

**CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET
LE DÉVELOPPEMENT**

**EXAMEN COLLÉGIAL VOLONTAIRE DE LA
POLITIQUE DE CONCURRENCE:
TUNISIE**

RAPPORT DE SYNTHÈSE



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2006

Note

C'est la CNUCED qui, au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, est responsable de toutes les activités relatives à la politique de concurrence. Elle s'attache à améliorer la compréhension de la nature du droit et de la politique de la concurrence et de sa contribution au développement et à créer un contexte propice au fonctionnement efficace des marchés. Elle s'acquitte de sa tâche au moyen de délibérations intergouvernementales, d'activités de renforcement des capacités, de conseils, de séminaires, d'ateliers et de conférences.

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il soit fait mention de ladite publication et de sa cote et qu'un justificatif soit adressé au secrétariat de la CNUCED à l'adresse suivante : Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse.

La Présentation générale est également publiée en tant que partie de l'Examen collégial volontaire de la politique de concurrence : Tunisie, 2006 (UNCTAD/DITC/CLP/2006/2).

UNCTAD/DITC/CLP/2006/2 (Overview)

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Introduction	1
---------------------------	----------

Chapitres

I. Contexte économique et institutionnel	3
---	----------

A. - Contexte institutionnel.....	3
B. - Contexte économique.....	3
C. - Rôle de l'État dans l'économie	4
D. - Réformes économiques.....	5
E. - Commerce extérieur	5
F. - Politique commerciale	6
G. - Politique de la concurrence.....	6

II. Politique de la concurrence.....	9
---	----------

A. - La loi sur la concurrence	9
B. - Autres lois relatives à la politique de concurrence.....	10
C. - Les organes	12
1. Le Conseil de la concurrence.....	12
2. Le Ministère du commerce.....	12
3. Le Tribunal administratif.....	13
4. Les organisations de défense du consommateur.....	13
D. - Fonctionnement du Conseil de la concurrence	14
1. Saisine	14
2. Pouvoirs.....	15
3. Appel et droits de la défense.....	15
E. - Contexte de la mise en œuvre de la Loi sur la concurrence	16
1. La libéralisation des prix	16
2. Réglementations sectorielles	17
3. Relation entre les autorités de la concurrence et les autorités de régulation.....	18
4. Les commissions des marchés publics	18

TABLE DES MATIÈRES (suite)

<i>Chapitres</i>	<i>Pages</i>
III. Application de la politique de la concurrence	19
A.- La mise en œuvre de la Loi sur la concurrence.....	19
1. Contrôle des pratiques anticoncurrentielles.....	19
2. Contrôle des pratiques commerciales restrictives (exemptions)	21
3. Le contrôle des concentrations (fusions acquisitions)	21
B. - Promotion de la concurrence.....	28
C. - Coopération internationale	29
IV. Conclusions et recommandations	31
A. - Renforcement de la culture de la concurrence chez le consommateur et les entreprises.....	31
B. - Renforcement de la politique de concurrence dans le secteur public et les départements ministériels sectoriels	32
C. - Une importance accrue accordée aux sanctions.....	33
D. - La mise en place d'un système d'information, de documentation interne et de formation pour les institutions en charge de l'application de la politique de concurrence	35
E. - Rapprochements entre l'approche réglementaire et l'approche concurrence	36
F. - Difficultés rencontrées dans l'investigation et la collecte de l'information:	36
G. - Le choix des secteurs et des priorités :.....	37

Introduction

Le présent rapport de synthèse résume les principales informations tirées de « l'Examen collégial volontaire de la politique de la concurrence en Tunisie ». Après un bref rappel du contexte politique et économique du pays, le rapport présente la politique de la concurrence (la loi, les organes et le fonctionnement) en Tunisie. Cette synthèse comprend également un examen de l'application de cette politique au cours des dernières années, compte tenu du contexte tunisien (prix contrôlés, politiques sectorielles, etc.), ainsi qu'une série de conclusions et de recommandations.

La version intégrale du présent rapport est également publiée sous le titre « Examen collégial volontaire de la politique de la concurrence: Tunisie, 2006 » (UNCTAD/DITC/CLP/2006/2).

I. Contexte économique et institutionnel

A. - Contexte institutionnel

1. Pays d'Afrique du Nord situé entre l'Algérie et la Libye, la Tunisie est une république de 10 millions d'habitants dont le revenu par habitant est d'environ 3 000 dollars des États-Unis. Le Président de la République, élu au suffrage universel, est le chef de l'État. Le pouvoir législatif est organisé selon un système bicaméral, composé d'une Chambre des députés et d'une Chambre des conseillers. Les institutions comprennent aussi un Conseil constitutionnel, une Cour des comptes et un Conseil économique et social.

2. Pendant la période allant de l'indépendance jusqu'à la moitié des années 80, le modèle économique dirigiste a prévalu en Tunisie. L'État était omniprésent et prenait directement en charge les secteurs économiques stratégiques. Il contrôlait, notamment, la commercialisation des produits de base et le niveau des prix. Un système d'agrément et d'autorisations permettait à l'administration de contrôler les investissements privés, de réglementer le commerce et de limiter les importations.

3. Vers le milieu des années 80, les autorités tunisiennes, à l'instar de nombreux pays en développement, ont dû constater les limites d'une telle politique et son incapacité à gérer une forte croissance et un développement rapide. À partir de 1986, la Tunisie s'est engagée dans un processus ambitieux de réformes économiques qu'elle poursuit encore actuellement. Ces réformes visaient, notamment, la libéralisation du commerce intérieur et extérieur, la libéralisation des prix, la privatisation des entreprises publiques. Elles avaient pour objectif d'instaurer une véritable économie de marché dynamique, fondée sur la libre concurrence.

B. - Contexte économique

4. En termes de compétitivité, le Forum économique mondial classe la Tunisie à la 40^{ème} place sur 117 pays émergents (soit la

première place en Afrique) et à la 31^e place dans le domaine des technologies de l'information—secteur moteur du développement actuellement.

5. Les résultats macroéconomiques récents montrent une croissance continue du revenu par tête, une réduction très importante de la pauvreté dont le taux est passé de 12,9 % en 1980 à 4,2 % en 2000, une stabilisation du taux d'inflation à un niveau relativement bas, et un déficit relativement faible—et en régression—des soldes courant et budgétaire.

6. Le secteur agricole, fortement protégé et dominé par l'arboriculture, contribue à hauteur de 13 % à la formation du PIB. La Tunisie étant le troisième exportateur de phosphates du monde, le secteur minier et énergétique représente environ 5 % du PIB. Le secteur des industries manufacturières, dominé par l'habillement, contribue à hauteur de 17 % environ à la formation du PIB. Le reste est procuré par le secteur des services, dont le tourisme. La contribution de la partie marchande du secteur des services atteint plus de 40 % du PIB.

