

Distr.: General
14 May 2020
Arabic
Original: French

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لاستعراض جميع جوانب
مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد
الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية

جنيف، 19-23 تشرين الأول/أكتوبر 2020

البند 16 من جدول الأعمال المؤقت

تقرير تمهيدي عن الاستعراض البعدي لسياسة المنافسة في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا

تقرير توليفي*

* هذه الوثيقة موجز للتقرير الذي أعدّه مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية فريدريك جيني، أستاذ بالمدرسة العليا للعلوم الاقتصادية والتجارية ورئيس لجنة المنافسة لدى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وأمادو ديينغ، خبير مستقل والمدير السابق للمنافسة لدى الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا. والنتائج والآراء والاستنتاجات الواردة في هذه الوثيقة هي للمؤلفين، وهي لا تعبّر بالضرورة عن آراء أمانة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.20-06708(A)



* 2 0 0 6 7 0 8 *

أولاً - مقدمة

1- خلال مؤتمر الأمم المتحدة الخامس لاستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية، الذي عُقد في الفترة من 14 إلى 18 تشرين الثاني/نوفمبر 2005 في تركيا، طلبت بنن، بالتنسيق مع الدول الأعضاء الأخرى ومفوضية الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، إلى مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) أن يُضخ سياسة المنافسة في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا لآليته المعنية باستعراض النظراء الطوعي.

2- والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا هو أول تجمع إقليمي للبلدان النامية يقبل تلقائياً الخضوع لهذه العملية التي جرت في جنيف خلال اجتماع فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة في الفترة من 17 إلى 19 تموز/يوليه 2007⁽¹⁾. وكان الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا يرمي من خلال هذه العملية إلى تحقيق الأهداف التالية:

(أ) التعريف بتجربته داخل الأونكتاد، بوصفه الإطار الرئيسي لمناقشة قضايا المنافسة على الصعيد المتعدد الأطراف، وتقاسمها؛

(ب) استطلاع رأي المجتمع الدولي بخصوص خيارات الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا فيما يتعلق بما أُقرّ من قواعد موضوعية وتنظيم مؤسسي من أجل تنفيذ سياسة الاتحاد المتعلقة بالمنافسة؛

(ج) تقييم احتياجات مفوضية الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا والدول الأعضاء في مجال بناء القدرات التقنية والمؤسسية.

3- وأفرز استعراض النظراء مجموعة من التوصيات استلزم تنفيذها وضع برنامج لبناء القدرات أنجز بالتعاون مع الأونكتاد على أساس اتفاقية مساعدة تقنية⁽²⁾.

4- وبعد مضي أكثر من عشر سنوات، وجب إجراء تقييم بعدي تحسباً لاستعراض جديد سوف يسمح بما يلي:

(أ) تقييم التقدم الذي أحرزه الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا في مجال تنفيذ سياسته المتعلقة بالمنافسة وبرامج بناء القدرات؛

(ب) تحديد ما يلزم إدخاله من تحسينات على الآلية الحالية مع مراعاة المعطيات الجديدة التي تتمثل في إنشاء إطار اتحادي بشأن المنافسة داخل الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا⁽³⁾، وإمكانية اعتماد قواعد جديدة على صعيد القارة كإجراء من الإجراءات المرافقة لإنشاء منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية⁽⁴⁾؛

(1) الأونكتاد، استعراض النظراء الطوعي لسياسات المنافسة في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، وبنن، والسنگال، الوثيقة UNCTAD/DITC/CLP/2007/1.

(2) تم توقيع الاتفاقية في آذار/مارس 2011 بين الأونكتاد والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، ثم وُضعت موضع التنفيذ في الفترة من 2011 إلى 2014 بدعم مالي من مفوضية الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا.

(3) أنشئت الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بموجب معاهدة لاغوس في 28 أيار/مايو 1975. والغرض هو إنشاء اتحاد اقتصادي لدول غرب أفريقيا. ويوجد مقر الجماعة في أبوجا، وهي تعد 15 دولة عضواً هي بنن، وبوركينا فاسو، وتوغو، والسنگال، وسيراليون، وغامبيا، وغانا، وغينيا، وغينيا بيساو، وكابو فيردي، وكوت ديفوار، وليبيريا، ومالي، والنيجر، ونيجيريا (www.ecowas.int).

(4) Simone Malz Coetzer, « Zone de libre-échange continentale africaine : perspectives pour les exportateurs », Switzerland Global Enterprise, 6 آب/أغسطس 2019.

- (ج) تنشيط التعاون مع هيئات المنافسة التي تتمتع بتجربة أوسع، وتيسير تعبئة المساعدة التقنية التي تركز على بناء القدرات التشغيلية للهيكل الإقليمي والهيكل الوطنية للمنافسة؛
- (د) تقييم احتياجات مفوضية الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا والهيكل الوطنية للمنافسة من المساعدة التقنية من أجل تفعيل هذه الهيكل على نحو أفضل؛
- (هـ) تحديد شركاء تقنيين (هيئات منافسة وأجهزة متخصصة) يمكن للاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا أن ينشئ معهم أطراً رسمية للتعاون تسمح بالاستفادة من خبرات خارجية مناسبة؛
- (و) حشد موارد خارجية تسهم في تمويل أنشطة مفوضية الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا والهيكل الوطنية للمنافسة.

5- ويقدم هذا الموجز للتقرير التمهيدي عرضاً للإطار العام للاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا (الفصل الثاني)، ويستعرض الإطار المؤسسي ومحصلة تدخلات المفوضية (الفصل الثالث). ويحتوي على تحليل لتطور الأطر الوطنية منذ دخول النصوص الناظمة للاتحاد حيز التنفيذ والعلاقات القائمة بين المفوضية والهيكل الوطنية للمنافسة (الفصل الرابع)، فضلاً عن تحليل إمكانيات الإصلاح في ضوء المعطيات الإقليمية الجديدة (الفصل الخامس). وأخيراً، يتناول الموجز بالدرس التعاون مع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (الفصل السادس) ويقدم عدداً من الاستنتاجات والتوصيات (الفصل السابع).

