateurs de disposer d'un plus large choix de produits de meilleure qualité (TD/RBP/CONF.8/6). Elle repose sur deux instruments principaux, à savoir le droit de la concurrence et la promotion de la concurrence (TD/B/C.I/CLP/3). Le droit de la concurrence interdit les pratiques anticoncurrentielles dans les secteurs public et privé, y compris les accords anticoncurrentiels, les abus de position dominante et les fusions anticoncurrentielles. La promotion de la concurrence désigne les outils utilisés pour encourager l'adoption de pratiques favorables à la concurrence et prôner le respect volontaire du droit de la concurrence par les entreprises.

3. Quant à la politique industrielle, sa définition varie d'une étude à l'autre, mais on considère qu'elle vise à aider les pays à atteindre leurs objectifs stratégiques par le renforcement de leurs capacités productives et de leur compétitivité internationale¹. Auparavant, on considérait simplement que la politique industrielle avait des objectifs à court terme, tels que la consolidation de l'emploi, l'accroissement des revenus tirés du commerce international ou la promotion d'une plus grande égalité de revenus, et des objectifs de développement industriel à plus long terme². Toutefois, les politiques modernes sont de plus en plus axées sur des enjeux nouveaux et vont au-delà des objectifs traditionnels de développement industriel pour englober des buts tels que la progression dans les chaînes de valeur mondiales, le développement de l'économie du savoir, l'ouverture à des secteurs liés au développement durable et le positionnement concurrentiel dans le contexte de la nouvelle révolution industrielle³.

4. Au XX^e siècle, la politique industrielle était considérée comme une politique de développement sélective, et était critiquée principalement parce que l'intervention des pouvoirs publics dans les secteurs ciblés ne contribuait pas au développement économique⁴. Au XXI^e siècle, elle va au-delà du seul développement industriel pour englober des objectifs plus divers. Ceux-ci consistent par exemple à opérer rapidement la réorganisation industrielle qu'impose l'essor des technologies numériques, à répondre aux impératifs de promotion du développement durable et à faire face à la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19). D'aucuns arguent également que la politique de concurrence pourrait jouer un rôle complémentaire de celui d'autres politiques publiques au vu des exigences liées aux nouveaux environnements économiques, notamment de la nécessité d'une croissance et d'un développement à la fois durables et inclusifs (TD/RBP/CONF.8/6). Aujourd'hui, la politique de concurrence et la politique industrielle sont appelées à jouer de nouveaux rôles, et il convient de repenser leur interaction compte tenu de leur contribution au développement économique.

5. En amont de la dixième session du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence, qui a eu lieu en 2009, le secrétariat de la CNUCED avait élaboré une note d'information intitulée « Relations entre politique de concurrence et

¹ CNUCED, 2018, *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.18.II.D.4, New York et Genève).

² Brooks, D. H., 2007, « Industrial and competition policy: Conflict or complementarity? », ADBI Research Policy Brief No. 24.

³ CNUCED, 2018.

⁴ CNUCED, 2021, *Rapport sur le commerce et le développement 2021 : De la reprise à la résilience – La dimension du développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.22.II.D.1, Genève).

politique industrielle dans le cadre de la promotion du développement économique » (TD/B/C.I/CLP/3). Dans cette note, il avait décrit le rôle de la promotion de la concurrence et donné une vue d'ensemble des approches adoptées par les autorités de la concurrence face aux pratiques anticoncurrentielles, aux fusions, aux exclusions et aux exemptions lorsque des considérations de politique industrielle entraînent en jeu. Il avait également examiné les synergies et les tensions entre la politique de concurrence et la politique industrielle compte tenu de la situation économique à l'époque.

6. Faisant fond sur les travaux précédemment menés par la CNUCED, le secrétariat étudie dans la présente note l'interaction entre la politique de concurrence et la politique industrielle en tenant compte des changements survenus sur le plan économique au cours des dix dernières années en raison notamment de la transition numérique, de l'accent mis sur le développement durable et du ralentissement de l'économie mondiale.

7. Dans le chapitre II, le secrétariat examine les domaines dans lesquels la politique de concurrence et la politique industrielle sont synergiques ou, au contraire, antagoniques. Dans le chapitre III, il replace le débat dans le contexte des changements que connaît l'environnement économique. Dans le chapitre IV, il formule des recommandations de nature à améliorer l'interaction productive entre la politique de concurrence et la politique industrielle.

II. Synergies et tensions

A. Considérations d'ordre général

8. Par le passé, lorsque la politique industrielle était essentiellement un instrument de développement industriel sélectif, il a pu arriver que la politique de concurrence et la politique industrielle semblent être en conflit (TD/B/C.I/CLP/3). Après la Seconde Guerre mondiale, de nombreux pays en développement ont adopté des politiques industrielles pour promouvoir leurs propres secteurs économiques. En particulier, la croissance observée dans les pays d'Asie de l'Est à la fin du XX^e siècle a montré que la politique industrielle pouvait contribuer au développement économique. La politique industrielle de ces pays visait à développer les secteurs à même de rivaliser avec la concurrence internationale en renforçant de manière sélective les capacités à forte intensité de capital et de technologie (TD/RBP/CONF.8/6). Dans une étude menée en 1993, la Banque mondiale a conclu que des interventions ciblées pouvaient contribuer à la croissance dans certains pays si plusieurs conditions étaient réunies⁵. En 1998, la CNUCED a déclaré dans un rapport que certains facteurs, tels que le degré d'avancement technologique et les capacités institutionnelles et administratives, influent sur l'efficacité des politiques industrielles (TD/B/COM.2/EM/10/REV.1). Cependant, les politiques industrielles qui reposaient sur des interventions ciblées avaient parfois pour effet d'entraver la concurrence sur les marchés concernés en restreignant la production et/ou le nombre d'entreprises présentes (TD/RBP/CONF.8/6).

9. À partir des années 1980, la libéralisation du commerce et l'ouverture des marchés ont modifié la donne économique mondiale, et de nombreux pays ont adopté des politiques propres à accroître la productivité en stimulant la concurrence dans le secteur privé. Dans un tel contexte, la politique de concurrence n'est pas indépendante de la politique industrielle, elle joue au contraire un important rôle complémentaire. La communauté internationale est aujourd'hui unanime à considérer que la politique de concurrence est indispensable à la croissance économique et à la prospérité. Le nombre de pays dotés d'un droit de la concurrence a grimpé en flèche, passant de 12 en 1970 à environ 140 aujourd'hui⁶.

⁵ Banque mondiale, 1993, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, vol. 1, Oxford University Press, Oxford.

⁶ Voir États-Unis d'Amérique, Commission fédérale du commerce, <https://www.ftc.gov/policy/international/competition-consumer-protection-agencies-worldwide> (date de consultation : 24 avril 2023).