C. - Rôle de l'État dans l'économie

7. L'intervention de l'État dans l'économie tunisienne se manifeste à plusieurs niveaux et, en premier lieu, par le biais des institutions chargées de veiller à la bonne mise en œuvre des décisions de politiques économiques. La deuxième forme d'intervention de l'État concerne certains biens et services qui sont exclus de la libéralisation des prix (notamment au moyen de la fixation des prix ou des marges) et l'attribution de monopoles sur certaines activités à divers organismes. Les entreprises publiques, dont le poids économique reste important avec une valeur ajoutée d'environ 13 % du PIB et 8 % de l'emploi total dans le pays, représentent un troisième aspect de l'intervention de l'État dans l'économie.

8. Toutefois, depuis 1987, la Tunisie a engagé un programme de privatisation, qui vise différents secteurs de l'économie (tourisme,

commerce, pêche, agroalimentaire, cimenteries, télécommunications, transport, etc.)

D. - Réformes économiques

9. La Tunisie a été l'un des premiers pays de la région à introduire un vaste programme de réformes économiques. Lancé en 1986, ce programme concernait, entre autres, la politique commerciale, la politique de change et les privatisations. D'autres réformes ont suivi comme celle du cadre de l'investissement et de la fiscalité (TVA, droits de douane, impôts sur les revenus). Le système financier a aussi fait l'objet de plusieurs réformes ayant pour objectif d'assainir la situation financière des banques et des sociétés d'assurances. Finalement, la Banque centrale tunisienne poursuit une politique de change régulière qui prévoit à terme d'assurer la convertibilité totale du dinar.

E. - Commerce extérieur

10. L'économie de la Tunisie est très ouverte et les échanges représentent environ 92 % du PIB. Le pays exporte principalement des produits textiles et du cuir (37 % des exportations), des pièces mécaniques et électriques (4,2 %) et des produits chimiques (9 %). Les importations comprennent les textiles, les produits agricoles et des biens industriels. Ces échanges se font principalement avec l'Union Européenne (80 %). Le commerce avec les pays voisins et avec les autres régions du monde demeure faible. Le tourisme procure environ deux tiers des recettes d'exportation des services. Les investissements directs étrangers (IDE) représentent environ 3 % du PIB; ils s'orientent principalement vers les secteurs de l'énergie et l'industrie manufacturière, mais la part des activités de services (notamment communications et informatique) est en progression. Les IDE proviennent principalement de la France, l'Italie et l'Allemagne.

F. - Politique commerciale

11. La Tunisie a adhéré au GATT en 1990. Membre fondateur de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), elle accorde au moins le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) à tous ses partenaires commerciaux. En juillet 1995, elle a signé un Accord d'association avec l'Union Européenne qui prévoit la libéralisation réciproque des échanges de marchandises à l'horizon 2008. La Tunisie a également signé un grand nombre d'accords de libre-échange comme la Grande zone arabe de libre-échange (GAFTA), l'Accord arabo-méditerranéen de libre-échange (connue sous le nom d'« Accord d'Agadir »), des accords avec l'Association européenne de libre-échange (AELE) et avec l'Union du Maghreb arabe (UMA), ainsi que l'Accord EUROMED avec l'Union Européenne.

G. - Politique de la concurrence

12. L'amorce de libéralisation économique s'est accompagnée de la promulgation d'une loi sur la concurrence et les prix. Cette loi prévoyait la libéralisation des prix, ainsi que la prohibition des pratiques anticoncurrentielles et discriminatoires. Elle comportait également des dispositions relatives à la protection des consommateurs. Ce texte qui a fait l'objet de plusieurs révisions témoigne d'une volonté de consacrer l'économie de marché et d'en renforcer la compétitivité.

13. Les révisions de la loi sur la concurrence et les prix ont pour souci majeur de mieux contrôler le marché, de dynamiser davantage la concurrence et de doter la Tunisie d'un cadre juridique conforme aux normes internationales. C'est dans cette optique qu'a été mis en place un système bicéphale composé de deux autorités administratives indépendantes : le Conseil de la concurrence et la Direction générale de la concurrence et des enquêtes économiques relevant du ministère chargé du commerce. Ces organes sont chargés de la mise en œuvre de la politique de la concurrence au moyen de missions de surveillance du marché et de promotion de la concurrence, et d'investigations des pratiques anticoncurrentielles.

Tableau 1: Les principales modifications de la loi

1993	1995	1999	2003	2005
Dispositions de Transparence	Contrôle des concentrations	Assouplissement des contrats de concession et de représentation	Consolidation du droit de la défense	Personnalité morale et autonomie financière au conseil
Habilitation des agents du contrôle	Renforcement du conseil de la concurrence	Elargissement des attributions du conseil	Prévoir une souplesse dans les consultations urgentes	Elargissement des prérogatives consultatives et juridictionnelles du conseil
	Interdiction des concessions et des représentations exclusives	Renforcement de l'organisation du conseil	Introduction de la procédure de clémence	Définition de la relation entre le conseil et les autorités de régulation
	Dispositions de Transparence	Dispositions de Transparence	L'accès à l'information auprès des entreprises et administration	Consolidation de la coordination entre les structures administratives dans le cadre de la lutte contre les Pratique Anticoncurrentielles (PAC)
			Dispositions relatives à la transparence et à concurrence loyale	Levée de l'interdiction sur les contrats de concession et de représentation commerciale exclusive
				Révision des critères de contrôle des opérations de concentration économique
				Elargissement du champ des PAC: prix abusivement bas
				Renforcement de la transparence des transactions entre producteurs et distributeurs.
				Instauration des relations de coopération entre les autorités nationales chargées de la concurrence et leurs homologues étrangers.

II. Politique de la concurrence

A. - La loi sur la concurrence

14. La politique de la concurrence est basée sur la loi du 29 Juillet 1991. Cette loi consacre le principe de la liberté des prix, pose les règles de transparence et de bon fonctionnement du marché et prohibe tous les comportements portant atteinte à la concurrence.

15. La transparence s'applique aussi bien dans les rapports avec les consommateurs que dans les relations entre les professionnels. S'agissant du consommateur, elle prévoit son information et sa protection (publicité des prix et des conditions de vente, délivrance de facture, interdiction du refus de vente et de la subordination de la vente à certaines conditions). Pour ce qui est des professionnels, elle suppose le développement d'une dynamique de concurrence et la loyauté des transactions (obligation de délivrance d'une facture, interdiction de la revente à perte et du refus de vente, et interdiction de pratiques de conditions discriminatoires et de pratiques anticoncurrentielles).