ثانياً- لمحة عامة عن إطار الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا

ألف- المبادئ الأساسية

- 6- أنشئ الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا في 10 كانون الثاني/يناير 1994 بموجب معاهدة الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا التي وُقعت في داكار. ويضم الاتحاد ثمانية دول أعضاء يجمع بينها استخدامها عملة موحدة هي الفرنك الأفريقي. وهذه البلدان هي بنن، وبوركينا فاسو، وتوغو، والسنغال، وغينيا بيساو، وكوت ديفوار، ومالي، والنيجر. ويقدر عدد سكان بلدان الاتحاد بنحو 120 مليون نسمة ويناهز مجموع مساحتها 3 509 600 كيلومتر مربع⁽⁵⁾.
- 7- وجاء تجمّع هذه الدول الثماني استجابةً لضرورة تحقيق تكامل أجهزة الإنتاج فيها والحد من التفاوتات في مستويات تنميتها.
- 8- وقد اعتمدت الدول الأعضاء في الاتحاد، التي استفادت من المكاسب التي تحققت بفضل العملة المشتركة والسياسة النقدية المشتركة التي أقرها البنك المركزي لدول غرب أفريقيا، مبادئ اقتصاد السوق المفتوحة والقائمة على المنافسة التي تتيح التخصيص الأمثل للموارد وتندرج بشكل مستدام في الاقتصاد العالمي.
- 9- وفي إطار عملية بناء السوق المشتركة، التي تشكل ركناً أساسياً لنموذج التكامل المختار، اعتمدت الدول الأعضاء برامج تهدف إلى توحيد أسواقها الداخلية ونفذت سياسات مشتركة في القطاعات الاقتصادية الرئيسية مثل الصناعة، والزراعة، والطاقة، والتعدين، والتهيئة العمرانية، والنقل، والاتصالات، والبيئة.
- 10- وقد تركزت عملية البناء، بطبيعة الحال، على مواءمة القواعد المتعلقة بالجباية، والإجراءات الجمركية، والتجارة، والمنافسة.

(5) « UEMOA », Knoema. متاح في الرابط التالي:

.https://knoema.fr/atlas/UEMOA/topics/Donn%C3%A9es-d%C3%A9mographiques

11- وفيما يتعلق بسياسة المنافسة، موضوع هذا التقرير، ترد التوجيهات الرئيسية في معاهدة الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا والنصوص اللاحقة، وبخاصة في المواد 4(أ)، و76(ج)، و87 إلى 90 من معاهدة الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، بصيغتها المنقحة، والمادة 3 من الصك الإضافي رقم 99/05 المتعلق باعتماد السياسة الصناعية المشتركة للاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا.

باء- البيانات الاقتصادية

12- منطقة الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا هي منطقة غنية بالمواد الأولية (نفط، وغاز، وخامات) والمنتجات الزراعية التي لا تخضع لعمليات تحويلية كافية لتغطية الاحتياجات الغذائية.

13- ورغم انفتاح الأسواق المالية، فهي لا تزال غير قادرة على توفير شروط تمويل مواتية للمؤسسات الاقتصادية والأسر المعيشية.

14- ولا تزال البنى التحتية للطرق والسكك الحديدية دون المستوى المطلوب بكثير، في حين يشهد ربط شبكات الاتصالات تقدماً ملحوظاً في ظل التعميم التدريجي للألياف البصرية.

15- وتشهد بلدان الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا حركة سكانية واسعة النطاق، ومعظم سكانها هم من الشباب، حيث يمثل الأشخاص دون 25 سنة نسبة 66 في المائة من مجموع السكان. وتبلغ معدلات البطالة داخل بلدان الاتحاد مستويات مرتفعة للغاية في سياق يتسم بتوسع عمراني سريع وبارتفاع معدل الهجرة الريفية إلى مستويات هي من بين الأعلى في العالم. ومؤشر التنمية البشرية في بلدان الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا ضعيف، حيث إن نحو 60 في المائة من السكان يعيشون بأقل من دولار واحد من دولارات الولايات المتحدة في اليوم⁽⁶⁾.

16- وفي عام 2018، بلغ معدل المديونية في بلدان الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا 47,8 في المائة مقابل 45,4 في المائة في عام 2017، ما يعكس الزيادة المستمرة في معدلات المديونية المسجلة خلال السنوات الأخيرة في بعض الدول الأعضاء.

17- وتسهم السنغال وكوت ديفوار، بصفتها الدولتين العضوين الأقوى اقتصادياً، بنحو 50 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لبلدان الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا.

18- وفي عام 2019، اتسمت القطاعات الاقتصادية داخل الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا بالنشاط، حيث بلغ معدل النمو 6,6 في المائة، وهو نفس الرقم المسجل في عام 2018.

19- ويُتوقع أن تحقق الدول الأعضاء كافةً معدل نمو يساوي أو يفوق 5 في المائة في عام 2019. ومن المنتظر أن تكون معدلات النمو، حسب البلد، كالآتي: بنن: زائد 7,6 في المائة؛ وبوركينا فاسو: زائد 6 في المائة؛ وتوغو: زائد 5,3 في المائة؛ والسنغال: زائد 6 في المائة؛ وغينيا بيساو: زائد 5,1 في المائة؛ وكوت ديفوار: زائد 7,5 في المائة؛ ومالي: زائد 5,6 في المائة؛ والنيجر: زائد 6,3 في المائة. وفي أيار/مايو 2019، كانت تقديرات صندوق النقد الدولي لعام 2020 تشير إلى أن معدل النمو داخل الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا سيصل إلى 6,6 في المائة، أي نفس الرقم المسجل في عام 2019⁽⁷⁾.

(6) مؤسسة الدراسات والبحوث المتعلقة بالتنمية الدولية، *Évaluation des gains attendus de l'intégration économique régionale dans les pays africains de la Zone franc c*، دراسة أنجزت بناءً على طلب وزراء المالية لبلدان منطقة الفرنك (تقييم المكاسب المرتقبة من التكامل الاقتصادي الإقليمي في البلدان الأفريقية التابعة لمنطقة الفرنك).

(7) Fonds monétaire international, rapport n° 19/90, mai 2019 (صندوق النقد الدولي، التقرير رقم 90/19، أيار/مايو 2019).

