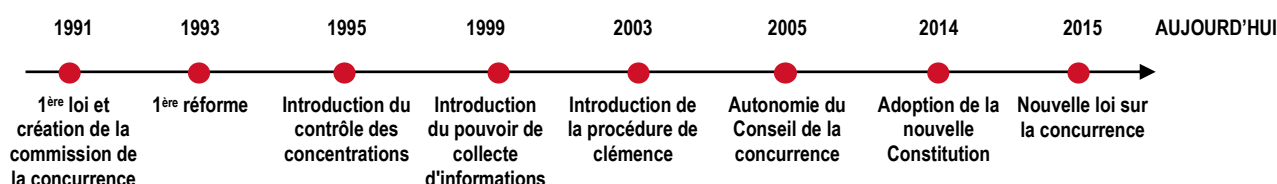


EXAMENS PAR LES PAIRS DU DROIT ET DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE DE L'OCDE : TUNISIE 2022

POINTS CLEFS • WWW.OECD.ORG/DAF/COMPETITION

Points clefs

La Tunisie a été parmi les premiers pays d'Afrique et du Moyen-Orient à adopter une loi sur la concurrence en 1991. Celle-ci a été modifiée à plusieurs reprises avant l'adoption en 2015 du cadre juridique actuellement en vigueur. La loi sur la concurrence de 2015 contient tous les principes relatifs aux restrictions de la concurrence, à l'interdiction des pratiques anticoncurrentielles ou discriminatoires et à l'instauration du contrôle des concentrations. Les objectifs de la loi sont énoncés dans ses premiers articles et incluent désormais explicitement celui d'assurer « l'équilibre général du marché, l'efficacité économique et le bien-être du consommateur ».



En ce qui concerne le champ d'application de la législation tunisienne sur la concurrence, celle-ci s'applique à toute entité exerçant une activité économique susceptible d'affecter l'équilibre général du marché intérieur. Cela comprend les personnes physiques, les entreprises nationales et étrangères, les entreprises privées et publiques et les autorités publiques, ainsi que les associations ou autres entités juridiques à but non lucratif. Le droit tunisien de la concurrence s'applique de manière transversale à tous les secteurs. Cependant, les secteurs des assurances, bancaire, de l'audiovisuel et de la microfinance sont soumis à des dispositions spécifiques appliquées par les autorités de régulation sectorielles.

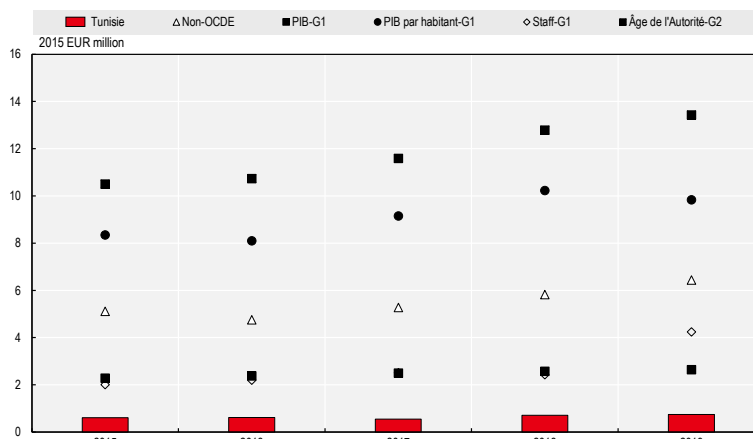
Cadre institutionnel

La Tunisie dispose de deux organismes chargés de la politique et de l'application de la concurrence : une autorité indépendante – le Conseil de la concurrence – et une direction de la concurrence (DGCEE) au sein du ministère du commerce. Le Conseil remplit deux fonctions principales : une fonction juridictionnelle et une fonction consultative. Il est composé de 15 membres dont les mandats, depuis 2015, ne sont plus renouvelables. Son budget est rattaché au ministère du commerce et le ministre fixe l'enveloppe salariale de son président et des deux vice-présidents. Le ministère du commerce, par l'intermédiaire de son département de la concurrence, est chargé de l'élaboration, de la mise en

œuvre et de l'application des règles de concurrence, notamment en matière de contrôle des concentrations.

Les ressources humaines et budgétaires allouées aux organismes de concurrence du pays sont relativement modestes au regard des standards internationaux. L'analyse des données budgétaires et des ressources humaines par groupes de pays disponibles dans la base de données COMPSTATS de l'OCDE montre que les ressources du Conseil de la concurrence restent bien en dessous du niveau moyen des autorités de concurrence de pays comparables (Fig. 1).