16. Les pratiques portant atteinte à la concurrence sont interdites. Elles incluent :

a) *Les pratiques anticoncurrentielles* - Le nouvel article 5 de la loi précise que les collusions et les ententes expresses ou tacites sont prohibées dès lors qu'elles ont pour objectif de: fixer les prix, limiter l'accès au marché, limiter ou contrôler la production, les débouchés, les investissements ou le progrès technique, et répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement. Sont également prohibées toutes les pratiques d'abus de position dominante, d'abus de dépendance économique et de prix abusivement bas susceptibles de menacer l'équilibre d'une activité économique. Sont toutefois exclues du champ d'application de la loi des pratiques portant atteinte à la concurrence qui ont pour effet un progrès technique ou économique ou qui procurent aux utilisateurs une partie équitable du

profit qui en résulte. Les exemptions sont accordées par le Ministre du commerce après avis du Conseil de la concurrence.

b) *Les pratiques commerciales restrictives* - Celles-ci comprennent les restrictions verticales (imposées par un vendeur à l'acheteur) comme par exemple la représentation exclusive, la subordination de la vente à l'achat d'une quantité imposée ou à la revente à un prix imposé. Elles incluent aussi des restrictions imposées par l'acheteur d'un bien ou service. Celles-ci peuvent être illustrées par l'Affaire n° 4 de 2001 qui a opposé l'Association nationale des architectes à la Société tunisienne d'électricité et de gaz. Cette dernière avait inclus dans son appel d'offres des conditions qui, selon l'Association nationale des architectes, excluaient une partie de la profession. Le Conseil de la concurrence a donné raison à l'Association.

c) *Le contrôle des concentrations* - La loi sur la concurrence prévoit le contrôle des opérations de concentration au titre de la prévention des pratiques anticoncurrentielles. Ce contrôle concerne toute concentration de nature à créer une position dominante sur le marché intérieur tunisien. L'Une de deux conditions suivantes doit être remplie : soit les entreprises faisant l'objet de la concentration dépassent ensemble 30 % de parts du marché des biens ou des services substituables, soit le chiffre d'affaires des entreprises concernées dépasse 20 millions de dinars. Les concentrations doivent être soumises au Ministre du commerce dans un délai de 15 jours à compter de la date de l'accord. Les entreprises peuvent soumettre des engagements destinés à atténuer l'effet anticoncurrentiel de la concentration. Le Ministre du Commerce est tenu de répondre dans les six mois suivant la saisine.

B. - Autres lois relatives à la politique de concurrence

17. La loi sur la concurrence s'inscrit dans le cadre d'une série de textes visant à assurer le bon fonctionnement des marchés. Parmi ceux-ci, on peut citer la loi relative à la protection des consommateurs et la loi relative à la protection de la propriété intellectuelle.

18. Il existe plusieurs lois relatives à la *protection des consommateurs* qui traitent de questions aussi diverses que le commerce de distribution, les produits de l'agriculture et de la pêche, la vente avec facilité de paiement ou encore la métrologie. Par exemple, la loi (n° 92-117) relative à la protection du consommateur prescrit des obligations pour le vendeur : les produits ne doivent pas être nuisibles pour le consommateur ou falsifiés, l'information doit être complète et une garantie doit être offerte au consommateur. La loi (n° 98-40) relative aux techniques de vente et à la publicité commerciale interdit la publicité trompeuse, de même que la publicité pour un produit ou une activité non autorisés.

19. La *protection de la propriété intellectuelle* résulte des engagements souscrits par la Tunisie dans le cadre de plusieurs accords internationaux (Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle, Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, Traité de coopération en matière de brevets [PCT], etc.). Ces engagements concernent, notamment, les droits d'auteur et droits voisins, les marques, les appellations d'origine contrôlée (AOC), les dessins et modèles industriels et les brevets. La législation tunisienne prévoit des poursuites judiciaires ainsi que des sanctions civiles et pénales contre toute personne qui porte atteinte aux droits de la propriété intellectuelle. Toute atteinte donne lieu à une action civile et ouvre droit à la réparation du dommage subi. Le tribunal peut également ordonner la confiscation et la destruction des objets contrefaits, ainsi que celles des instruments ayant servi à la réalisation de la contrefaçon. En outre, toute atteinte portée sciemment aux droits de propriété intellectuelle est passible d'une amende allant de 1 000 à 100 000 dinars, et d'une peine d'emprisonnement pouvant aller de un à six mois (deux ans pour les secrets de fabrication en vertu du Code pénal).

C. - Les organes

1. Le Conseil de la concurrence

20. Le Conseil de la concurrence est une autorité administrative indépendante, ayant une double attribution : avis et jugement. Les membres incluent un président et deux vice-présidents. Le Conseil rend des avis consultatifs à la demande du Ministre du commerce sur les projets de textes législatifs ainsi que sur toutes les questions touchant à la concurrence. L'avis du Conseil est obligatoirement sollicité par le Gouvernement par le truchement du Ministre du commerce sur tout projet de texte réglementaire. L'avis du Conseil peut également être demandé par le Ministre du commerce avant de statuer sur les cas de concentration économique soumis à autorisation préalable. L'avis du Conseil doit être demandé par le Ministre du commerce avant l'exemption des certaines pratiques.

21. Le Conseil a également pour mission de juger les pratiques anticoncurrentielles. Au plan contentieux, le Conseil se prononce sur les requêtes afférentes aux pratiques anticoncurrentielles : les ententes, les abus de position dominante, les abus de dépendance économique et les prix abusivement bas. Il doit respecter les principes généraux de la procédure juridictionnelle, comme le principe du contradictoire ou la motivation de ses décisions, qui sont susceptibles de recours en appel.

2. Le Ministère du commerce

22. Le Ministère du commerce est responsable de l'élaboration et de l'exécution de la politique en matière de concurrence. Les services du Ministère, notamment la Direction générale de la concurrence et des enquêtes économiques (DGCEE), veillent à l'application de la réglementation. La DGCEE a pour mission de surveiller le fonctionnement du marché, de contrôler le respect de la réglementation en matière de prix, de consommation et de concurrence. Cette autorité administrative a également pour mandat de procéder à des opérations de contrôle de la transparence, mais aussi de conduire des enquêtes approfondies dans les affaires de

pratiques anticoncurrentielles. Elle est également chargée de saisir le Conseil de la concurrence des infractions qui relèvent de sa compétence ou les tribunaux dans tous les autres cas.

23. La DGCEE s'appuie dans l'accomplissement de ses tâches sur les services déconcentrés (directions régionales) implantés dans chaque gouvernorat.

3. Le Tribunal administratif

24. Le Tribunal administratif est une juridiction composée de chambres de première instance, de chambres d'appel et d'une assemblée plénière compétente en matière de cassation. Les chambres de première instance et les chambres d'appel connaissent essentiellement des recours en annulation dirigés contre les actes ou décisions pris par les autorités administratives. L'assemblée plénière dans ses fonctions en matière de cassation statue essentiellement sur les pourvois en cassation dirigés contre les jugements rendus en matière indemnitare, fiscale, ordinale et électorale. Les chambres d'appel peuvent aussi être saisies de recours en appel des décisions rendues par le Conseil de la concurrence.

4. Les organisations de défense du consommateur

25. Il existe une seule organisation de défense du consommateur en Tunisie qui est L'Organisation tunisienne de la défense du consommateur (ODC). C'est une organisation non gouvernementale à caractère socio-économique créée le 21 février 1989 et dont l'action se fonde sur le bénévolat. Elle se fixe pour missions d'assister, conseiller et représenter les consommateurs à tous les niveaux et dans tous les secteurs. Elle vise aussi à ce que les orientations nationales de développement tiennent compte des intérêts du consommateur et de ses aspirations. L'ODC peut, en cas de nécessité, intenter des actions en justice pour faire prévaloir le respect des droits du consommateur.