- 20- والصناعات التحويلية نادرة جداً في بلدان الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، وتتركز بالأساس في السنغال وكوت ديفوار.
- 21- وتبلغ حصة الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا في التجارة العالمية نحو 0,1 في المائة. وتقدّر حصة التجارة بين بلدان الاتحاد في مجموع المبادلات التجارية للاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا بنحو 15 في المائة، في ظل تزايد حصة البلدان غير الساحلية في المبادلات بين بلدان الاتحاد. وتعتبر هذا الحصة منخفضة بالمقارنة مع تجمعات إقليمية أخرى، مثل الاتحاد الأوروبي (64,3 في المائة في عام 2018). وتُعزى هذه الحصة المنخفضة بدرجة كبيرة إلى مجموعة من العقبات، المادية والإدارية، التي تقف حجرة عثرة أمام المبادلات التجارية والمنافسة داخل الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا⁽⁸⁾.
- 22- وتشمل المبادلات بين بلدان الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا أساساً الهيدروكربونات، والاسمنت، والطاقة الكهربائية، وزيت النخيل، والأسمدة، والمستحضرات الغذائية، والسّمك، والسجائر، والصابون، والحديد، وسلك الربط، والخشب الرقائقي، وملح البحر، والأقمشة القطنية.
- 23- ويُجزر معظم المبادلات التجارية للدول الأعضاء في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا مع أوروبا (نحو 87 في المائة). وتحتل الصادرات من المنتجات الزراعية مركز الصدارة، وهي تحديداً الكاكاو، ومشتقات الكاكاو، والمطاط، والقطن، والموز، وزيت الفول السوداني، والأناس، والمانغا، والجوافة⁽⁹⁾.
- 24- وفي قطاع التعدين، يأتي الذهب واليورانيوم في طليعة الصادرات⁽¹⁰⁾.
- 25- وفي عام 2019، بلغ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا 6,6 في المائة. وكما حصل في عامي 2017 و2018، ارتكز هذا النمو على مجموع القطاعات الاقتصادية في مختلف الدول الأعضاء⁽¹¹⁾.

باء- البيانات المؤسسية

- 26- يضم الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا الأجهزة التالية:
- (أ) مؤتمر رؤساء الدول والحكومات؛
- (ب) مجلس الوزراء؛
- (ج) المفوضية؛
- (د) محكمة العدل؛
- (هـ) ديوان المحاسبة؛
- (و) اللجنة البرلمانية؛
- (ز) غرفة الصناعة والتجارة الإقليمية.

- (8) Ismaila Ba, « UEMOA : La faiblesse des échanges intracommunautaires au menu du Forum sur la libre circulation des personnes et des biens », Le Journal de l'économie malienne، 8 تشرين الأول/أكتوبر 2019.
- (9) UEMOA, *Rapport annuel sur la surveillance commerciale*, 2013 (mars 2014). الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، *التقرير السنوي عن المراقبة التجارية*، 2013 (آذار/مارس 2014).
- (10) نفس المرجع أعلاه.
- (11) UEMOA, « Note de conjoncture économique régionale dans l'UEMOA », n° 452, 3^e trimestre 2019. الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، "مذكرة بشأن الظرف الاقتصادي الإقليمي في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا"، رقم 452، الفصل الثالث من سنة 2019.

27- وأنشئت أيضاً مؤسستان متخصصتان مستقلتان، هما:

(أ) المصرف المركزي لدول غرب أفريقيا؛

(ب) مصرف التنمية لغرب أفريقيا.

28- أنشئت مفوضية الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا جهازاً لتحفيز السياسات المشتركة وتنفيذها في كانون الثاني/يناير 1995⁽¹²⁾. ويشرف عليها رئيس يعينه مؤتمر رؤساء الدول والحكومات بين المفوضين الثمانية التابعين لكل دولة من الدول الأعضاء. وتعدّ المفوضية سبع إدارات، على رأس كل إدارة مفوض.

29- وفي إطار إنجاز مهامها، ركزت المفوضية جهودها في مرحلة أولى على مواءمة السياسات العامة والنهوض بالسوق المشتركة من خلال الإجراءات ذات الأولوية التالية:

(أ) تفعيل الاتحاد الجمركي؛

(ب) إنشاء نظام تفضيلي داخلي وتحديد تعريفه خارجية مشتركة؛

(ج) وضع سياسة تجارية مشتركة؛

(د) صياغة سياسة موحدة في مجال المنافسة؛

(هـ) تعزيز الانتقال الحر للأشخاص والسلع والخدمات والحق في الاستقرار.

30- وقد أُجريت في السنوات الأخيرة دراسات عديدة وعمليات تشخيص كثيرة لتقييم قدرات المفوضية في مجال الإدارة⁽¹³⁾. وتركز الاستعراض الذي أجرته المفوضية، في جملة أمور، على طريقة تدخلها والأدوار الرئيسية التي تؤديها في تصميم وتنفيذ الإصلاحات والسياسات الاتحادية.

31- وبين الاستعراض أن المجالات المختلفة، على الرغم من أنها تستجيب لاحتياجات إقليمية هامة، لا تكتسي نفس القدر من الأهمية من منظار أحكام معاهدة الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا وبالنسبة إلى القدرات التي تملكها المفوضية.

32- ويندرج تنفيذ سياسة الاتحاد في مجال المنافسة ضمن المجالات ذات الأولوية التي تركز عليها المفوضية لتعزيز عملية التكامل. لذا، أُتخذت مبادرات عديدة تهدف إلى تحسين التدريب الذي يتلقاه موظفو المفوضية والنهوض بمهاراتهم، وتعزيز أداء المفوضية على الصعيد المؤسسي وفي مجال بناء القدرات.

33- وأُتخذت بالتوازي مع هذه المبادرات إجراءات تتعلق بالتدريب المشترك للموظفين وتوحيد الآراء بشأن تطبيق القواعد بغية تعزيز التعاون بين الهيئة الاتحادية والهيكل الوطنية.

34- بيد أن مسألة توزيع الاختصاصات بين المفوضية والهيكل الوطنية لا تزال قائمة بالكامل في غياب توجيه واضح من مؤتمر رؤساء الدول والحكومات أو من مجلس الوزراء يساعد على تجاوز الصعوبات العملية التي يطرحها تطبيق فتوى محكمة العدل التابعة للاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا رقم 2000/003 المؤرخة 27 حزيران/يونيه 2000 والمتعلقة بتفسير المواد 88 إلى 90 من المعاهدة.