Graphique 1. Budget du Conseil de la concurrence par rapport aux groupes de pairs

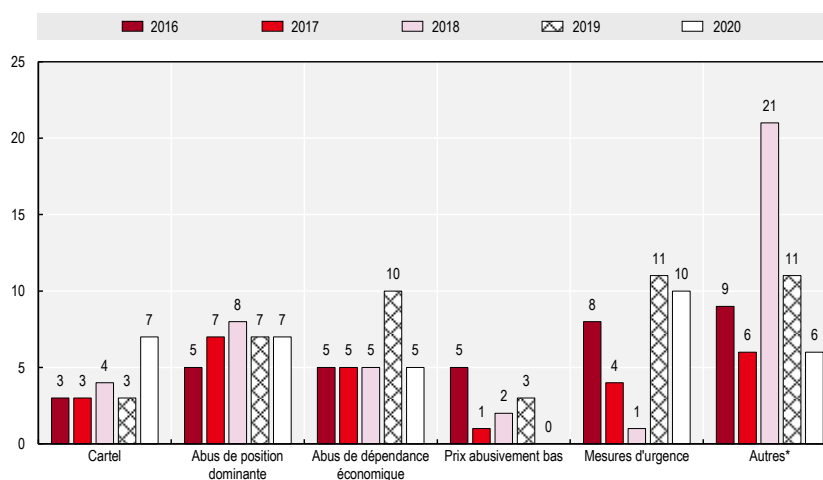


Note : les pays participants à la base de données ont été répartis en trois groupes de pays affichant des performances comparables selon les cinq critères de comparaison retenus pour cet exercice. Au-delà du groupe « non-OCDE » qui regroupe 18 pays non-membres de l'Organisation, le groupe « PIB-G1 » auquel appartient la Tunisie comprend 22 pays ayant un PIB en dessous de 250 milliards EUR, le groupe « PIB par tête d'habitant-G1 » comprend 26 pays ayant un revenu moyen par habitant de moins de 25.000 EUR, le groupe « Personnel-G1 » comprend 22 pays ayant moins de 35 fonctionnaires dédiés aux activités liées à la concurrence et le groupe « Âge de l'autorité-G2 » comprend 29 pays dont les autorités de concurrence ont un âge d'existence entre 25 et 50 ans.
Source : Base de données COMPSTATS de l'OCDE.

Pratiques anticoncurrentielles

La loi sur la concurrence dresse une liste non exhaustive de pratiques considérées comme anticoncurrentielles en Tunisie, notamment les ententes, les abus de position dominante, les abus de dépendance économique et les prix abusivement bas. En matière d'application des règles de concurrence, le Conseil de la concurrence a rendu 94 décisions au cours de la période 2016-2020, réparties comme suit (Graphique 2).

Graphique 2. Décisions du Conseil de la concurrence (2016-20)



Source: Conseil de la concurrence

La DGCEE ainsi que le Conseil de la concurrence peuvent mener des enquêtes sur des pratiques anticoncurrentielles (par exemple à travers des inspections inopinées). Pour éviter une duplication des enquêtes, la loi tunisienne prévoit que le ministère du commerce informe le Conseil de la concurrence des enquêtes en cours, et vice versa.

Une enquête sur une pratique anticoncurrentielle peut être déclenchée de l'une des trois manières suivantes : i) une plainte déposée par un tiers, ii) une demande de clémence ou iii) une auto-saisine d'office par l'autorité. Au cours de la période 2016-2020, il y a eu 23 enquêtes d'office, dont neuf ont été initiées par la DGCEE et 14 par le Conseil de la concurrence. Environ cinq enquêtes sont initiées chaque année suite à une auto-saisine.

En matière de fixation des amendes, le Conseil de la concurrence peut infliger des sanctions aux entreprises allant jusqu'à 10 % de leur chiffre d'affaires au cours d'une année donnée. Pour les personnes ayant joué un rôle déterminant dans l'infraction, les sanctions comprennent une peine d'emprisonnement de 16 jours à un an, et d'éventuelles sanctions pécuniaires. Le ministre du commerce est chargé de l'exécution des décisions émises par le Conseil de la concurrence.