D. - Fonctionnement du Conseil de la concurrence

26. Le Conseil de la concurrence a un pouvoir décisionnel et un pouvoir consultatif. En matière contentieuse les affaires sont examinées en sections. Chaque section est présidée par le président ou l'un des vice-présidents et doit comporter, en outre, 4 membres dont, au moins, un magistrat. Le Conseil peut être saisi par une institution ou s'autosaisir.

1. Saisine

27. En matière consultative, la saisine du Conseil est ouverte au Ministre du Commerce. En matière contentieuse, le Conseil peut être saisi par :

- Le Ministre du commerce et de l'artisanat
- Les entreprises
- Les associations des consommateurs
- Les chambres de commerce et d'industrie
- Les organisations professionnelles et syndicales
- Les autorités de régulation sectorielles
- Les collectivités locales

28. Le Gouvernement est tenu de demander au Conseil de la concurrence de rendre un avis consultatif sur les projets de textes réglementaires visant à imposer des conditions particulières pour une activité économique ou une profession, ou visant à établir des restrictions à l'accès au marché. Le Ministre du commerce peut soumettre à l'avis du conseil les projets de textes législatifs ayant trait à la concurrence. Les organisations de consommateurs reconnues, les organisations professionnelles ou syndicales ou les chambres de commerce et d'industrie peuvent solliciter l'avis du Conseil sur les questions de concurrence par le truchement du Ministre du commerce. Des requêtes peuvent être portées devant le Conseil par le Ministre du commerce, les entreprises, les régulateurs sectoriels, les collectivités locales, les chambres de commerce et d'industrie, les organisations de consommateurs reconnus.

29. Auto saisine: le Conseil de la concurrence peut se saisir d'office de pratiques anticoncurrentielles sur le marché. Le président du Conseil en informe alors le Ministre du commerce et, le cas échéant, les autorités de régulation concernées.

2. Pouvoirs

30. Le Conseil de la concurrence dispose de pouvoirs d'instruction et de sanction. Au niveau de l'instruction, les rapporteurs du Conseil peuvent requérir la communication de toute pièce nécessaire à l'instruction. Ils peuvent également, dans les conditions réglementaires et après autorisation du président, procéder aux investigations sur place; ils disposent pour ce faire des mêmes pouvoirs que les agents du contrôle économique. En cas de saisine par le Ministère, le Conseil s'appuie sur les rapports d'enquêtes établis par les services de contrôle de la Direction générale de la concurrence et des enquêtes économiques. Dans tous les autres cas de saisine (par les entreprises, les associations, les chambre de commerce, etc.), le Conseil peut procéder lui-même aux enquêtes ou demander aux services de la DGCEE de procéder aux investigations nécessaires.

31. En matière de sanctions, le Conseil de la concurrence peut, en cas de reconnaissance du caractère anticoncurrentiel des pratiques, infliger des sanctions pouvant aller jusqu'à 5 % du chiffre d'affaires sur le marché intérieur du dernier exercice clôturé. Le Conseil peut également adresser des injonctions aux opérateurs pour qu'ils mettent fin à des pratiques anticoncurrentielles dans un délai déterminé, ou leur imposer des conditions particulières dans l'exercice de leurs activités. Comme moyen de contrainte, le Conseil est habilité à prononcer la fermeture provisoire des établissements pour une période n'excédant pas trois mois. Il peut aussi transmettre le dossier au parquet pour poursuites pénales.

3. Appel et droits de la défense

32. A l'issue de l'investigation, le rapporteur établit un rapport dans lequel il consigne ses observations. Une copie de ce rapport est

transmise aux parties qui disposent d'un mois pour présenter leur défense, directement ou en recourant à l'assistance d'un avocat ou d'un conseiller. Les parties disposent du droit de consultation ou de communication des pièces du dossier. Les décisions du Conseil de la concurrence sont susceptibles d'appel et de pourvoi en cassation devant le Tribunal administratif.

33. *Mesures provisoires* : Bien que les décisions rendues par le Conseil de la concurrence soient susceptibles d'appel devant le tribunal administratif, le Conseil peut, le cas échéant, ordonner l'exécution provisoire de ces décisions. Plus généralement, le Conseil peut, en cas d'urgence et après avoir entendu les parties et le Commissaire du Gouvernement, ordonner des mesures provisoires nécessaires afin d'éviter un préjudice imminent et irréparable pouvant affecter l'intérêt économique général ou les secteurs concernés, l'intérêt du consommateur ou celui de l'une des parties.

E. - Contexte de la mise en œuvre de la Loi sur la concurrence

34. Si la loi du 29 juillet 1991 consacre le principe de la liberté des prix et de la libre concurrence, sa mise en application doit tenir compte d'un certain nombre de contraintes institutionnelles.

1. La libéralisation des prix

35. En principe les prix des biens, produits et services sont libres. Toutefois, la liberté des prix ne s'applique pas à tout un ensemble de biens, produits et services de première nécessité ou provenant de secteurs où la concurrence par les prix est limitée (monopole, difficultés d'approvisionnement, insuffisance de la concurrence). En outre, le Ministre du commerce est habilité à prendre, par arrêté ministériel, des mesures temporaires, pour une durée de six mois au plus, destinées à enrayer des hausses excessives de prix qui seraient motivées par une situation de crise ou des catastrophes. Le volume de produits, dont les prix sont réglementés est de 13 % au niveau de la production et de 20 % au niveau de la

distribution. Il semble donc qu'une part non négligeable de l'économie tunisienne ne soit pas soumise à la libre concurrence, sans que l'on constate d'amélioration sur ce plan. Une libéralisation supplémentaire est envisagée dès que les conditions favorables seront réunies.

2. Réglementations sectorielles

36. Certains secteurs restent peu ouverts à la concurrence. C'est le cas de l'énergie électrique où la Société tunisienne d'électricité et de gaz (STEG) détient le monopole de la distribution et d'une partie de la production de l'électricité. Cette entreprise publique est gérée par le Ministère de l'industrie, de l'énergie et des petites et moyennes entreprises.

37. Le secteur des assurances reste très réglementé et non ouvert à la concurrence extérieure. Le Code des assurances exige que les risques situés en Tunisie soient assurés auprès de compagnies résidentes.

38. Dans le secteur financier, l'État détenait une part importante du capital des banques commerciales (46,5 %) mais un processus de privatisation est en cours. Le fonctionnement de la bourse des valeurs est contrôlé par le Conseil du marché financier (CMF), qui est une autorité publique indépendante disposant de l'autonomie financière. Le CMF veille au bon fonctionnement du marché boursier et il est chargé du contrôle de l'information financière. Le CMF peut aussi sanctionner les infractions à la réglementation en vigueur et assure la tutelle des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM).