10. Au XXI^e siècle, la politique industrielle évolue non seulement pour soutenir des secteurs particuliers, mais aussi pour poursuivre des objectifs plus larges. En particulier, la pandémie de COVID-19 a mis à mal l'économie mondiale ces dernières années et montré clairement que de nouvelles mesures de politique industrielle étaient nécessaires. Ses répercussions économiques ont été multiples : perturbations des chaînes d'approvisionnement, paralysie du transport international, recul des secteurs de service, etc. Les pouvoirs publics sont intervenus activement non seulement pour limiter les dommages économiques à court terme, mais aussi pour jeter les bases d'une reprise solide, durable et inclusive à long terme (TD/B/C.I/CLP/58). En témoigne la multiplication des subventions et autres mesures d'aide consenties par les États (primes, prêts bonifiés, avantages fiscaux, etc.) pour soutenir les entreprises de tous les secteurs et ainsi atténuer les conséquences de la pandémie⁷. Par exemple, le Gouvernement bangladais a accordé 8,5 milliards de dollars de prêts bonifiés à de petites et moyennes entreprises, le Gouvernement salvadorien a octroyé des prêts à taux réduit et des subventions salariales à de petites et moyennes entreprises pour un montant de 500 millions de dollars, et le Gouvernement kazakhstanais a accordé à des entreprises locales 920 millions de dollars de prêts à des conditions de faveur⁸. Certains pays envisagent d'adopter des mesures de politique industrielle en réponse à l'évolution de la structure de leur économie, notamment à l'essor de l'économie numérique et aux impératifs du développement durable⁹.

11. La politique de concurrence et la politique industrielle peuvent jouer des rôles complémentaires face aux nouveaux objectifs imposés par l'évolution de l'environnement économique international, renforçant la crédibilité des autorités publiques et favorisant une utilisation plus rationnelle de leurs ressources limitées. À l'inverse, elles peuvent parfois être en opposition l'une avec l'autre. Pour qu'elles soient synergiques, il importe de mettre en place un système de coopération entre les autorités chargées de leur mise en œuvre. La pandémie de COVID-19 a clairement mis en évidence la nécessité d'une telle coopération. Dans un rapport paru en 2022, la CNUCED a recommandé que les autorités de la concurrence et les autorités chargées des microentreprises et des petites et moyennes entreprises (MPME) œuvrent de concert pour remédier à la crise que la pandémie avait causée dans le secteur des MPME¹⁰. Dans le présent chapitre, le secrétariat examine des instruments propres à favoriser une coopération efficace entre les autorités de la concurrence et les autorités industrielles dans les trois principaux domaines d'application du droit de la concurrence, et réfléchit à un modèle d'interaction.

B. Cadres d'interaction entre la politique de concurrence et la politique industrielle

1. La politique de concurrence comme politique industrielle

12. La politique de concurrence elle-même joue un rôle direct et indirect dans la politique industrielle. En plus d'être essentiels au développement industriel, les efforts que déploient les autorités de la concurrence pour stimuler la concurrence et accroître l'efficacité des marchés contribuent souvent de manière considérable aux autres objectifs de la politique industrielle. Début 2023, l'autorité de la concurrence de la République de Corée (Korea Fair Trade Commission) a mis au jour une entente entre constructeurs automobiles sur des

⁷ Voir https://dataviz.worldbank.org/views/AID-COVID19/Overview?%3Aembed=y&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y&%3Adisplay_count=n&%3AshowAppBanner=false&%3Aorigin=viz_share_link&%3AshowVizHome=n.

⁸ Ibid.

⁹ Les États-Unis ont décidé de subventionner le secteur des semi-conducteurs et la Commission européenne a assoupli les règles relatives aux subventions aux secteurs liés au développement durable. Voir États-Unis, Département du commerce, 2023, « [Biden-Harris Administration launches first CHIPS for America funding opportunity](#) », 28 février, et Commission européenne, 2023, « [Aides d'État : la Commission adopte l'encadrement temporaire de crise et de transition afin de continuer à soutenir la transition vers une économie à zéro émission nette](#) », 9 mars.

¹⁰ CNUCED, 2021, *The COVID-19 Pandemic Impact on Microenterprises and Small and Medium-Sized Enterprises* (publication des Nations Unies, Genève).

questions relatives aux émissions polluantes, et a sanctionné les groupes concernés¹¹. La Commission européenne a elle aussi infligé des amendes à des constructeurs automobiles qui avaient enfreint les règles relatives aux pratiques anticoncurrentielles en se concertant sur l'épuration de gaz d'échappement¹². De telles mesures de répression sont importantes pour promouvoir le développement durable et la concurrence. La politique de concurrence oriente également l'action des pouvoirs publics dans divers domaines de l'économie numérique, tels que les mégadonnées, les informations personnelles et la publicité en ligne¹³.

13. Parfois, une application plus souple du droit de la concurrence a des incidences sur la politique industrielle. Par exemple, la mise en place de « régimes de protection »¹⁴ des MPME dans le cadre du droit de la concurrence peut aider ces entreprises en limitant le contrôle de leurs activités. Les autorités malaisiennes de la concurrence ont instauré un régime de protection en application duquel il est considéré que les accords et les pratiques des MPME dont la part de marché est inférieure à 20 % n'ont pas d'incidence sur les conditions de concurrence à moins d'aboutir à des ententes majeures. Des pays introduisent parfois de telles exemptions pour surmonter une crise. Pendant la pandémie de COVID-19, la Commission sud-africaine de la concurrence a adopté des exemptions par catégorie concernant les accords horizontaux et verticaux des entreprises des secteurs de la santé, de l'immobilier et des banques (exception faite des accords sur les prix)¹⁵.

2. Promotion de la concurrence auprès d'autres organismes publics

14. Les autorités de la concurrence qui émettent des avis sur d'autres politiques publiques jouent un rôle important dans l'interaction entre la politique de concurrence et la politique industrielle. La politique de concurrence peut avoir une fonction de contrôle de la politique industrielle lorsque celle-ci a pour effet de ralentir le développement à long terme des marchés en privilégiant les intérêts immédiats de certains acteurs. Le principe selon lequel les activités des pouvoirs publics ne doivent pas fausser la concurrence sur les marchés est appelé « neutralité concurrentielle ». L'OCDE a adopté une recommandation sur la neutralité concurrentielle en 2021¹⁶. Pour que cette fonction de contrôle soit efficace, les autorités de la concurrence doivent mener des activités de promotion de la concurrence. En République de Corée, le droit de la concurrence prévoit que les ministères doivent consulter l'autorité de la concurrence (Korea Fair Trade Commission) lorsqu'ils révisent des règlements ayant pour effet de restreindre la concurrence¹⁷. Les activités de promotion de la concurrence influent parfois sur les règles relatives à l'octroi de subventions. Par exemple, le droit européen de la concurrence interdit aux États membres d'accorder une quelconque aide qui fausserait ou menacerait de fausser la concurrence, exception faite de quelques subventions jugées compatibles avec le marché intérieur¹⁸. De leur côté, les autorités américaines ont récemment débattu de l'adoption d'une législation visant à renforcer l'examen des subventions étrangères dans le cadre des activités de contrôle des fusions. Une telle législation aurait des incidences sur le plan industriel, puisqu'elle aurait pour objet d'empêcher que le marché intérieur soit perturbé par des subventions étrangères. Le projet de loi de 2022 sur la modernisation des droits d'enregistrement perçus sur les fusions (Merger Filing Fee Modernization Act), en cours d'examen par le Congrès des États-Unis, prévoit que les

¹¹ Voir <https://www.ftc.gov/www/selectReportUserView.do?key=10&rpttype=1>.

¹² Voir https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_3581.

¹³ Voir Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2022, *OECD Handbook on Competition Policy in the Digital Age*.

¹⁴ L'expression « régimes de protection » (*safe harbours*) désigne les mécanismes destinés à rendre plus difficile l'établissement des responsabilités pour certaines pratiques des entreprises. Il peut s'agir de présomptions légales, de notions juridiques, d'évaluations des éléments de preuve, etc. Voir OCDE, 2017, « *Les régimes de protection et les présomptions légales en droit de la concurrence : note de référence du Secrétariat* », DAF/COMP(2017)9.