Contrôle des concentrations

L'examen et le contrôle des concentrations remplissant les conditions énoncées dans la loi sur la concurrence relèvent de la compétence horizontale du ministère du commerce. La législation sectorielle prévoit des dérogations concernant les transactions dans les secteurs de l'assurance, bancaire, de la microfinance et de l'audiovisuel. En outre, la Tunisie est membre du COMESA, qui est compétent pour examiner les concentrations ayant une dimension régionale, bien que les autorités nationales et supranationales donnent des interprétations différentes des dispositions régionales concernant l'obligation de notification. La loi prévoit deux conditions alternatives de notification, l'une basée sur le chiffre d'affaires de l'acquéreur et l'autre basée sur les parts de marché cumulées. Entre 2015 et 2020, le ministère du commerce a examiné 26 transactions, bloquant une seule fusion et en autorisant trois sous conditions.

La notification déclenche le délai de trois mois dans lequel le ministre du commerce doit adopter une décision. Le délai reste le même quelle que soit la complexité des problématiques de concurrence. Le Conseil de la concurrence n'émet qu'un avis non contraignant qui est généralement suivi par le ministre. L'analyse vise à déterminer si la concentration est de nature à créer ou renforcer une position dominante sur le marché intérieur ou une partie substantielle de celui-ci. Cette appréciation se fonde principalement sur une analyse juridique et de respect des textes législatifs plutôt que sur une évaluation de l'impact économique probable de la concentration. L'analyse standard ne se limite cependant pas aux aspects de concurrence. Le ministre doit également vérifier si la concentration apporte une contribution suffisante au progrès technique ou économique susceptible de compenser une éventuelle atteinte à la concurrence ainsi que si elle est nécessaire pour consolider ou préserver la compétitivité des entreprises nationales face à la concurrence internationale. La décision finale sur cet arbitrage est ensuite adoptée par le ministre du commerce.

La décision finale peut résulter dans l'imposition d'engagements structurels ou comportementaux, mais l'analyse a montré que, dans la pratique, les mesures sont principalement comportementales et, depuis 2016, aucune décision d'autorisation n'a imposé de mesures correctives structurelles.

La promotion de la concurrence

Les services compétents du ministère du commerce doivent coopérer avec le Conseil de la concurrence dans la mise en œuvre des programmes et plans de sensibilisation et de promotion d'une culture de la concurrence.

L'avis du Conseil de la concurrence doit être demandé sur tout projet de loi et de règlement imposant des conditions à l'exercice d'une activité économique ou d'une profession ou instaurant des restrictions susceptibles d'entraver l'accès au marché. Cet avis accompagne le projet de loi et le législateur doit expliquer dans quelle mesure ces recommandations ont été prises en compte et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles elles n'ont pu être retenues. Au-delà des cas de consultation obligatoire, plusieurs organismes publics (commissions parlementaires, ministère du commerce et autorités de régulation sectorielles) ont le droit de consulter le Conseil de la concurrence sur des questions relatives à la concurrence. Toutefois, le Conseil de la concurrence n'est pas en mesure de soulever des questions et de soumettre des propositions de sa propre initiative devant le ministre du commerce ou un autre ministre du gouvernement.

Les études de marché sont un outil efficace pour examiner les conditions de concurrence dans un ou plusieurs secteurs. Cependant, ni le Conseil de la concurrence ni la DGCEE n'ont mené à ce jour d'études sectorielles de marché, ni mis en place de lignes directrices ou de méthodologie pour les études futures.

La DGCEE et le Conseil de la concurrence disposent de plusieurs outils pour promouvoir une culture de la concurrence, notamment un site web pour publier les décisions et d'autres informations pertinentes, des accords avec des universités, des formations et des ateliers menés avec des opérateurs économiques ou leurs associations et les autorités sectorielles, et des publications. Cependant, ces instruments n'ont pas toujours réussi à promouvoir une culture de la concurrence, comme le montre par exemple le très faible taux d'adoption de programmes de conformité au droit de la concurrence par les entreprises, quelle que soit leur taille.