39. Les télécommunications sont sous l'autorité du Ministère des technologies de la communication. L'Instance nationale des télécommunications (INT) est un organisme spécialisé doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, qui dispose de ressources propres. L'INT est chargée de réguler le marché des télécommunications, de veiller au respect par les opérateurs de télécommunications du cadre législatif et réglementaire, et

d'organiser les relations entre les opérateurs de façon non discriminatoire. En pratique la situation du marché des télécommunications en Tunisie est celle d'un monopole pour la téléphonie fixe et d'un duopole pour la téléphonie mobile. Les services Internet sont ouverts à la concurrence et 12 entreprises sont actives en Tunisie, cinq d'entre elles étant privées.

3. Relation entre les autorités de la concurrence et les autorités de régulation

40. La loi sur la concurrence régit également les relations entre les autorités de la concurrence et les régulateurs sectoriels. Les autorités de régulation sectorielles peuvent soumettre à l'avis du Conseil de la concurrence des questions relatives à la concurrence, mais cet avis n'est pas obligatoirement requis. À l'inverse, le Conseil est tenu de solliciter un avis technique des autorités de régulation lorsqu'il examine des requêtes qui entrent dans leur champ de compétence sectorielle. Les autorités de régulation sectorielles sont aussi tenues de porter à la connaissance du Ministère du commerce toute information concernant des pratiques anticoncurrentielle et des opérations de concentration.

4. Les commissions des marchés publics

41. Les commissions de marchés publics ont pour mission de vérifier la régularité des procédures de passation des marchés publics. La Commission supérieure des marchés, instituée auprès du Premier Ministre, se compose de trois commissions spécialisées : la première chargée des marchés du bâtiment, du génie civil et des études correspondantes ; la deuxième des marchés du secteurs des communications, de l'informatique, de l'électricité et de l'électronique ainsi que des études correspondantes ; et la troisième chargée des marchés portant sur la fourniture de divers biens et services. La Commission supérieure des marchés exerce un contrôle préalable sur les marchés publics.

III. Application de la politique de la concurrence

A.- La mise en œuvre de la Loi sur la concurrence

1. Contrôle des pratiques anticoncurrentielles

42. Le tableau 2 présente les activités du Conseil de la concurrence. Durant les cinq dernières années, le nombre de dossiers enregistrés a augmenté régulièrement et dans des proportions importantes : 300 % en quatre ans, de 14 dossiers en 2001 à 43 dossiers en 2005.

Tableau 2: Activités du Conseil durant les cinq dernières années

	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Dossiers enregistrés	14	26	24	34	43
* Saisines contentieuses	3	11	9	19	33
* Demandes d'avis	11	15	15	15	10

Source: Conseil de la concurrence

43. L'accroissement de l'activité du Conseil s'explique par l'augmentation du nombre de saisines contentieuses, passant de trois saisines contentieuses en 2001 à 33 en 2005. En revanche, le nombre de demandes d'avis est resté relativement stable au cours de la période considérée : autour d'une dizaine. Il est intéressant de noter ici un changement significatif puisque, dans le rapport préparé pour la CNUCED en 1997, M. Charrier observait que le nombre très limité de saisines contentieuses au moment de son rapport reflétait « un problème réel qui appelle des mesures urgentes pour la crédibilité de l'institution du conseil de la concurrence et du

dispositif dans son ensemble ». Sur ce plan, la situation a donc évolué d'une manière très positive.

44. Le tableau 3 présente pour la même période, 2001-2005, le nombre de décisions et d'avis rendus par le Conseil de la concurrence. Là aussi, on constate une augmentation régulière très importante du nombre de décisions et d'avis, qui s'explique par l'augmentation considérable du nombre de décisions, passant de quatre en 2001 à 24 en 2005. Cette augmentation très sensible du nombre de décisions s'est accompagnée d'une publicité très large, car la presse s'est ainsi faite l'écho de toutes les décisions du Conseil qui ont débouché sur une condamnation.

Tableau 3: Activités du Conseil durant les cinq dernières années

	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Décisions et avis	16	20	26	27	35
* Décisions	4	8	11	10	24
* Avis	12	12	15	17	11

Source: Conseil de la concurrence

45. Le tableau de 4 présente le nombre de saisines et de demandes d'avis consultatifs du Conseil de la concurrence émanant de la Direction générale de la concurrence (Ministère) pour la période 1995 – 2004.

Tableau 4 : Saisines et demandes d'avis du Conseil par DGC (1995-2005)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Saisine du conseil	12	8	1	1	11	4	3	11	7	16	0	74
Demande d'avis		6	3	17	10	8	13	15	12	11	10	105

Source : Ministère du Commerce

46. Si le nombre des demandes d'avis est supérieur à celui des saisines, on observe toutefois une augmentation du nombre de saisines à la fin de la période, en particulier en 2004. Là aussi, un changement positif s'est produit par rapport à l'examen de la mise en œuvre de la législation de la concurrence en Tunisie effectué en 1997. À l'époque le rapport soulignait que le Ministre et ses services ne saisissaient pas suffisamment le Conseil, alors même qu'ils en avaient la possibilité.

2. Contrôle des pratiques commerciales restrictives (exemptions)

47. Jusqu'en 2005, la loi interdisait toutes formes d'exclusivité, sauf en cas d'autorisation du Ministre du commerce. Désormais, le Ministre demandera l'avis du Conseil de la concurrence sur les exemptions. L'approche qui sera adoptée devrait se rapprocher du droit européen et permettre les exemptions par catégorie, comme dans le cas de l'automobile dans l'Union européenne.

3. Le contrôle des concentrations (fusions acquisitions)

48. Le contrôle des concentrations s'exerçait dans le cas où la part de ces entreprises réunies dépassait, durant leur dernier exercice, 30 % de part du marché intérieur des biens, produits ou services substituables, ou un chiffre d'affaires global sur le marché intérieur supérieur à 3 millions de dinars. Un décret de décembre 2005 a modifié les conditions de notification des opérations de concentration. Le seuil du chiffre d'affaires global à partir duquel les concentrations doivent être notifiées a été fixé à 20 millions de dinars

au lieu de 3 millions précédemment. De plus, les deux critères de chiffre d'affaires et de parts de marché sont désormais alternatifs et non plus cumulatifs.

49. Avant la modification de la loi sur la concurrence de 2005, le Ministère du commerce avait la possibilité de demander l'avis du Conseil de la concurrence. En pratique, c'est ce qui se produisait généralement. Après la modification de 2005, la demande d'avis consultatif est devenue obligatoire.

50. Entre 1997 et 2006, 43 opérations de concentration ont été notifiées au Ministère du commerce. Il est intéressant de noter que sur les 43 opérations notifiées, 24 d'entre elles étaient en fait non notifiables, soit parce qu'il s'agissait de simples restructurations, soit parce que les critères de notification n'étaient pas satisfaits. En 2005 et 2006, les concentrations qui ont été notifiées étaient effectivement notifiables, ce qui semble démontrer une meilleure compréhension des règles de notification par les entreprises. Ceci s'explique aussi par une amélioration de la diffusion de loi sur la concurrence dans le monde économique tunisien en général.