(12) المادة 26 من معاهدة الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا بصيغتها المعدلة هي التي تحدد سلطات المفوضية.

(13) وبوجه الخصوص، أُجري استقصاء للتصورات في عام 2010 من أجل سير آراء إدارات الدول الأعضاء، والمجتمع المدني، والشركاء التقنيين والماليين، والموردين، وموظفي المفوضية، بشأن دور المفوضية وأدائها والمخاطر المرتبطة بتدخلاتها (الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، "الخطة الاستراتيجية للاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا للفترة 2011-2020"، تشرين الأول/أكتوبر 2010).

- 35- فمن شأن مثل هذا التوجيه أن يُيسّر إنفاذ الأمر التوجيهي رقم 02/2002/CM/UEMOA المؤرخ 23 أيار/مايو 2002 والمتعلق بالتعاون بين المفوضية والهياكل الوطنية للمنافسة في الدول الأعضاء من أجل تطبيق المواد 88 و89 و90 من معاهدة الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، وهو الأمر الذي ينص على تعديل النصوص الوطنية المتعلقة بالمنافسة امتثالاً لمبدأ أسبقية المعايير الاتحادية.
- 36- ويبدو هذا الأمر ضرورياً لبناء وتعزيز الإطار المشترك الذي يقوم على الاختصاص الحصري للمفوضية والتعاون بينها وبين الهياكل الوطنية المعنية بالمنافسة.
- 37- بالفعل، تحتاج الدول إلى توجيهات دقيقة للوفاء بالتزامها بعدم اتخاذ أي تدابير من شأنها أن تعرقل تطبيق المعايير الاتحادية أو تحد من القدرة على إنفاذها. وعلى هذا الأساس، يمكنها أن تتحقق من أن نصوصها الوطنية متفقة مع القانون الاتحادي ولا يمكن التحجج بها لعدم التقيد بالقانون الاتحادي من قبل الإدارات أو المحاكم أو الأشخاص الطبيعيين.

ثالثاً- الإطار المؤسسي ومحصلة تدخلات المفوضية

ألف- الإطار المؤسسي

- 38- في إطار بناء السوق المشتركة، باعتبارها ركيزة لتحقيق التكامل، اعتمدت الدول الأعضاء في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا برامج تهدف إلى توحيد الأسواق الداخلية.
- 39- ويشكل تنفيذ سياسة مشتركة في مجال المنافسة واحدةً من الأدوات اللازمة لتحقيق الأهداف الواردة في معاهدة الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا. وفي هذا الصدد، ترد المتطلبات الرئيسية في المواد 4(أ) و76(ج) و87 إلى 90 من المعاهدة بصيغتها المنقحة وفي المادة 3 من الصك الإضافي رقم 99/05 بشأن اعتماد السياسة الصناعية المشتركة للاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا.
- 40- وتتدخل المفوضية بموجب الاختصاصات الحصرية التي يخولها إياها الإطار المؤسسي لفرض عقوبات متى تبيّن وجود ممارسات مانعة للمنافسة داخل السوق المشتركة، سواءً أكان لها تأثير أم لا على المبادلات.
- 41- وتتعاون الدول الأعضاء في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، من خلال هياكلها الوطنية للمنافسة، مع المفوضية في تطبيق قواعد المنافسة بممارسة الرقابة على عمل الأسواق (إعداد تقارير عن حالة المنافسة، ونشر مذكرات فصلية بشأن سير الأسواق، ودعم المفوضية في إطار إجراء عمليات التحقق والتثبت، وإحصاء المساعدات الحكومية، والمشاركة في عملية اتخاذ القرارات).
- 42- وينطوي هذا الهيكل التنظيمي الناجم عن تفسير محكمة العدل على صعوبات جمة بسبب موقف بعض الدول الأعضاء التي أبدت تحفظات على هذا النموذج، ما قوّض بدرجة كبيرة فعالية الرقابة المفروضة على الممارسات المانعة للمنافسة.
- 43- لذا، تبقى مسألة توزيع الاختصاصات بين المفوضية والهياكل الوطنية قائمة في غياب توجيه واضح من السلطات الاتحادية (مؤتمر رؤساء الدول والحكومات أو مجلس الوزراء).
- 44- وتشمل هذه الصعوبات ما يلي:
- (أ) عدم قبول الهياكل الوطنية بمبدأ الاختصاص الحصري للمفوضية الذي أقرته محكمة العدل في فتاها؛
- (ب) نقص الموارد البشرية والمادية المتاحة لدى إدارة المنافسة التي تشكل واحداً من الأقسام التي تعمل داخل المفوضية؛
- (ج) البطء الذي يميز عملية صنع القرار داخل المفوضية فيما يتعلق بمعالجة قضايا المنافسة.

45- وتحدّد اللائحة رقم 2/2002/CM/UEMOA المؤرخة 23 أيار/مايو 2002 بشأن الممارسات المانعة للمنافسة داخل الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، ضمن قائمة الممارسات المحظورة، الكارتلات المانعة للمنافسة، وسوء استعمال قوة السوق، والممارسات المانعة للمنافسة المنسوبة إلى الدول الأعضاء، والمساعدات الحكومية التي من شأنها أن تقيّد المنافسة.

46- وتجدر الملاحظة أن معاهدة الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا لها خصائص مميزة مهمة، يُذكر من بينها اللائحة المتعلقة بسلوكيات الشخصيات العامة التي من شأنها أن تقيّد المنافسة داخل الاتحاد. فالمساعدات الحكومية، على سبيل المثال، تخضع للائحة 4/2002/CM/UEMOA المتعلقة بالمساعدات التي تقدمها الدول داخل الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا وبطرائق تطبيق المادة 88(ج) من المعاهدة.

47- وتوثق المفوضية المخالفات بناءً على شكوى أو من تلقاء ذاتها. ولها أن تتخذ تدابير مؤقتة، أو تمنح إعفاءات فردية، أو تتخذ قرارات إعفاء بحسب الفئة⁽¹⁴⁾.