¹⁵ Afrique du Sud, Commission de la concurrence, 2021, « *Impact assessment report on the impact of COVID-19 block exemptions and Commission's enforcement during the pandemic* ».

¹⁶ Voir <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0462> (date de consultation : 24 avril 2023).

¹⁷ Voir <https://www.ftc.gov/eng/contents.do?key=503> (date de consultation : 24 avril 2023).

¹⁸ Voir *Journal officiel de l'Union européenne*, 2012, *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée)*, art. 107 (C 326/51).

entreprises qui fusionnent aux États-Unis doivent fournir aux autorités de la concurrence des informations sur les subventions versées par des gouvernements étrangers¹⁹.

3. Coopération avec les autorités de la concurrence et les ministères sectoriels

15. Les autorités de la concurrence peuvent chercher à coopérer avec d'autres organismes publics dans le cadre de l'application du droit de la concurrence, et cette coopération peut également être considérée comme une forme d'interaction entre la politique de concurrence et la politique industrielle. Elles peuvent avoir mis en place des procédures de consultation des autorités compétentes pour les questions relatives à la concurrence dans un domaine particulier. Ces procédures peuvent les aider à tirer parti des compétences des ministères sectoriels et contribuer à une application plus homogène des lois par les différents services de l'État. Aux Philippines, la Commission de la concurrence doit consulter d'autres services de l'État lorsque l'organisme chargé de la réglementation du secteur concerné fait part de préoccupations²⁰. En 2004, la Commission sud-africaine de la concurrence et l'autorité chargée de la réglementation du secteur énergétique (National Energy Regulator of South Africa) ont signé un mémorandum d'accord en application duquel elles peuvent se consulter au sujet de plaintes reçues²¹.

16. Le partage d'informations peut être une autre forme de collaboration entre une autorité de la concurrence et un ministère sectoriel. L'Autorité kenyane de la concurrence (Competition Authority of Kenya) a signé des mémorandums d'accord avec les organismes de réglementation de plusieurs secteurs, dont ceux des communications, de l'assurance et de l'énergie. Selon ces mémorandums d'accord, les organismes de réglementation peuvent lui divulguer des informations confidentielles, en particulier dans le cadre d'enquêtes, pour lui faire gagner du temps et pour que ses décisions soient fondées sur des données vérifiables²². La Commission malaisienne de la concurrence (Malaysia Competition Commission) et les organismes de réglementation de neuf secteurs, parmi lesquels ceux des télécommunications, des transports terrestres, de la finance et de l'énergie, ont créé en 2012 un comité dont les membres examinent diverses questions relatives à la concurrence sur les marchés de différents secteurs²³.

C. Tensions entre la politique de concurrence et la politique industrielle

17. La politique de concurrence et la politique industrielle ne sont pas toujours complémentaires. Premièrement, même si leur objectif ultime est le même, leurs priorités peuvent différer. La politique de concurrence a souvent pour but de promouvoir la concurrence sur les marchés, tandis que la politique industrielle vise généralement à satisfaire une multitude d'intérêts publics, qu'il s'agisse de mettre en place les infrastructures nécessaires au bon fonctionnement de divers secteurs, d'assurer un approvisionnement suffisant ou de stabiliser l'emploi. Deuxièmement, la politique de concurrence est généralement appliquée par les autorités de la concurrence, tandis que la politique industrielle relève des ministères sectoriels. Il peut donc y avoir des chevauchements de compétences dans la gestion de certaines questions et, par conséquent, des décisions contradictoires. En Tunisie, l'autorité de la concurrence et l'autorité des télécommunications ont enquêté sur la même affaire en 2012. En 2015, elles ont signé un mémorandum d'accord pour éviter les conflits de compétence à l'avenir²⁴. Troisièmement, les méthodes employées pour appliquer les politiques ne sont pas les mêmes. Les ministères sectoriels aident généralement les acteurs du marché en leur octroyant des subventions ou des avantages fiscaux, tandis que les autorités

¹⁹ OCDE, 2022a, *Subsidies, Competition and Trade: OECD Competition Policy Round-table Background Note*.

²⁰ Philippines, loi sur la concurrence (*Philippine Competition Act*), art. 32.

²¹ Disponible à l'adresse suivante : <https://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2021/06/Signed-Memorandum-of-Agreement-Between-NERSA-and-CCSA.pdf>.

²² Voir Autorité kenyane de la concurrence (Competition Authority of Kenya), 2020, *Ushandani, Issue 5*, bulletin d'information semestriel.

²³ Commission malaisienne de la concurrence, 2019, *Annual Report*.

²⁴ OCDE, 2022b, *Examens par les pairs du droit et de la politique de la concurrence de l'OCDE : Tunisie*.

de la concurrence surveillent les acteurs du marché et les sanctionnent en cas de comportement anticoncurrentiel. Ainsi, les ministères sectoriels maintiennent généralement des relations de coopération avec les acteurs des différents secteurs, alors que les autorités de la concurrence entretiennent avec ceux-ci des rapports souvent tendus. Au Costa Rica, une directive du Trésor national en application de laquelle les entreprises publiques étaient favorisées dans les procédures de passation de marchés publics a été annulée à la suite des efforts de sensibilisation des autorités de la concurrence²⁵.

18. Dans les pays en développement, les autorités de la concurrence rencontrent généralement davantage de difficultés, car elles se heurtent à des obstacles dans l'application des lois sur la concurrence et ont moins de ressources à consacrer à des activités de promotion de la concurrence. D'après des travaux de recherche menés en 2019 par le Réseau international de la concurrence, 63 % des « jeunes » autorités (en place depuis moins de quinze ans) avaient du mal à appliquer efficacement des mesures de renforcement de la concurrence, car d'autres services de l'État entravaient leurs activités²⁶. L'autorité colombienne de la concurrence a fait savoir que d'autres organismes publics méconnaissaient et négligeaient les procédures obligatoires en matière de promotion de la concurrence. L'autorité ukrainienne de la concurrence, pour sa part, a déclaré que d'autres services de l'État ne cernaient pas bien son rôle et que cette méconnaissance pouvait nuire aux activités de promotion de la concurrence sur les marchés²⁷.

D. Coopération aux fins de l'application du droit de la concurrence

1. Contrôle des fusions

19. Le contrôle des fusions est une dimension importante de la politique de concurrence. L'objectif est d'empêcher les fusions-acquisitions anticoncurrentielles. Dans de nombreux pays en développement, la politique industrielle encourage parfois l'intégration de secteurs à des fins de renforcement de la compétitivité internationale. Elle peut donc favoriser des fusions-acquisitions qui nuisent à la concurrence sur le marché et ont des effets anticoncurrentiels. La politique de concurrence et la politique industrielle peuvent interagir de deux façons. D'un côté, la politique de concurrence peut empêcher que des fusions-acquisitions aient des effets anticoncurrentiels en imposant aux entreprises de céder des actifs ou de prendre d'autres mesures correctives pour préserver la concurrence. De l'autre côté, la politique industrielle peut inciter des entreprises à fusionner pour réaliser des économies d'échelle et ainsi rendre un secteur compétitif au niveau international.

20. Dans le contexte du contrôle des fusions, l'interaction entre la politique de concurrence et la politique industrielle peut être tant synergique qu'antagonique. La politique de concurrence peut permettre d'empêcher que des fusions-acquisitions aient des effets anticoncurrentiels, tandis que la politique industrielle peut inciter des entreprises à fusionner pour atteindre certains objectifs (voir l'encadré)²⁸.