51. Le tableau 5 présente les statistiques des opérations ou de concentration entre 1997 et 2006.

Tableau 5: Les statistiques des opérations de concentrations économiques

Année	Notification	Nombre	Décision
1997	1 opération de fusion par absorption de la Société Nitragel par la Société Sotemu. Fabrication des explosifs	1	Avis favorable du Conseil de la concurrence (opération notifiable)
1998	4 opérations de concentration : 3 opérations de fusions 1 opération de prise de participation	4	- 3 opérations notifiables (avis favorable) - 1 opération non notifiable
1999	4 opérations de concentrations : 2 opérations de fusions par absorption 1 opération de fusion 1 prise de participation	4	- 2 opérations notifiables (avis du conseil) - 2 opérations non notifiables
2000	- opération de fusion - opération de prise de participation - opération de rapprochement	3	- 2 non notifiables - 1 notifiable
2001	- 2 opérations de fusion par absorption - 1 opération de fusion	3	- 2 notifiables - 1 notifiable
2002	- 1 opération de cession de certains actifs - 1 OPA - 7 opérations de fusion par absorption - 1 opération d'exploitation	10	- 6 non notifiables - 4 notifiables
2003	- 6 opérations de fusions par absorption	6	- 1 notifiable - 5 non notifiables (simple restructuration)
2004	- 3 opérations de cessions d'actions - 1 opération de participations croisées - 3 opérations de fusions par absorption	7	- 2 notifiables - 5 non notifiables (simple restructurations)
2005	- 2 opérations de fusions par absorption	2	- 2 opérations notifiables (avis du Conseil de la Concurrence)
2006	- 1 opération de prise de participation - 2 opérations en instance pour étude	3	- opération notifiable

Source : DGCEE (Ministère du Commerce)

52. Le Conseil de la concurrence a toujours donné son accord, sauf dans un seul cas de en 2005. Le Ministère du commerce tient compte lors de l'analyse des opérations de concentration des questions de compétitivité, sachant que certaines opérations de concentration peuvent améliorer l'efficacité des entreprises grâce aux économies d'échelle réalisées.

53. Le tableau 6 présente les consultations du Conseil de concurrence selon la nature de la demande (en dehors des concentrations) depuis 2000. La majorité des demandes concerne la législation et les cahiers de charge.

Tableau 6 : Consultations du Conseil de la concurrence par sujet

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Pratiques exclusives	1		1	5	2	2	11
Législation	3	3	6	5	1	2	23
Cahiers de Charge	2	4	2	2	3	1	20
Autres	1	4	3	2	1	1	15
TOTAL	8	12	12	14	7	6	

Source : Rapports du Conseil de la concurrence

54. *Les pouvoirs d'investigation* : Le Conseil de la concurrence a la possibilité de demander à la DGCEE de mener une enquête pour le compte du Conseil. Dans ce cas, c'est au Ministère qu'il appartiendra de conduire l'investigation et d'en communiquer les résultats au Conseil. En effet, la DGCEE dispose de 750 agents, répartis sur

l'ensemble du territoire, alors que le Conseil ne compte que huit rapporteurs. Des structures centrales et régionales et un nombre d'agents suffisant sont ainsi disponibles pour répondre à la demande du Conseil.

55. *Les amendes et les appels* : Pour fixer les amendes, le Conseil se fonde sur quatre critères, la gravité de la pratique incriminée, le préjudice à l'économie, les bénéfices cumulés des opérateurs économiques concernés, le niveau de collaboration des entreprises incriminées avec le Conseil pendant l'instruction de l'affaire. Le montant maximum de l'amende est fixé à 5 % du chiffre d'affaires. Presque toutes les décisions assorties de peines pécuniaires ont été contestées en appel. Sachant que la procédure d'appel a pour effet de suspendre le paiement de l'amende, les entreprises ont intérêt à interjeter appel. Jusqu'en 2000, deux procédures d'appel ont été déboutées sur la forme. Jusqu'à présent, une seule procédure d'appel a donné lieu à un jugement sur le fond, les autres s'étant soldées par un rejet sur la forme ou pour incompétence. Il ne semble pas que l'imposition d'amendes sévères et nombreuses soit un instrument prisé par le Conseil. Entre 1991 et 2001, il y a eu au maximum deux à trois condamnations.

56. *Affaires récentes* : Jusqu'en 2004, les pratiques les plus incriminées concernaient les cartels dans le domaine du transport du ciment ou du transport maritime, les établissements de formation, en vue d'appels d'offres sur les marchés publics. Aussi, la plupart des affaires soumises par le Ministère au Conseil de la concurrence concernaient une entente entre entreprises. Cela s'explique très largement par le fait que la détection d'une entente est beaucoup plus facile pour les agents du contrôle économique de la DGCEE. Ces agents qui surveillent en permanence le fonctionnement du marché leur est facile de détecter l'existence d'une entente.

57. En 2004-05, le Conseil de la concurrence a traité plusieurs affaires, dont les plus importantes sont résumées dans le tableau 7. Parmi celles-ci, figure celle des services bancaires. La pratique incriminée concernait une entente entre les banques sous l'égide de l'association professionnelle des banques en vue de fixer les

commissions pour les chèques. Le Conseil a adressé une injonction destinée à mettre fin aux pratiques et sanctions. Il est utile de préciser ici que les banques n'avaient pas compris qu'en fixant collectivement les commissions pour les chèques, elles commettaient une infraction vis-à-vis de la loi, ce qui prouve que la culture concurrence doit encore être développée.

58. Dans l'affaire de la céramique la pratique incriminée était l'abus de position dominante d'une société espagnole en vue de l'éviction du seul producteur local. Il s'agit d'une pratique déloyale à l'importation et à la distribution sur le marché intérieur tunisien. Le Conseil de la concurrence a infligé une amende à l'entreprise en question.

Tableau 7 : Affaires traitées par le Conseil de la concurrence, 2004-05

Secteur	Pratique incriminée	Décision du Conseil
Formation	Entente entre établissements de formation sur les offres dans un marché public	Amende aux entreprises incriminées
Services bancaires	Entente entre des banques sous l'égide de l'Association professionnelle des banques pour la fixation des « commissions chèques »	Injonction de mettre fin aux pratiques, et sanctions
Matériaux de construction	Abus de position dominante d'une société espagnole en vue de l'éviction du seul producteur local. Pratique déloyale à l'importation et à la distribution sur le marché intérieur	Amende
Marchés publics	Revente à perte en vue de l'éviction des concurrents, par un fournisseur de produits alimentaires dans le cadre des appels d'offres	En cours
Accessoires pour automobiles	Abus de position dominante	En cours

Source : OMC, 2005.

-

B. - Promotion de la concurrence

59. Dans une économie comme celle de la Tunisie qui s'est libéralisée récemment, les opérateurs économiques n'ont pas toujours une compréhension très claire de la différence entre les pratiques anticoncurrentielles et les pratiques acceptables du point de vue de la politique de concurrence. Une grande confusion existe aussi entre le concept de pratiques anticoncurrentielles au sens de la politique de concurrence et le commerce ou l'activité déloyale. Un grand nombre d'entreprises tunisiennes sont particulièrement sensibles aux importations parallèles et aux entreprises du secteur informel et considèrent que ces questions relèvent de la politique de la concurrence.