48- والإجراءات المتعلقة بالممارسات المانعة للمنافسة فئتان:

(أ) الإجراءات المبسّطة التي تسمح للمفوضية باتخاذ قرارات، بعد ستة أشهر من تاريخ تلقيها طلب شهادة تثبت عدم الإخلال أو إعفاء فردي، ما لم تُوجّه أي مطالبة إلى أحد الأطراف المعنية؛
(ب) إجراءات الدعوى عندما تبدي المفوضية شكوكاً فيما يتعلق بتوافق ممارسات المؤسسات الاقتصادية مع قواعد السوق المشتركة.

49- وتختص المفوضية أيضاً بمراقبة التركّزات. وهي تمارس هذه الرقابة من خلال آلية معقدة تستند إلى خليط من القواعد المتصلة بالإعفاءات والقواعد المتصلة بسوء استعمال قوة السوق.

50- وتُصنّف المساعدات الحكومية، التي تخضع للمراقبة، في أربع فئات:

(أ) المساعدات التي تخضع لواجب الإشعار؛

(ب) المساعدات غير القانونية والمحظورة بحكم القانون؛

(ج) المساعدات التي يُساء تطبيقها؛

(د) المساعدات القائمة.

51- ويتضمن القانون الاتحادي أيضاً فئة خاصة من الممارسات، يُطلق عليها اسم "الممارسات المانعة للمنافسة المنسوبة إلى الدول الأعضاء". وتشمل هذه الفئة التدابير التي تتخذها الدول الأعضاء والتي من شأنها أن تحول دون تطبيق قواعد المنافسة الاتحادية.

52- وتتولى محكمة العدل تقييم مشروعية القرارات التي تتخذها المفوضية وفق الشروط الواردة في الصكّ الإضافي رقم 1 المتعلق بأجهزة المراقبة التابعة للاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا. وتختص أيضاً بالكامل بنظر الطعون على القرارات التي بموجبها تفرض المفوضية عقوبات أو غرامات مالية. ويجوز لمحكمة العدل تعديل القرارات أو إبطالها، وترفع قيمة العقوبة أو الغرامة أو تخفيفها، أو فرض التزامات محددة.

(14) يجوز للمفوضية أن تفرض على المؤسسات الاقتصادية أو على تجمعات المؤسسات الاقتصادية عقوبات مالية تتراوح قيمتها من 500 000 فرنك أفريقي إلى 100 000 000 فرنك أفريقي، علماً أن هذا المبلغ الأخير يمكن تعديله لكي يساوي 10 في المائة من رقم الأعمال. ويجوز للمفوضية أيضاً أن تفرض غرامات مالية تتراوح قيمتها من 50 000 فرنك أفريقي إلى 1 000 000 عن كل يوم تأخير اعتباراً من التاريخ الذي تحدده في قرارها، لإرغام هذه المؤسسات على وضع حد للمخالفة أو على تقديم المعلومات الشاملة والدقيقة التي تكون المفوضية قد طلبتها بموجب قرار.

53- وتختص محكمة العدل أيضاً بنظر الدعاوى المتعلقة بالإخلالات التي ترفعها المفوضية في حالات الكشف عن ممارسات مانعة للمنافسة منسوبة إلى الدول الأعضاء.

باء- محصلة تدخلات المفوضية

54- يتعلق معظم المنازعات التي تنظر فيها مفوضية الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا بقضايا ذات صلة بتدخلات السلطات العامة. وتتسم عملية اتخاذ القرارات داخل المفوضية بالبطء الشديد.

55- ومن شأن تنقيح القواعد الموضوعية (ولا سيما اعتماد نظم محددة بشأن مراقبة التركزات) والإجراءات (بما في ذلك تعريف الإجراءات المتعلقة بالممارسات المانعة للمنافسة المنسوبة إلى الدول الأعضاء وتبسيط عملية اتخاذ القرارات) أن يساعد على تحسين المراقبة القبلية والبعديّة للممارسات المانعة للمنافسة.

1- مراقبة تدخلات السلطات العامة

56- لا تشكل مراقبة تدخلات السلطات العامة الجزء الأكبر من عمليات مراقبة الممارسات المانعة للمنافسة. ومع ذلك، تمثل هذه المراقبة في سياق الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا عنصراً هاماً في ظل عدم رسوخ ثقافة الولاية التي تتجاوز الحدود الوطنية.

57- ويبلغ عدد القضايا المتعلقة بتدخلات السلطات العامة التي حققت فيها المفوضية ما لا يقل عن 10 قضايا.

58- وتسعى المفوضية إلى تعزيز المراقبة القبلية لتدخلات السلطات العامة عن طريق إجراء إحصاء سنوي للمساعدات الحكومية. وتفلت من هذه المراقبة القبلية أنواع كثيرة أخرى من التدخلات التي تقوم بها السلطات العامة، وذلك على الرغم من أن تأثيرها السلبي على قواعد المنافسة الحرة قد يكون أكثر شدة.

59- زد على ذلك أن مبادرات المؤسسات الخاصة التي أصبحت تتجرأ أكثر فأكثر على تقديم طلبات إلى المفوضية من أجل التحقيق في تدابير السلطات العامة التي تعتبرها مخالفة للقواعد الاتحادية، تساهم أيضاً في تعزيز الإطار الإقليمي.

2- مراقبة الكارتلات وسوء استعمال قوة السوق

60- يبقى عدد القضايا التي شملها قرار من المفوضية محدوداً للغاية بسبب أوجه الضعف المتصلة بعوامل مؤسسية وتشغيلية. ومع ذلك، جرى خلال السنوات الأخيرة التحقيق في عدد كبير من القضايا التي لم تُبْتْ بعد.

61- وعلى الصعيد المؤسسي، إن الاختصاص الحصري للمفوضية، الذي لا يحظى بقبول واسع من الدول الأعضاء⁽¹⁵⁾ ولا بالدعم الكافي من حيث الموارد البشرية والمالية، يحدّ من فعالية هذه السلطة المكلفة بالتدخل حتى في المنازعات البسيطة ذات البعد الوطني.

(15) أبدت الدول الأعضاء في مناسبات عديدة رغبتها في امتلاك اختصاصات في مجال تطبيق قواعد المنافسة والتدخل في هذا المجال، وذلك لأسباب منها بوجه الخصوص عدم تدخل المفوضية في القضايا التي يكون أثرها محصوراً في الأسواق الوطنية.