La coopération nationale, régionale et internationale

Il est également possible d'améliorer le cadre de coopération avec les autorités nationales et étrangères. Au niveau national, à l'exception du protocole d'accord signé en 2012 avec l'Instance nationale des télécommunications, il n'existe pas d'accords de coopération formels entre le Conseil de la concurrence et d'autres régulateurs sectoriels. Au niveau international, bien que le Conseil de la concurrence ou les services compétents du ministère du commerce puissent partager des expériences, des informations et des documents relatifs à l'instruction d'affaires de concurrence avec leurs homologues étrangers, le nombre d'accords de coopération avec des autorités étrangères est très limité et ceux qui existent n'ont pas été efficaces. Au niveau régional, la Tunisie est membre du COMESA mais jusqu'à présent, les dispositions régionales en matière de concurrence ont fait l'objet d'interprétations contradictoires.

Principales Recommandations

1. Renforcer **le mandat et les pouvoirs** du Conseil de la concurrence et assurer son indépendance, notamment en clarifiant et séparant les pouvoirs avec le ministère du commerce.
2. Renforcer **les ressources budgétaires et humaines** du Conseil, notamment en explorant de nouvelles pistes afin d'identifier des voies de financement en dehors de l'allocation budgétaire du gouvernement.
3. Renforcer l'utilisation du **programme de clémence** et améliorer l'utilisation des **techniques d'enquête d'office** comme instruments de lutte contre les ententes injustifiables.
4. Permettre au Conseil de la concurrence de négocier et de conclure à la fois des **transactions et des décisions d'engagements** relatives à toutes les pratiques anticoncurrentielles.
5. **Transférer les compétences sur le contrôle des concentrations** au Conseil de la concurrence avec des critères clairement définis à suivre lors de l'évaluation des concentrations et accorder au ministre chargé du commerce, à titre exceptionnel, le pouvoir d'adopter une décision différente motivée par des raisons d'intérêt général prévues par la loi autres que la protection de la concurrence.
6. **Revoir les critères de notification**, en ajoutant un deuxième barème au critère de notification basé sur les chiffres d'affaires pour considérer également celui de la société cible. Considérer aussi les avantages et désavantages d'un critère de notification fondé sur les parts de marché.
7. Créer une **procédure simplifiée** pour la notification des concentrations plus simples qui ne donnent guère lieu à des problèmes de concurrence.
8. Donner au Conseil de la concurrence **le pouvoir de soumettre** au ministère du commerce **des propositions** sur des textes législatifs et réglementaires (lois, décrets gouvernementaux, arrêtés et cahiers des charges) de sa propre initiative, sans qu'il soit préalablement saisi.
9. Élaborer **des lignes directrices publiques** pour renforcer la sécurité juridique et la prévisibilité de l'action des organes chargés de la concurrence, par exemple en matière de définition du marché pertinent, de calcul des amendes, d'analyse de certains types d'accords.
10. Améliorer **la coopération** avec les régulateurs sectoriels et les institutions régionales et internationales.

Examens par les pairs du droit et de la politique de concurrence

Les examens par les pairs de l'OCDE sont un outil précieux pour les pays afin de réformer et renforcer leurs cadres de la concurrence.

Les mécanismes d'examen par les pairs varient, mais ils sont fondés sur la volonté d'un pays de soumettre ses lois et politique de la concurrence à une évaluation sur le fond par d'autres pairs.

Le processus fournit des informations précieuses concernant le pays sous examen, en pénétrant au cœur de la manière dont chaque pays traite les questions de concurrence et de réglementation, de la solidité de ses lois sur la concurrence à la structure et à l'efficacité de ses institutions de la concurrence.

De plus, ces examens intègrent des recommandations d'amélioration de la politique de concurrence.

[Afrique du Sud \(2003\)](#)

[Amérique latine \(2006, 2007, 2012\)](#)

[Argentine \(2006\)](#)

[Brésil \(2010, 2005, 2019\)](#)

[Chili \(2004\)](#)

[Colombie \(2009\)](#)

[Costa Rica \(2014\)](#)

[Danemark \(2015\)](#)

[Salvador \(2008, 2020\)](#)

[Équateur \(2021\)](#)

[Grèce \(2018\)](#)

[Honduras \(2011\)](#)

[Kazakhstan \(2016\)](#)

[Mexique \(2004, 2020\)](#)

[Panama \(2010\)](#)

[Pérou \(2004, 2018\)](#)

[République tchèque \(2008\)](#)

[Roumanie \(2014\)](#)

[Russie \(2004\)](#)

[Taipei chinois \(2006\)](#)

[Turquie \(2005\)](#)

[Ukraine \(2008\)](#)

[Union européenne \(2005\)](#)

[Union économique eurasiennne \(2021\)](#)

[Viet Nam \(2018\)](#)