Exemples de contrôles de fusions

Lorsqu'elle contrôle une fusion, une autorité de la concurrence peut être amenée à considérer les questions de politique industrielle en même temps que les questions de concurrence. Dans ce cas, les avis des ministères sectoriels sont souvent pris en compte dans le cadre du contrôle de la fusion. En 2021, l'autorité chilienne de la concurrence a approuvé la fusion de la compagnie d'électricité sans condition, estimant que la réglementation du secteur de l'électricité empêchait déjà que se crée une situation de position dominante sur le marché^a. La loi namibienne sur la concurrence (Namibian Competition Act), adoptée en

²⁵ OCDE, 2020, *Costa Rica: Assessment of Competition Law and Policy 2020*.

²⁶ Réseau international de la concurrence, 2019, *Lessons to be Learnt from the Experience of Young Competition Agencies: An update to the 2006 Report*.

²⁷ Ibid.

²⁸ Dans certains pays, comme l'Espagne, la France et l'Allemagne, les autorités publiques peuvent exceptionnellement intervenir dans une procédure de contrôle d'une fusion pour défendre des intérêts publics autres que la préservation de la concurrence. Voir OCDE, 2017.

2003, a habilité l'autorité namibienne de la concurrence à procéder à des contrôles de fusions, l'obligeant à négocier avec les ministères sectoriels, qui étaient jusqu'alors chargés de ces contrôles. Selon le mémorandum d'accord signé par l'autorité namibienne de la concurrence et la Banque de Namibie, qui était auparavant habilitée à contrôler les fusions de banques, les contrôles de fusions qui soulèvent des questions de concurrence relèvent de l'autorité de la concurrence, qui doit consulter les banques namibiennes avant de prendre une décision^b.

Lorsque l'autorité de la concurrence et les ministères sectoriels procèdent simultanément au contrôle d'une fusion à l'aune de leurs objectifs respectifs, il peut arriver que leurs conclusions diffèrent. Au Brésil, l'autorité de la concurrence a autorisé une fusion entre la plus grande entreprise ferroviaire du pays et une entreprise de services logistiques sous réserve que des mesures correctives soient prises (fixation de normes de prix et restriction du partage d'informations sensibles, notamment), alors même que l'autorité chargée de la réglementation du secteur des transports avait déjà donné son feu vert à la fusion sans condition^c.

Dans des pays en développement, il y a des cas où il n'a pas pu être établi clairement si les contrôles des fusions relevaient de l'autorité de la concurrence nouvellement établie ou des ministères sectoriels qui se chargeaient jusque-là de ces contrôles. Au Bangladesh, l'autorité de réglementation des télécommunications a contrôlé la fusion de deux opérateurs du secteur en 2016. Les représentants de l'autorité de réglementation des télécommunications sont d'avis que celle-ci est le principal organisme responsable de la promotion de la concurrence dans le secteur des télécommunications, tandis que l'autorité bangladaise de la concurrence soutient que le droit de la concurrence l'habilite à approuver ou à désapprouver les fusions dans le secteur des télécommunications^d. Au Brésil, l'autorité de la concurrence et la Banque centrale du Brésil ont signé un mémorandum d'accord en 2018 pour lever toute ambiguïté quant à la compétence du contrôle des fusions entre des entités financières^e.

^a Disponible à l'adresse suivante : <https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2022/03/Resolucion-F255-2020.pdf>.

^b Voir Namibie, Commission namibienne de la concurrence (Namibian Competition Commission), 2012, « Notice in terms of section 67(3) of the Competition Act, 2003 (Act No. 2 of 2003) », *Government Gazette*, [mémorandum d'accord](#).

^c Brésil, Administrative Council for Economic Defence, 2015, [Merger file No. 08700.005719/2014-65](#).

^d CNUCED, 2022, *Voluntary Peer Review of Competition Law and Policy: Bangladesh* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.22.II.D.32, Genève).

^e Voir OCDE, 2022 c, « [Interactions entre les autorités de la concurrence et les instances de réglementation sectorielle : note de référence](#) », DAF/COMP/GF(2022)4.

2. Interdiction des comportements anticoncurrentiels

21. En plus d'être habilitées à contrôler les fusions, les autorités de la concurrence peuvent ouvrir des enquêtes ou définir des règles pour prévenir les comportements anticoncurrentiels. À cet égard, les mesures que prend une autorité de la concurrence pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles peuvent influencer sur les politiques des ministères sectoriels et inversement. Toutefois, pour créer des synergies entre la politique de concurrence et la politique industrielle, il faut établir des procédures de coopération entre les autorités responsables de ces politiques au moyen de règlements ou de mémorandums d'accord, comme expliqué plus haut.

22. Dans les pays en développement, les efforts que déploient les autorités de la concurrence pour promouvoir la concurrence sur les marchés peuvent jouer un rôle plus décisif encore. Avant qu'un marché n'ait suffisamment gagné en maturité pour atteindre une certaine taille, un petit nombre d'entreprises forment souvent un monopole ou un oligopole. Les autorités sectorielles, qui entretiennent des relations étroites avec les entreprises, pourraient ne pas prendre ce problème au sérieux même si des pratiques anticoncurrentielles ont cours sur le marché. En pareil cas, l'intervention des autorités de la concurrence peut améliorer les conditions de concurrence et contribuer à un développement sain du secteur.

23. Dans certains cas, la répression des infractions au droit de la concurrence a conduit à une amélioration des mesures de politique industrielle dans les secteurs concernés. L'autorité hongroise de la concurrence a décidé qu'en fixant uniformément le montant des commissions d'interchange applicables aux transactions réalisées par carte de paiement Visa ou Mastercard, les institutions financières du pays enfreignaient le droit de la concurrence. La décision a ensuite été annulée par les tribunaux, mais les autorités de réglementation financière ont élaboré un projet de loi après avoir consulté l'autorité hongroise de la concurrence, et ce projet a été adopté par le Parlement²⁹.

24. Les autorités de la concurrence peuvent aussi constater des violations des règles imposées par les autorités d'un secteur et sanctionner les entreprises concernées en vertu du droit de la concurrence. En Colombie, une entreprise de télécommunications a enfreint une décision de l'autorité de régulation des communications selon laquelle les prestataires de services de communication ne pouvaient pas bloquer ou restreindre l'utilisation d'équipements terminaux sur des réseaux autres que les leurs. Étant donné que cette entreprise était en position dominante sur le marché des appels vocaux sortants, l'autorité colombienne de la concurrence a conclu que sa conduite constituait un abus de position dominante³⁰.

III. Un besoin croissant de coopération

25. Comme expliqué dans le chapitre II ci-dessus, il y a à la fois des synergies et des tensions entre la politique de concurrence et la politique industrielle. Étant donné que ces deux politiques sont élaborées et ajustées compte tenu des évolutions et des tendances récemment observées sur le plan économique en raison notamment de la transition numérique, de l'accent mis sur le développement durable, de la pandémie de COVID-19 et du ralentissement de l'économie mondiale, leur interaction est elle aussi susceptible d'évoluer. Ces facteurs sont eux-mêmes interconnectés : la pandémie de COVID-19 a accéléré la transformation numérique des marchés et contribué au ralentissement de l'économie mondiale, par exemple. Certains États membres ont déclaré que le maintien d'une concurrence saine était le meilleur moyen d'accompagner l'évolution de l'économie et que, par conséquent, ils n'avaient imposé aucune modification des principes sur lesquels reposait leur politique de concurrence lorsque des mesures temporaires avaient dû être mises en place pour soutenir des secteurs particulièrement touchés. En 2021, le Gouvernement américain a par exemple publié un décret présidentiel³¹ dans lequel il a rappelé le rôle crucial de la concurrence et appelé tous les organismes publics à unir leurs forces pour promouvoir la concurrence et rendre les marchés plus concurrentiels dans divers secteurs, comme ceux de l'agriculture, de l'information, de la santé et des télécommunications. Parallèlement, d'autres États membres ont des difficultés à apaiser les tensions et à trouver un juste équilibre entre politique de concurrence et politique industrielle face à ces récentes évolutions.