62- وعلى الصعيد التشغيلي، يُعزى العديد القليل للقرارات التي سبق أن أصدرتها المفوضية إلى العوامل التالية:

(أ) الحالات القليلة التي تعهدت فيها المفوضية من تلقاء ذاتها بالنظر في ملف بالاستناد إلى مؤشرات تم الحصول عليها من خلال مراقبة الأسواق؛

(ب) العدد القليل من الحالات التي تلجأ فيها الهياكل الوطنية إلى المفوضية، حيث تفضّل هذه الهياكل المنازعات التي تتيح إمكانية المساومة أو فرض غرامات مالية (الممارسات التقييدية، والمنافسة غير النزيهة، وما إلى ذلك)؛

(ج) البطء الذي يميّز عملية اتخاذ القرارات داخل المفوضية⁽¹⁶⁾.

3- تعاون المفوضية مع الدول الأعضاء في مجال بناء القدرات

63- عقب اعتماد ثلاث لوائح تنظيمية وتوجيهين بشأن تطبيق المواد 88 إلى 90 من معاهدة الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، أصبح بناء القدرات داخل الاتحاد من أجل التطبيق الفعال لقواعد المنافسة يشكل أولويةً من أولويات المفوضية.

64- فقد وضعت المفوضية برنامجاً واسع النطاق لبناء القدرات يمتد إلى عام 2018. ويشمل البرنامج دورات تدريبية للموظفين الفنيين وحلقات دراسية إعلامية وتوعوية.

65- والمستفيدون من هذا البرنامج هم الموظفون الفنيون في الإدارات المعنية بتنفيذ السياسة الاتحادية للمنافسة، والقضاة، وأعضاء نقابة المحامين، وأعضاء منظمة أرباب العمل أو التجمع المهني للمؤسسات الاقتصادية، وأعضاء المجتمع المدني والرابطات المهنية.

4- تعاون الهياكل الوطنية مع المفوضية في مجال مراقبة الممارسات المانعة للممارسة

66- تُشرك المفوضية موظفي الهياكل الوطنية في أعمال المراقبة.

67- ومنذ عام 2016، يتم اختيار موظفين فنيين من الدول الأعضاء بالاستناد إلى قوائم وطنية تقترحها سنوياً وزارات التجارة لدعم المفوضية في إجراء التحقيقات المتعلقة بالمنافسة. وبمناسبة كل تحقيق، يحصل الخبراء الوطنيون على عقد لإنجاز العمل المطلوب ويتلقون أجرهم بعد إيداع تقاريرهم واعتمادها في حلقات عمل تنظمها المفوضية.

68- ورغم أن هذه الصيغة تسمح بتحسين عملية إشراك الهياكل الوطنية في التدخلات التي تقوم بها المفوضية، فإن الإطار الذي ينظم تدخل هذه الهياكل لا يزال يحتاج إلى المزيد من التوضيح.

69- أجل، إن النصوص التنظيمية لا تتناول المسائل التالية:

(أ) النظر في طلبات الإعفاء والشكاوى من قبل الهياكل الوطنية للبت في مسألة المقبولية؛

(ب) مراعاة آجال الرد المعمول بها في المفوضية، عندما يتم إيداع الطلب لدى هيكل وطني؛

(ج) اختصاص الهيئات التنظيمية القطاعية بمراقبة الممارسات المانعة للمنافسة، وما ينشأ عن ذلك من تداخل مع اختصاصات السلطات ذات الاختصاص العام؛

(16) تتسم الإجراءات ببطء شديد؛ ولتسريعها، يجب أن يوقع رئيس المفوضية، بناءً على اقتراح من إدارة السوق المحلية والتجارة والمنافسة والتعاون، القرارات من دون المرور مسبقاً عبر اجتماع رؤساء المكاتب ولا اجتماع المفوضين.

- (د) القانون الواجب التطبيق إذا بادر بفتح الإجراء هيكل وطني؛
 (هـ) المهلة الزمنية المحددة لإحالة الطلبات و/أو الشكاوى من الهياكل الوطنية إلى المفوضية؛
 (و) اختصاص الهياكل الوطنية بتوجيه طلبات رسمية للحصول على معلومات.

رابعاً- تطور الأطر الوطنية وتحليل العلاقات بين المفوضية والهياكل الوطنية المعنية بالمنافسة

- 70- تبيّن أن أجل الستة أشهر الذي حُدّد لاستكمال مواءمة القوانين الوطنية مع القانون الاتحادي من أجل التوصل إلى تفسير موحد للقواعد وطريقة تطبيقها، كان مفرط الطموح بالنظر إلى المدة التي تستغرقها إجراءات اعتماد النصوص في الدول الأعضاء.
 71- فقد أفضى البطء الملحوظ في عملية إدراج التوجيه رقم 02/2002/CM/UEMOA في القانون الوطني إلى أوجه عدم اتساق كثيرة داخل الدول الأعضاء، أدت بوجه الخصوص إلى اعتماد قوانين عامة بشأن المنافسة تمنح للهياكل الوطنية سلطة اتخاذ القرارات في مجال مراقبة الممارسات المانعة للمنافسة والمعاقبة عليها، وقوانين قطاعية تنص على اختصاص الهيئات التنظيمية بهذه المسائل.

ألف- تحليل القوانين الوطنية المتعلقة بالمنافسة

- 72- من التوصيات القوية التي أفرزها استعراض النظراء لعام 2007، إعادة تنظيم المؤسسات المعنية بالمنافسة في الدول الأعضاء، وعلى وجه التحديد تكييف التنظيم الإداري للهياكل الوطنية، مع مراعاة السياق الاتحادي⁽¹⁷⁾.
 73- ومن أصل الدول الثماني الأعضاء في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، اعتمدت خمس دول قوانين وطنية جديدة (بنن، وبوركينا فاسو، وكوت ديفوار، ومالي، والنيجر)، في حين شرعت الدول الثلاث الأخرى في تنقيح قوانينها القائمة (توغو، والسنغال، وغينيا - بيساو).