60. En principe, une saine concurrence devrait permettre un fonctionnement plus efficace des marchés de sorte que les biens et services seraient disponibles en quantité suffisante, à des prix justes et d'une qualité acceptable.

61. Or, en Tunisie, dans une certaine mesure, la concurrence est encore perçue comme un instrument complémentaire à l'intervention de l'État. En effet, la concurrence est en partie un instrument complémentaire, qui peut se substituer à l'encadrement de l'État, lorsqu'un système de surveillance ex-post des abus (cartels, abus de position dominante) est établi.

62. D'une certaine façon aussi, la longue histoire d'intervention de l'État pèse encore sur les mentalités des opérateurs économiques, même pour des marchés libéralisés. Les entreprises ont tendance à se concerter ou à demander l'intervention de l'État dans les cas où la concurrence est vive. En outre, des entreprises continuent d'appliquer des taux de marge fixés par le gouvernement pour certains produits soumis à encadrement des marges de distribution, même lorsque leurs produits ne sont pas concernés par ces réglementations.

C. - Coopération internationale

63. Dans le cadre du programme d'appui à l'accord d'association signé entre la Tunisie et l'Union européenne et en application de l'article 36 dudit accord, un programme de jumelage au profit des autorités tunisiennes a été arrêté. Ce programme qui sera financé par la Commission européenne a pour objectif d'appuyer les efforts de la Tunisie visant l'amélioration de la compétitivité de l'économie, notamment au moyen du renforcement des capacités institutionnelles des structures chargées de la mise en œuvre de la politique de concurrence.

64. Au vu de l'expérience de la France dans la mise en œuvre des projets de jumelage, la réalisation de ce projet a été confiée à la Direction générale de la concurrence, consommation et répression des fraudes (DGCCRF) (France) et au Conseil de la concurrence (Tunisie).

65. En outre une coopération est établie entre la DGCEE (Tunisie) et la DGCCRF (France) dans un cadre bilatéral, et ce depuis 1989. Cette coopération est mise en œuvre sous la forme d'un accord triennal.

66. Cette coopération a pour objectif de renforcer les capacités de la DGCEE dans les domaines de la concurrence, consommation, qualité, sécurité, etc.

67. La coopération franco-tunisienne comporte plusieurs volets :

- Échange d'information et d'expertises en matière de régulation du marché, de concurrence, de qualité, de sécurité, etc.
- Animation d'ateliers et de séminaires en Tunisie par des experts français
- Accueil de fonctionnaires tunisiens pour participer à des stages en France
- Assistance pour l'élaboration des textes juridiques

- Participation au cycle de formation initiale dispensée par l'École nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ENCCRF).

IV. Conclusions et recommandations

68. Les principaux instruments juridiques sont à présent en place en Tunisie pour que la politique de concurrence puisse fonctionner. Toutefois, un certain nombre de changements ou d'aménagements pourraient être envisagés pour renforcer la concurrence dans la vie économique. Nous présenterons ici un récapitulatif des améliorations souhaitables, sous forme de recommandations qui sont destinées aux autorités tunisiennes. Certains aménagements de la loi sont aussi proposés.

A. - Renforcement de la culture de la concurrence chez le consommateur et les entreprises

69. Dans une économie qui s'est libéralisée récemment, comme celle de la Tunisie, les opérateurs économiques n'ont pas toujours une compréhension suffisante de la différence qui existe entre des pratiques anticoncurrentielles et des pratiques acceptables du point de vue de la politique de concurrence. Une confusion subsiste encore entre le concept de pratiques anticoncurrentielles au sens de la politique de concurrence et le commerce ou l'activité déloyale. Un grand nombre d'entreprises tunisiennes sont particulièrement sensibles aux importations parallèles ou à la concurrence d'entreprises et elles considèrent que ces questions relèvent de la politique de la concurrence.

70. Pour sa part, le grand public perçoit quelquefois la concurrence comme plus menaçante pour lui que la réglementation des prix qui rassure le consommateur. De même, le consommateur peut bénéficier de prix plus bas grâce à ces importations informelles. La situation actuelle nécessite donc une large sensibilisation sur le rôle de la politique de concurrence afin de mieux faire comprendre à la population et aux entreprises tunisiennes les bienfaits de la politique de concurrence en termes de prix, de qualité, de diversité.

Recommandation 1 : Des actions au niveau du grand public, à travers les médias et les programmes de télévision doivent être mises en place pour faire mieux comprendre et connaître les bienfaits de la politique de concurrence pour les consommateurs.

Recommandation 2 : Des séminaires plus nombreux auprès des entreprises sur les pratiques anticoncurrentielles doivent être organisés par des spécialistes, universitaires, et praticiens du Ministère du commerce et du Conseil de la concurrence.

Recommandation 3 : Des brochures expliquant clairement les implications de la Loi sur la concurrence pourraient être préparées et mises à la disposition des entreprises.

B. - Renforcement de la politique de concurrence dans le secteur public et les départements ministériels sectoriels

71. En Tunisie, un certain nombre de biens et services sont exclus du régime de liberté des prix, soit parce que ce sont des produits de « première nécessité » dont les prix sont subventionnés, soit parce que les activités concernées se caractérisent par un manque de concurrence. De plus, le poids des entreprises publiques reste assez important et l'État est présent dans les industries de réseau comme les télécommunications, l'énergie, les transports, les banques, mais aussi dans d'autres secteurs qui sont généralement privés dans les économies développées comme les engrais, les mines, l'électricité, les matériaux de construction, etc.

72. Les départements ministériels qui gèrent les différents secteurs ont aujourd'hui une compréhension approximative de ce qu'est la politique de concurrence et des bénéfices qu'elle permet pour le fonctionnement de l'économie. Étant donné que ces départements ministériels sont en contact direct avec le monde économique réel et les entreprises dans leur secteur d'intervention et qu'ils ont une importance considérable dans le fonctionnement de

l'économie tunisienne, il est absolument nécessaire de les sensibiliser davantage à l'économie de marché.

Recommandation 4 : Des séminaires de formation à la culture de la concurrence et à l'importance de l'économie de marché, doivent être mis en place pour les fonctionnaires ayant une responsabilité économique importante. La politique de la concurrence ne doit pas rester cantonnée aux services spécialisés du Ministère du commerce et du Conseil de la concurrence et ces services doivent mettre leur expérience au service des autres Ministères et des entreprises.

Recommandation 5 : Une réflexion prospective sur la possibilité d'ouvrir de nouveaux secteurs à la concurrence doit être développée. Cette réflexion devrait faciliter le passage progressif à l'économie de marché et elle devrait associer le Ministère du commerce, les responsables des secteurs concernés et les plus hautes autorités de l'État.