26. La politique industrielle vise à définir des stratégies de développement et de renforcement de certains secteurs. Il peut s'agir, par exemple, de soutenir le secteur des technologies de l'information pour favoriser la transition numérique et l'innovation numérique³², ou de financer la recherche-développement dans des domaines particuliers,

²⁹ OCDE, 2021a, « [Competition enforcement and regulatory alternatives: Note by Hungary](#) ».

³⁰ OCDE, 2021b, « [Competition enforcement and regulatory alternatives: Note by Colombia](#) ».

³¹ États-Unis, 2021, « [Executive Order on Promoting Competition in the American Economy](#) ».

³² L'Union européenne a fait de sa stratégie intitulée « [Une Europe adaptée à l'ère du numérique](#) » l'une de ses priorités pour la période 2019-2024. Dans une communication intitulée « [Investir dans une industrie intelligente, innovante et durable – Une stratégie revisitée pour la politique industrielle de l'Union européenne](#) », la Commission européenne a défini les nouvelles priorités de la politique industrielle de l'Union européenne : la transition numérique, la création d'une économie circulaire à faible intensité de carbone, l'investissement dans l'industrie du futur, l'innovation et la dimension internationale. L'Autriche entend atteindre son objectif d'émission zéro à l'horizon 2040 en encourageant l'adoption de nouveaux modes de production, en œuvrant à une utilisation plus rationnelle de l'énergie, en menant des activités de protection de l'environnement et en conduisant des travaux de recherche environnementale. L'État subventionne massivement le verdissement de l'industrie (voir, par exemple, <https://renewablesnow.com/news/austria-passes-eur-300m-subsidy->

notamment dans le secteur de l'énergie pour promouvoir les énergies renouvelables. Les pouvoirs publics doivent aussi intervenir en période de ralentissement économique en préservant les emplois et en en créant de nouveaux dans les secteurs durement touchés³³. Ils imposent également des restrictions aux importations pour protéger les entreprises locales³⁴, voire créent des « champions » nationaux (ou régionaux) pour rester compétitifs face aux entreprises étrangères. Cette tendance s'observe non seulement dans les pays développés, mais aussi dans les pays en développement. De nombreux États ont instauré des subventions et autres aides publiques pendant la pandémie de COVID-19³⁵. Les mesures de soutien aux entreprises peuvent prendre diverses formes, comme celle de cadres réglementaires (législation, exemptions, subventions, etc.), mais aussi intervenir au stade de la mise en œuvre des politiques. Le Brésil, par exemple, a accordé des prêts bonifiés aux acteurs de certains secteurs, comme ceux de l'agriculture, de l'alimentation et du tourisme, ainsi que des avantages fiscaux aux MPME. De la même manière, l'Afrique du Sud a consenti des prêts bonifiés aux MPME du secteur de la santé et l'Inde a octroyé des subventions salariales à ses MPME. En Türkiye, le secteur du transport aérien a bénéficié d'une réduction des redevances aéroportuaires et des droits de licence.

27. Les autorités de la concurrence s'emploient activement à atténuer autant que possible les effets néfastes que les mesures de politique industrielle ont sur la concurrence. Elles sont consultées au stade de l'élaboration de ces mesures, et se coordonnent et collaborent étroitement avec les autorités sectorielles. Elles émettent des avis et des recommandations sur les questions de concurrence à l'intention des décideurs, soit dans un cadre établi soit sur une base volontaire. Certains États membres ont mis en place des mécanismes via lesquels les autorités de la concurrence peuvent procéder à des évaluations des incidences que les activités des organismes de régulation ont sur la concurrence.

28. Les tendances économiques à l'œuvre ravivent le débat sur le rôle que jouent la politique de concurrence, la politique industrielle et leur interaction à l'appui du développement économique. Dans le présent chapitre, le secrétariat décrit ces tendances et les illustre par des exemples concrets de mesures prises par différents pays à travers le monde.

A. Transition numérique³⁶

29. Les États font de la transition numérique l'une des priorités de leurs politiques nationales afin de promouvoir la croissance économique, de favoriser l'innovation et de préparer la quatrième révolution industrielle. Ils soutiennent les secteurs concernés, notamment ceux des technologies de l'information et des communications, de l'électronique

[budget-for-green-energy-780126/](https://www.ft.com/content/007942a9-a55f-4d0c-b59a-d5a12a685e6d) et <https://www.ft.com/content/007942a9-a55f-4d0c-b59a-d5a12a685e6d>). Pour sa part, le Japon prévoit, dans son [plan d'action pour 2022](#), des investissements ciblés dans la science, la technologie et l'innovation, ainsi que des investissements en faveur d'une transformation verte (« GX ») et d'une transformation numérique (« DX ») de son économie. Dans le cadre de sa [politique nationale de promotion de la quatrième révolution industrielle](#), la Malaisie entend accélérer le progrès technologique en concentrant ses efforts sur des secteurs clés.

³³ Partout dans le monde, les États ont pris des mesures pour remédier aux répercussions économiques de la pandémie de COVID-19 et d'autres chocs extérieurs. Par exemple, l'Union européenne a débloqué 806,9 milliards d'euros au titre de son plan de relance (voir https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_fr).

³⁴ Le Paraguay, par exemple, soutient l'industrie nationale en accordant des exonérations fiscales, en offrant des réductions sur les prix de l'électricité et en imposant des restrictions aux importations. Les marchés publics sont également un moyen pour le pays de protéger l'industrie nationale. Ainsi, la loi n° 4838/2012 et le décret n° 4929/2016 exigent, dans le cadre des appels d'offres, qu'une part des produits, voire la totalité, soit fabriquée dans le pays par des entreprises nationales. Pendant la pandémie de COVID-19, en particulier, la marge préférentielle accordée aux produits locaux est passée de 20 % à 40 %.

³⁵ Voir, par exemple, le [tableau de bord créé par la Banque mondiale afin de répertorier les subventions et aides publiques consenties par les pays pour atténuer les effets de la pandémie de COVID-19](#) (date de consultation : 25 avril 2023).

³⁶ Pour plus d'exemples d'initiatives mises en œuvre par des autorités de la concurrence pour remédier aux problèmes de concurrence posés par les plateformes numériques, voir le document intitulé « Le droit, la politique et la réglementation de la concurrence à l'ère du numérique » (TD/B/C.I/CLP/57).

et de la mécanique, au moyen de mesures législatives et de subventions. Le droit et la politique de la concurrence sont en principe en phase avec les objectifs susmentionnés, et peuvent même y contribuer de manière décisive. Toutefois, un traitement de faveur accordé par les pouvoirs publics à certaines entreprises ou certains secteurs peut nuire à l'égalité des conditions de concurrence sur les marchés ou accroître la concentration du pouvoir de marché, et conduire ainsi à des abus de position dominante. Par conséquent, les autorités de la concurrence doivent participer à l'élaboration des politiques relatives au secteur numérique en évaluant les répercussions que ces politiques sont susceptibles d'avoir sur la concurrence, puis en émettant des avis et des recommandations.