باء- العلاقات بين المفوضية والهياكل الوطنية للمنافسة

- 74- يحدّد التوجيه رقم 02/2002/CM/UEMOA مجالات تدخل المفوضية والهياكل الوطنية، لكنه لا يتضمن أي أحكام تبيّن بوضوح كافٍ أساليب التعاون بينهما.
 75- وحسب المادة 3 من التوجيه رقم 02/2002/CM/UEMOA تضطلع السلطات الوطنية بمهمة عامة في مجال التحقيق في الممارسات المانعة للمنافسة، سواء بناءً على مبادرة وطنية أو بتكليف صريح من المفوضية وفقاً لسلطات وإجراءات التحقيق المنصوص عليها في القانون الاتحادي والقوانين الوطنية.
 76- وفي إطار إنجاز المهمة المذكورة أعلاه، تتلقى الهياكل الوطنية المعنية بالمنافسة الطلبات المتعلقة بشهادات عدم الإخلال، والإشعارات المتعلقة بالإعفاء، والشكاوى المرفوعة من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين، ثم تحيلها إلى المفوضية. وتقوم بإحصاء المساعدات الحكومية، وتقديم إلى المفوضية تقارير فصلية عن هذه المساعدات، وتعد تقريراً سنوياً عن حالة المنافسة في البلد.

(17) الأونكتاد، استعراض النظراء الطوعي لسياسات المنافسة في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، وبنن، والسنغال، الوثيقة UNCTAD/DITC/CLP/2007/1. انظر أيضاً:
<https://unctad.org/fr/pages/MeetingsArchive.aspx?meetingid=13236>

- 77- وعلاوة على ذلك، تشارك الهياكل الوطنية في أعمال اللجنة الاستشارية المعنية بالمنافسة.
- 78- وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أن المادة 6 من التوجيه رقم 02/2002/CM/UEMOA تقضي بأن تتخذ الدول الأعضاء جميع التدابير من أجل مواءمة قوانينها الوطنية المتعلقة بالمنافسة، بما في ذلك القوانين القطاعية، مع التشريعات الاتحادية، وتكييف هياكلها الوطنية المعنية بالمنافسة بغية حصر اختصاصاتها في مجالات التدخل المحددة في التوجيه.
- 79- وفيما يتعلق بإجراءات التنازع، من الواضح أن القانون الاتحادي وحده هو الذي ينطبق عندما تبادر المفوضية إلى التحقيق من تلقاء ذاتها أو بناءً على شكوى؛ بيد أن الأسئلة التالية تبقى مطروحة عندما تأتي المبادرة من هيكل وطني:
- (أ) هل تختص الهيئات التنظيمية القطاعية بمراقبة الممارسات المانعة للمنافسة شأنها شأن سلطات المنافسة التي تملك اختصاصات عامة، أم هي مطالبة بأن تتنازل لصالح السلطات ذات الاختصاص العام إذا ثبت لديها وجود مؤشرات على انتهاكات لقواعد المنافسة؟
- (ب) ما هو القانون الواجب التطبيق عندما يبادر هيكل وطني إلى فتح إجراء التحقيق؟ لم تُحسم هذه المسألة بشكل قاطع بعكس مسألة القانون الواجب التطبيق على المسائل العارضة، وعمليات التفتيش، وتدابير تنفيذ قرارات المفوضية التي تخضع للقوانين الوطنية.
- (ج) اعتباراً من أي مرحلة يتعين على الهيكل الوطني إحالة ملف القضية إلى المفوضية؟
- (د) هل يجوز للهياكل الوطنية أن تقرر تقديم طلب رسمي للحصول على معلومات، مع العلم أن أنه بإمكان هذه الهياكل فتح تحقيقات بموجب القوانين الوطنية؟
- 80- وقد يكون من المستصوب أن تلتزم المفوضية فتوى من محكمة العدل توضّح فيها هذه المسائل إلى جانب مسائل أخرى تتسم بنفس القدر من الأهمية، مثلما فعلت ذلك بخصوص توزيع الصلاحيات بينها وبين الدول الأعضاء.

خامساً- الإصلاحات التي شملت الإطار المؤسسي

ألف- مشكلة الإصلاحات

- 81- في عام 2011 كلفت المفوضية بإجراء دراسة⁽¹⁸⁾ أوصى التقرير الذي أعقبها بشدة بإنشاء هيكل مؤسسي وتشريعي جديد على الصعيد الإقليمي وعلى صعيد الدول الأعضاء من أجل التنفيذ الفعال للسياسة الاتحادية في مجال المنافسة.
- 82- وسمحت الأعمال الكثيرة التي تلت اعتماد هذا التقرير النهائي بالتفكير حول مختلف المسائل التي قد يثيرها إصلاح ممكن للإطار المؤسسي يستهدف توزيعاً جديداً للاختصاصات بين المفوضية والهياكل الوطنية المعنية بالمنافسة.
- 83- ويُتوقع أن تشمل الإصلاحات المتوخاة القواعد الموضوعية، وتوزيع الاختصاصات، والإجراءات، والمؤسسات. ومن المنتظر أن تُنفذ الإصلاحات على الصعيد الإقليمي وعلى صعيد الدول الأعضاء.

(18) Mor Bakhom, "Cohérence institutionnelle et effectivité d'une politique régionale de la concurrence: le cas de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)", *Revue internationale de droit économique*, المجلد الخامس والعشرون، عدد 3(201)، الصفحات 305 إلى 332.

1- إصلاح عملية مراقبة التركزات الاقتصادية

- 84- على الصعيد الإقليمي، يُتَوَقَّع أن تشمل الإصلاحات بوجه الخصوص تحسين القواعد الموضوعية المتعلقة بمراقبة التركزات، ما يعني تعديل أحكام اللامحتين 2/2002/CM/UEMOA و 3/2002/CM/UEMOA اللتين تنشئان نظاماً مختلطاً يصنّف عمليات تركز معينة في فئة الممارسات المماثلة لسوء استعمال قوة السوق وينظّم المراقبة القبّلية لهذه العمليات في إطار نظام الإعفاءات المنطبقة على الكارتلات.
- 85- وتفتقر هذه الآلية إلى الوضوح الكافي من الناحية القانونية، ويمكن أن تنشأ عنها صعوبات في التطبيق. زد على ذلك أنها لا تسمح في الوقت الراهن باستخلاص رسوم تمكّن من تغطية تدخلاتها في هذا المجال.