C. - Une importance accrue accordée aux sanctions

73. Les sanctions doivent jouer a) un rôle préventif afin d'éviter que dans le futur les comportements condamnés ne se reproduisent, b) un rôle pédagogique afin que les entreprises comprennent mieux leurs obligations en matière de politique de concurrence et c) un rôle répressif puisqu'il s'agit aussi de punir des comportements anticoncurrentiels. Un certain progrès a certes été enregistré par rapport à la décennie des années 90 en matière de sanction et le pourcentage de cas où une sanction a été décidée est passé de 17 % dans les années 1990/2000 à 50 % en 2004.

74. Il semble cependant que les amendes ne sont pas la priorité du Conseil de la concurrence et que les montants des amendes restent souvent symboliques. Cette situation ne peut être que provisoire, sinon l'absence de sanction risque d'encourager indirectement les comportements délictueux. Un changement de la politique des amendes doit cependant aussi être envisagé.

75. Le Ministre n'est jamais intervenu bien que les possibilités de compromis sont utilisées ailleurs et dans d'autres pays.

Recommandation 6 : Le Conseil doit progressivement augmenter le montant des amendes, tout en motivant clairement ces amendes afin de permettre, d'une part, de garantir aux intéressés leur droit de défense et, d'autre part, de développer le caractère pédagogique des sanctions. En particulier, les ententes de prix entre opérateurs économiques doivent être très fortement découragées. Dans une économie comme celle de la Tunisie où les mentalités des entreprises restent marquées par le contrôle des prix, le passage à une économie de marché fortement concurrentielle, passe par un signal fort sur les pratiques inacceptables.

Recommandation 7 : L'augmentation des amendes implique que celles-ci soient très clairement motivées. Cela suppose que les opérateurs économiques aient connaissance des critères sur la base desquels le montant de l'amende sera établi (gravité de l'infraction, durée de l'infraction, attitude de l'entreprise pendant l'instruction). Certaines juridictions ont mis ces principes et ces critères par écrit et les ont rendus publics. Le Conseil pourrait préparer un document explicatif en ce sens, afin de préparer aussi les entreprises à un durcissement de la politique des amendes.

Recommandation 8 : Un amendement de l'article 59 de la Loi sur la concurrence devrait être introduit pour exclure la possibilité pour le Ministre de « transiger » sur le montant des amendes décidées par le Conseil. Toute transaction de cette nature permettrait aux entreprises de se tourner vers le Ministre pour modifier le montant des amendes décidées par le Conseil. Du reste les parties concernées ont la possibilité d'intenter un recours en appel auprès des instances judiciaires.

D. - La mise en place d'un système d'information, de documentation interne et de formation pour les institutions en charge de l'application de la politique de concurrence

76. L'instauration d'une culture de la concurrence passe aussi par l'établissement d'un système d'information et de documentation pour les personnels spécialisés dans l'application de la politique de concurrence. De plus, les communications ou les lignes directrices seraient particulièrement utiles car elles permettraient au nouveau personnel recruté soit par le Ministère du commerce soit par le Conseil de la concurrence de prendre connaissance de la façon dont les règles sont appliquées. Aujourd'hui, la formation des nouveaux fonctionnaires passe avant tout par la communication orale. Ces outils de communication interne ont montré leur utilité dans des institutions spécialisées dans le domaine de la concurrence

77. Des formations spécialisées dans le domaine de la concurrence ou de la politique du consommateur doivent être organisées pour des étudiants tunisiens et il serait utile que le personnel spécialisé du Conseil de la concurrence et les inspecteurs du Ministère du commerce spécialisés en matière de concurrence puissent suivre régulièrement une formation spécialisée continue de haut niveau. Cette formation peut s'effectuer grâce à la coopération et cela semble être en partie le cas avec les autorités françaises, puisque l'accord d'association avec l'Union européenne comporte un programme d'appui qui prévoit, entre autres, un accès à la formation. La création d'un centre de formation serait également d'une grande utilité.

Recommandation 9 : La mise en place d'un centre de documentation spécialisé en matière de concurrence disposant des ouvrages académiques de référence localisé au Ministère ou au Conseil serait nécessaire.

Recommandation 10 : Une documentation claire et pratique, sous la forme de lignes directrices, doit être mise en place et couvrir chaque pratique anticoncurrentielle.

Recommandation 11 : L'introduction du droit de la concurrence dans les programmes de formation des universités serait d'un grand intérêt pour les générations futures.

E. - Rapprochements entre l'approche réglementaire et l'approche concurrence

78. Les relations entre les autorités de concurrence et les régulateurs ne sont pas toujours simples. Une grande coopération se révèle très vite nécessaire pour que des synergies positives puissent naître du dialogue entre deux institutions, qui diffèrent par la nature de leur approche—ex-post contre ex-ante—, et par leur culture technique, qui est plutôt juridique dans le cas du régulateur et plutôt économique dans le cas de l'autorité de concurrence. Bien entendu, les relations entre les institutions sont aussi des relations entre les hommes qui peuvent se connaître et s'apprécier. Une coopération et collaboration entre les deux autorités (concurrence et régulation) est fortement souhaitable pour mieux surveiller le fonctionnement concurrentiel du marché.

79. En Tunisie, l'autorité de régulation des télécommunications INT est dans l'obligation d'informer le Ministre du commerce des indices de pratiques anticoncurrentielles et des opérations de concentration dans le secteur (art 52 bis).

Recommandation 12 : Il serait nécessaire de préciser que, dès que les plaintes relatives à la concurrence sont déposées auprès d'INT, le Ministre est tenu de saisir le Conseil de la concurrence

F. - Difficultés rencontrées dans l'investigation et la collecte de l'information:

80. Compte tenu des moyens limités, les autorités de concurrence ont des difficultés pour réunir les preuves suffisantes sur les pratiques anticoncurrentielles, surtout dans un pays où le système statistique n'est pas assez développé. Les investigations et enquêtes sur le terrain ne permettent pas toujours de collecter toutes les

informations nécessaires d'où un besoin réel de disposer d'une base de données sectorielle fiable afin de faciliter le travail du Ministère et du Conseil.

Recommandation 13 : Des banques de données pourraient être développées ou facilement mises à dispositions, en particulier à partir des enquêtes du Ministère, et des offices statistiques afin de faciliter le travail du Conseil et du Ministère.

G. - Le choix des secteurs et des priorités :

81. Le choix des secteurs qui nécessitent en priorité des investigations est très important. Certaines juridictions ont récemment décidé de lancer un certain nombre d'enquêtes sectorielles lourdes dans des secteurs où les autorités de concurrence soupçonnent des pratiques anticoncurrentielles. Ces enquêtes sectorielles permettent une vaste collecte d'informations à partir de questionnaires envoyés systématiquement à toutes les entreprises du secteur concerné. Ces enquêtes permettent alors aux services de la concurrence d'avoir une vision approfondie du secteur et du type de pratique mise en œuvre par les entreprises.

Recommandation 14 : Un travail approfondi de type enquête sectorielle dans des secteurs clés de l'économie tunisienne posant des problèmes de concurrence pourrait constituer un signal politique fort sur l'importance de la politique de concurrence. Cette priorité pourrait être envisagée en collaboration avec le Conseil par le Ministre, et sur la base d'une proposition de celui-ci.