30. Les autorités de la concurrence examinent les mesures de politique de concurrence applicables aux secteurs numériques et veillent à leur bon respect. Elles réfléchissent aux lois, règlements et autres instruments à mettre en place pour encadrer efficacement la concurrence dans ces secteurs. Certaines reconnaissent la nécessité de faire preuve de modération dans l'application du droit de la concurrence afin de ne pas ralentir l'innovation et l'investissement dans l'économie numérique.

31. Ces dernières années, certains pays ont adopté de nouveaux règlements ou modifié leur législation sur la concurrence afin de mieux tenir compte des préoccupations de concurrence que soulève l'économie numérique. Le règlement de l'Union européenne sur les marchés numériques (« Digital Markets Act ») est l'un des exemples les plus notables de réglementation *ex ante* des plateformes numériques. Il permet de centrer les efforts sur les problèmes les plus évidents et importants que posent les grandes plateformes en ligne. Le Japon, pour sa part, a adopté une loi visant à rendre les opérations des plateformes numériques plus transparentes et plus équitables³⁷, tout en faisant observer que la législation ne devait pas entraver l'innovation dans le domaine numérique.

32. Ces nouveaux règlements requièrent que les autorités de la concurrence et les autorités sectorielles agissent de concert pour stimuler l'innovation numérique, car certaines considérations de politique industrielle peuvent sortir du domaine de compétence des autorités de la concurrence. L'élaboration et la mise en œuvre du règlement de l'Union européenne sur les marchés numériques sont du ressort non seulement des autorités de la concurrence, mais aussi des directions générales « Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat, petites et moyennes entreprises » et « Réseaux de communication, contenu et technologies ». Au Japon, la loi visant à rendre les opérations des plateformes numériques plus transparentes et plus équitables a été établie sous la direction du pouvoir exécutif, en collaboration avec la Commission des pratiques commerciales loyales, le Ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie et le Ministère de l'intérieur et des communications. La loi dispose explicitement qu'elle doit être mise en œuvre de manière à permettre aux plateformes numériques de laisser libre cours à leur créativité et à leur ingéniosité, en limitant au maximum l'intervention de l'État et les autres formes de régulation. En Allemagne, un projet de modification de la loi sur la concurrence a été établi par le Ministère fédéral de l'économie et de l'énergie en concertation avec l'Office fédéral des ententes. En Inde, un projet de loi sur la concurrence dans le secteur numérique sera élaboré *ex ante* pour réguler les marchés numériques, conformément aux recommandations des comités interministériels³⁸ et en consultation avec ceux-ci³⁹.

33. Parallèlement, de nombreuses autorités de la concurrence ont publié des déclarations et des lignes directrices⁴⁰ dans lesquelles elles clarifient leur approche face aux

³⁷ Voir Japon, « Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms ».

³⁸ Voir https://loksabhadocs.nic.in/lssccommittee/Finance/17_Finance_53.pdf.

³⁹ Voir <https://images.assettype.com/barandbench/2023-02/7e93ae0c-05b9-4565-9b5b-a9a6103ac6ff/Order.pdf>.

⁴⁰ On peut citer les exemples de l'Autriche (projet de document sur la transition numérique et le droit de la concurrence), de la Chine (lignes directrices sur l'économie des plateformes), du Japon (lignes directrices sur l'abus de position de négociation dominante dans les transactions entre les plateformes numériques et les consommateurs qui fournissent des informations personnelles, entre autres documents) et de la Fédération de Russie (recommandations sur l'utilisation des technologies de l'information à des fins commerciales, y compris l'utilisation des algorithmes de prix, et recommandations sur les moyens de détecter et de prévenir les ententes et autres accords anticoncurrentiels dans l'économie numérique). L'Afrique du Sud a récemment publié une [version](#)

comportements anticoncurrentiels des plateformes numériques, l'objectif étant de trouver un juste équilibre entre la promotion de l'innovation et la préservation d'une concurrence saine sur les marchés numériques. De tels documents établissent une distinction claire entre les pratiques commerciales qui sont acceptables et celles qui ne le sont pas, et sont donc un gage de sécurité juridique pour les entreprises.

34. Une coopération étroite entre les autorités de la concurrence et les autorités sectorielles est nécessaire non seulement aux fins de l'élaboration des politiques, mais aussi à des fins de partage de connaissances spécialisées. Les autorités de la concurrence n'ont généralement pas une maîtrise suffisante des technologies sur lesquelles reposent les services numériques. Une meilleure compréhension de ces technologies permet une application plus efficace du droit de la concurrence et l'adoption d'approches plus judicieuses de la réglementation du secteur numérique. L'autorité brésilienne de la concurrence et l'agence nationale de protection des données ont conclu un accord de coopération technique dans le cadre duquel elles mènent des travaux conjointement et échangent des informations.

35. À nouveau, les efforts de promotion de la transition numérique et de l'innovation sur les marchés numériques sont en phase avec les objectifs ultimes du droit et de la politique de la concurrence. Une coordination étroite entre les autorités de la concurrence et les autorités sectorielles est donc souhaitable pour atteindre ces objectifs de manière plus efficace.

B. Durabilité

36. L'Organisation des Nations Unies est à l'avant-garde de l'action menée pour promouvoir le développement durable. En 2015, les États Membres ont adopté les objectifs de développement durable, un appel universel à agir pour éliminer la pauvreté, enrayer la dégradation de la planète et faire en sorte que chacun puisse connaître la paix et la prospérité à l'horizon 2030 (A/RES/70/1). Les États et les acteurs privés du monde entier sont appelés à renforcer leur engagement en faveur de ces objectifs, qui consistent notamment à garantir l'accès à des services énergétiques durables à un coût abordable, à promouvoir une industrialisation durable, à établir des modes de consommation et de production responsables, et à lutter contre les changements climatiques.

37. Les États membres de l'Union européenne ont adopté le pacte vert pour l'Europe, qui prévoit diverses initiatives destinées à rendre l'Europe climatiquement neutre d'ici à 2050⁴¹. La promotion de la durabilité, de normes environnementales plus strictes et des investissements verts est devenue un objectif important des politiques nationales de développement. Les pouvoirs publics poursuivent cet objectif en prenant des mesures concrètes, par exemple en accordant des aides financières pour soutenir la consommation d'énergie d'origine renouvelable, en finançant la recherche-développement dans le domaine des énergies renouvelables et en octroyant des exonérations fiscales aux consommateurs d'énergie d'origine renouvelable. En 2019, le Paraguay a adopté la loi n° 6389/2019, qui vise à promouvoir les biocarburants en exonérant les acteurs du secteur de la taxe sur la valeur ajoutée et de droits de douane et en imposant que le diesel soit mélangé avec des biocarburants nationaux.

38. Le droit et la politique de la concurrence peuvent jouer un rôle clef à l'appui des initiatives axées sur le développement durable en favorisant l'innovation, en garantissant aux entreprises l'égalité des conditions de concurrence et en encourageant les consommateurs à faire les meilleurs choix. Les entreprises sont incitées à faire preuve d'innovation pour mettre au point des modèles de production, de distribution et de vente plus durables, qui pourraient aussi être plus rentables, car plus en phase avec les attentes des consommateurs. La Commission européenne a d'ailleurs déclaré que les autorités de la concurrence devaient contribuer à soutenir les politiques vertes⁴².

révisée de ses lignes directrices sur les fusions de petites entreprises, qui aideront les autorités à repérer les fusions-acquisitions de petites entreprises du secteur numérique.

⁴¹ Voir https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr.

⁴² Voir https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/competition-policy-support-green-deal_en.

39. Parallèlement, les entreprises, qui assument une part de responsabilité toujours plus grande dans le développement d'une économie plus durable, pourraient devoir se coordonner avec leurs concurrents pour atteindre certains résultats. Un conflit pourrait donc survenir entre les objectifs de durabilité et les impératifs de protection de la concurrence.

40. Il s'agit de déterminer la mesure dans laquelle la coopération ou la coordination entre concurrents dans le domaine de la durabilité peut être autorisée du point de vue de la concurrence, et de savoir si les autorités de la concurrence doivent adopter une approche plus souple des accords en faveur de la durabilité. Face à ces questions, les autorités de la concurrence sont de plus en plus nombreuses à publier des lignes directrices ou des déclarations pour clarifier ce que permet le droit de la concurrence. Ces orientations visent à assurer un juste équilibre entre la promotion de la durabilité et la préservation de la concurrence sur les marchés. En mars 2022, la Commission européenne a par exemple lancé une consultation publique sur des projets de versions révisées de deux règlements d'exemption par catégorie concernant les accords de coopération horizontale⁴³ et de lignes directrices sur les accords de coopération horizontale, qui comprennent un nouveau chapitre distinct sur l'évaluation des accords horizontaux axés sur des objectifs de durabilité.

41. Les autorités de la concurrence de certains États membres de l'Union européenne, comme l'Autriche⁴⁴ et le Royaume des Pays-Bas⁴⁵, ont également élaboré des lignes directrices sur les accords en faveur de la durabilité pour apporter des précisions quant à l'application de leurs lois sur la concurrence à ces accords. En février 2023, l'Autorité britannique de la concurrence et des marchés (Competition and Markets Authority) a lancé une consultation publique sur son projet d'orientations relatives aux accords en faveur de la durabilité environnementale⁴⁶, qui est en phase avec les lignes directrices de la Commission européenne sur les accords de coopération horizontale. L'autorité japonaise de la concurrence, quant à elle, a publié en janvier 2023 un projet de lignes directrices sur les initiatives des entreprises en faveur d'une société verte, le but étant d'apporter des éclaircissements sur les types d'accords de collaboration susceptibles de poser des problèmes de concurrence⁴⁷.

42. Des mesures législatives sont également prises pour clarifier l'interaction entre les questions de durabilité et de concurrence. En 2021, l'Autriche a modifié sa loi sur la concurrence, qui dispose désormais expressément que ses dispositions ne s'appliquent pas aux accords en faveur de la durabilité lorsque ceux-ci contribuent de façon notable à la création d'une économie durable sur le plan environnemental ou climatiquement neutre. La Chine a elle aussi introduit la notion de durabilité environnementale dans sa loi sur la concurrence, qui prévoit une liste de domaines d'intérêt public dans lesquels des accords de collaboration peuvent être conclus même lorsque ceux-ci ont pour effet de restreindre la concurrence (économies d'énergie, politique environnementale, secours d'urgence, etc.)⁴⁸.

43. Jusqu'ici, c'est principalement en Europe que les autorités de la concurrence se sont penchées sur les questions de durabilité, à quelques exceptions près. Le débat sur l'interaction entre durabilité et concurrence n'en est encore qu'à ses balbutiements. Cela étant, dans beaucoup de pays, le droit de la concurrence peut s'étendre à des questions telles que la défense d'intérêts publics, la recherche d'effets favorables à la concurrence ou l'obtention de potentiels gains d'efficacité, pour lesquelles le critère de la durabilité pourrait être pris en considération. Par conséquent, il serait fort utile que les autorités de la concurrence publient des orientations claires et concrètes sur ce que le droit de la concurrence permet et ne permet

⁴³ Il s'agit du règlement d'exemption par catégorie en faveur de la recherche-développement et du règlement d'exemption par catégorie en faveur de la spécialisation. Voir https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2022-hbers_en.

⁴⁴ Voir

https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/AFCA_Sustainability_Guidelines_English_final.pdf.

⁴⁵ Voir <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/second-draft-version-guidelines-on-sustainability-agreements-opportunities-within-competition-law.pdf>.

⁴⁶ Voir <https://www.gov.uk/government/consultations/draft-guidance-on-environmental-sustainability-agreements>.

⁴⁷ Voir <https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2023/January/230118.html>.

⁴⁸ Voir [https://www.icao.int/sustainability/Compendium/Documents/China/download-antimonopoly-law-in-china-63824%20\(3\).pdf](https://www.icao.int/sustainability/Compendium/Documents/China/download-antimonopoly-law-in-china-63824%20(3).pdf).

pas, collaborent avec d'autres organismes publics au niveau national et mettent en commun leurs bonnes pratiques au niveau international. Dans ce contexte, la CNUCED pourrait servir de forum mondial pour faciliter le partage d'informations et le dialogue.

C. La pandémie de COVID-19 et la crise économique⁴⁹

44. La crise économique en cours, due notamment aux répercussions de la pandémie de COVID-19, appelle une intervention particulièrement forte des États sur les marchés. Bien que trois ans se soient écoulés depuis le début de la pandémie, la reprise post-COVID reste l'une des priorités absolues des pouvoirs publics. Les mesures de politique industrielle se sont multipliées, et des aides financières massives sont accordées, compte tenu des circonstances exceptionnelles, pour soutenir les entreprises, les secteurs essentiels et l'emploi⁵⁰. Certaines de ces mesures, assimilables à une forme de nationalisme économique, visent à protéger les entreprises nationales en leur octroyant des subventions ou certaines garanties et en renforçant les restrictions aux importations.

45. La crise de la COVID-19 a soulevé une multitude de préoccupations sur le plan de la concurrence. Elle a notamment donné lieu à diverses pratiques anticoncurrentielles : création d'ententes et abus de position dominante par des entreprises désireuses de tirer profit de la crise, gonflements des prix, accords horizontaux dans le domaine de la recherche-développement pharmaceutique, octroi de dérogations aux règles de concurrence dans le but de garantir la production et la distribution d'articles essentiels ou d'aider les entreprises à faire face au ralentissement de l'activité économique, etc.⁵¹. Les autorités de la concurrence, fortement incitées à assouplir les règles relatives aux comportements anticoncurrentiels et au contrôle des fusions compte tenu des circonstances exceptionnelles, doivent trouver un juste équilibre entre la nécessité urgente de remédier aux répercussions économiques que la pandémie a eues sur les entreprises et le souci de préserver une concurrence saine et juste sur la durée.

46. De nombreuses autorités de la concurrence ont souligné qu'il importait de promouvoir l'adoption d'un plus grand nombre de mesures favorables à la concurrence et de sensibiliser les pouvoirs publics de leurs pays respectifs à l'importance de la concurrence. L'autorité mexicaine de la concurrence, par exemple, a compilé et reformulé de précédentes recommandations relatives à des secteurs transversaux pour encourager les parties prenantes à s'efforcer de « reconstruire en mieux » dans le contexte de la reprise. L'autorité indonésienne de la concurrence, pour sa part, a contribué à l'élaboration d'une loi sur la création d'emplois en réponse au ralentissement de l'activité économique. En Afrique du Sud, les autorités ont adopté un règlement d'exemption par catégorie en faveur des MPME, après avoir consulté la Commission sud-africaine de la concurrence, pour aider ces entreprises à faire face aux conséquences économiques de la pandémie⁵².

47. En Autriche, l'Autorité fédérale de la concurrence (Federal Competition Authority) a publié une déclaration sur les effets macroéconomiques des absorptions d'entreprises en difficulté financière (*shutdown mergers*) dans le contexte de la crise de la COVID-19⁵³ pour clarifier sa position sur la crise économique. Dans cette déclaration, elle établit une liste de contrôle à utiliser pour évaluer ces absorptions, donne une vue d'ensemble de leurs effets macroéconomiques quant à la concentration du pouvoir de marché, décrit les critères appliqués pour évaluer les entreprises en difficulté financière et propose des solutions autres que l'absorption.

⁴⁹ Pour de plus amples informations sur les répercussions économiques de la pandémie de COVID-19 et sur les mesures prises par les États pour soutenir la reprise, voir, par exemple, CNUCED, 2020, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.20.II.D.35, Genève).

⁵⁰ Voir aussi la note de bas de page n° 47 ci-dessus.

⁵¹ Voir, par exemple, <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2325>.

⁵² Voir https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202208/46838reg11482gon2431.pdf.

⁵³ Voir https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/PDFs/AFCA_Positioning_paper_Shutdown_Mergers_EN.pdf.

48. Il y a aussi des cas dans lesquels les autorités de la concurrence contribuent aux travaux d'autres organismes publics. On peut citer l'exemple de l'autorité indonésienne de la concurrence, qui a pris part à l'élaboration de la loi sur la création d'emplois pour atténuer ses effets néfastes sur la concurrence. L'autorité brésilienne de la concurrence, de son côté, a recommandé au Gouvernement de rejeter de nouvelles règles destinées à instaurer un contrôle des prix sur des marchés mis à mal par la crise de la COVID-19.

IV. Conclusions

A. Efforts que les autorités de la concurrence peuvent déployer pour préserver et rétablir la concurrence, avant et après l'adoption de mesures de politique industrielle, en renforçant la coopération avec les autorités sectorielles et les ministères de l'économie

49. De nombreux États doivent prendre des mesures de politique industrielle en réponse aux changements à l'œuvre sur le plan économique, et les autorités de la concurrence devraient s'employer plus activement à évaluer les effets que ces mesures pourraient avoir sur la concurrence. Elles doivent coopérer avec les autorités industrielles pour rétablir la concurrence durant et après la mise en œuvre de mesures de politique industrielle.

50. À cet égard, les autorités de la concurrence ont souligné que leurs activités de promotion de la concurrence permettaient de sensibiliser davantage les autorités sectorielles et les décideurs à cette question, et de les convaincre d'adopter des mesures plus favorables à la concurrence. Ces activités de promotion prennent notamment la forme de missions de conseil dans le cadre de l'élaboration des politiques et de campagnes d'information des parties prenantes. En réalité, les autorités industrielles ont conscience, non seulement dans les pays développés, mais aussi dans les pays en développement, que la concurrence est un pilier de la croissance économique⁵⁴, et chargent d'ailleurs les autorités de la concurrence de contribuer à l'élaboration des mesures de politique industrielle en formulant des recommandations sur les questions de concurrence.

51. Il serait utile d'instaurer une coopération plus systématique entre les autorités de la concurrence et les autorités sectorielles, par exemple en imposant la tenue de consultations avec les autorités de la concurrence et la réalisation d'études d'impact sur la concurrence avant et après la mise en place de mesures de politique industrielle, au lieu d'en rester à une coopération facultative et ponctuelle.

B. Renforcement de la capacité des autorités de la concurrence à réagir aux changements économiques

52. Les États doivent s'adapter à des changements économiques en cascade et à une économie numérique en rapide mutation. Les autorités de la concurrence doivent surveiller l'émergence de nouveaux secteurs et réagir rapidement.

53. Les autorités de la concurrence doivent renforcer leurs capacités et leurs compétences pour être en mesure de répondre rapidement et efficacement aux transformations à l'œuvre.

⁵⁴ Ainsi, dans la stratégie malaisienne en faveur de l'économie numérique ([Digital Economy Blueprint](#)), il est dit que le Gouvernement doit intégrer des mesures de promotion de la concurrence dans sa politique de développement de l'économie numérique pour instaurer une concurrence juste et que l'autorité malaisienne de la concurrence doit aider activement le Gouvernement à assurer une application efficace de la politique et du droit de la concurrence afin de garantir l'égalité des conditions de concurrence dans l'économie numérique. La stratégie prévoit également la création d'un cadre d'évaluation des effets des lois et des politiques sur la concurrence. Le Paraguay, de son côté, a adopté un [plan de développement national](#) dans lequel il est reconnu que la concurrence est l'un des piliers d'une croissance économique inclusive et que le droit national de la concurrence est un important outil de protection des consommateurs.

La coopération technique avec les autorités sectorielles est l'un des moyens de remédier à l'insuffisance de leurs compétences. En 2021, le Canada a considérablement revu à la hausse la dotation en ressources de son autorité de la concurrence afin de renforcer sa capacité d'action et de la doter des outils numériques nécessaires pour préserver la concurrence dans l'économie d'aujourd'hui⁵⁵. La Malaisie prévoit de modifier sa loi sur la concurrence en 2023 afin de consolider les capacités et les pouvoirs dont dispose l'autorité de la concurrence pour faire respecter le droit de la concurrence, en particulier dans le contexte de l'économie numérique⁵⁶.

54. Il importe également d'améliorer la cohérence et la fiabilité de la politique de concurrence, qui revêtent une grande importance lorsque les autorités de la concurrence font appliquer les lois sur la concurrence ou coopèrent avec des autorités sectorielles. En particulier, la fiabilité de la politique de concurrence aide les différentes parties prenantes à accepter les mesures que prend l'autorité de la concurrence pour faire appliquer le droit de la concurrence ou pour promouvoir la concurrence même si ces mesures ont des incidences sur la politique industrielle. Pour accroître la crédibilité de la politique de concurrence, les autorités de la concurrence doivent améliorer leurs compétences en entretenant un dialogue continu avec les autres organismes publics, les organisations internationales et les acteurs des milieux universitaires.

55. Dans ce contexte, les États membres souhaiteront peut-être examiner les questions ci-après sur l'interaction entre la politique de concurrence et la politique industrielle :

a) Comment les autorités de la concurrence peuvent-elles aider les pouvoirs publics à faire face aux changements récemment survenus sur le plan économique en raison notamment de la transition numérique, de l'accent mis sur le développement durable et de la crise économique ?

b) Quelles difficultés les autorités de la concurrence, en particulier les autorités nouvellement établies, ont-elles à appliquer des mesures de politique de concurrence lorsque celles-ci ont des incidences sur la politique industrielle ? Comment remédier à ces difficultés ?

c) Comment améliorer les cadres et les mécanismes d'interaction entre les autorités de la concurrence et les responsables de la politique industrielle ?

⁵⁵ Voir <https://ised-isde.canada.ca/site/bureau-concurrence-canada/fr/comment-nous-favorisons-concurrence/education-sensibilisation/publications/batir-canada-plus-concurrentiel>.

⁵⁶ Voir <https://www.mycc.gov.my/sites/default/files/Consultation%20Document%20for%20the%20Proposed%20Amendments%20of%20Act%20712%20%5B25.4.22%5D.pdf>.