2- إصلاح الإطار المؤسسي للتنفيذ

- 86- لتدارك الصعوبات التي تسببها الإجراءات المرهقة والبطيئة التي تتبعها المفوضية لاتخاذ قراراتها، لا بد من التفكير في مراجعة قواعد تنظيم المفوضية وسيرها.
- 87- وفي هذا الصدد، يمكن أن يُساعد تفويض سلطة التوقيع التي يملكها رئيس المفوضية لصالح المفوض المعني بقضايا المنافسة على تعجيل عملية تجهيز الملفات. ثم إن منح إدارة المنافسة قدراً أكبر من الاستقلالية من شأنه أن يساعدها على إنجاز مهامها الميدانية بصورة أفضل.
- 88- وأخيراً، يجب توسيع نطاق مسؤوليات الهيكل الوطنية لتمكينها من معالجة القضايا البسيطة التي لا تثير مسائل ذات أهمية اتحادية.

باء- ضرورة تنفيذ الإصلاحات على الصعيد الوطني

1- الإصلاحات المطلوب إنجازها على صعيد الدول الأعضاء

- 89- تمرّ مسألة الدول الأعضاء عبر إصلاح الأطر القانونية الوطنية من أجل إنشاء سلطات وطنية مستقلة تُعنى بالمنافسة وتكون الجهة الوحيدة المخوّلة اتخاذ قرارات في إطار مراقبة الممارسات المانعة للمنافسة. وتحقيقاً لذلك، يجب فصل هذه السلطات من الناحية الوظيفية عن وزارات التجارة، وينبغي بوجه الخصوص تزويدها بالموارد البشرية والمالية التي تمكّنها من ممارسة السلطات التنفيذية باستقلال تام.
- 90- وينبغي كذلك تنظيم العلاقات بين الهيئات التنظيمية القطاعية وسلطات المنافسة وفق أطر تعاون تسمح بتجنّب تنازع الاختصاصات بين هاذين الصنفين من الهيكل. ويمكن إنشاء نظام تشاور متبادل يتيح لسلطة المنافسة الإمكانية لاستشارة الهيئة التنظيمية قبل اتخاذ قرار بشأن قطاع منظم، والعكس صحيح. ويجب أن تتسم عملية التشاور هذه بالشفافية وأن تكون محل تقارير علنية.
- 91- وأخيراً، يجب أن تُستكمل القوانين الوطنية المتعلقة بالمنافسة بقواعد تنظّم عملية مراقبة التركزات وتكون متوائمة مع الإطار الاتحادي المقبل الذي يجري وضعه. وفي المقابل، ليس هناك حاجة، فيما يبدو، لسن قوانين بشأن مراقبة المساعدات الحكومية التي يجب أن تبقى مقصورة على الإطار الاتحادي.

2- دور المفوضية في الإصلاحات المقررة

- 92- ينبغي أن تتم عملية مواءمة القوانين الوطنية مع الإطار الاتحادي تحت إشراف المفوضية من أجل التحقق من أن إدراج المعايير الاتحادية في القوانين الوطنية يتم بشكل سليم، وتعزيز توافق القوانين الوطنية في بنن، وبوركينا فاسو، وكوت ديفوار، ومالي مع الإطار الاتحادي⁽¹⁹⁾.

(19) اعتمدت هذه الدول الأعضاء تشريعات قد تتعارض مع الاختصاص الحصري الذي تمنحه للمفوضية معاهدة الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا.

جيم - بناء قدرات الهياكل الوطنية للمنافسة

1- الحاجة إلى دورات تدريبية مناسبة

93- رغم الجهود الكبيرة التي تبذلها مفوضية الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا لإيجاد القدرات التقنية المناسبة من أجل التنفيذ الكفء والفعال لقواعد المنافسة الاتحادية، فإن خبرة الهياكل الوطنية في مجال تجهيز الملفات المتعلقة بالمنافسة لا تزال ضعيفة.

94- لذا، يجب أن يوفّر التدريب في المجالات التالية:

(أ) جمع وتحليل البيانات المطلوب تقديمها إلى المفوضية؛

(ب) صياغة التقارير الفصلية والسنوية عن حالة المنافسة؛

(ج) تقنيات التحقيق؛

(د) إجراءات التحقيق؛

(هـ) صياغة مشاريع القرارات.

95- وتُقدّم هذه التدريبات في شكل حلقات عمل ودورات تدريب في هياكل تتمتع بخبرات متطورة.

2- دعم الإصلاحات

96- يجب دعم الإصلاحات المؤسسية، التي تتكفل بها الدول الأعضاء في المقام الأول، في مختلف مراحل الإنجاز حسب جدول زمني مضبوط، وذلك تجنباً للتفاوتات القائمة حالياً بين الدول التي أنجزت الإصلاحات والدول التي تأخرت في ذلك.

97- وفي الختام، يجب أن يتم تعميم النصوص الاتحادية والوطنية في إطار نشاط منظم للتبادل مع مختلف الفاعلين، وبخاصة الغرف التجارية، ورابطات المستهلكين، والتجمعات المهنية، ونقابات المحامين.

سادساً - التعاون مع سلطة المنافسة التابعة للاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا

ألف - وصف الحالة

98- تطرح عملية التكامل الإقليمي في غرب أفريقيا عدداً من التحديات الكبرى، منها إجراءات التكييف المؤسسي التي تسمح بتحقيق التوافق بين تدخلات الأجهزة التابعة للاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا والأجهزة التابعة للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا التي تسعى لتحقيق أهداف مماثلة.

99- وعملاً بالتوجيهات الصادرة عن مؤتمر رؤساء الدول والحكومات للاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا في عام 1999، يشكل اتفاق التعاون بين الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، المبرم في 5 أيار/مايو 2004، أساس عملية التقارب.

100- والمنافسة هي واحدة من المسائل التي يتم تناولها في إطار المناقشات التي تجري على مستوى الأجهزة التنفيذية التابعة للمفوضيتين. ونظراً لأوجه التشابه العديدة بين القواعد الموضوعية المعتمدة في هذا المجال، فإن الدول الثماني الأعضاء في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، التي هي أعضاء أيضاً في الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، قد تختلف فيما بينها عندما يتعلق الأمر بتفسير تلك القواعد من قبل السلطات المختصة الوطنية أو محاكم العدل.

101- وقد تجدد الاهتمام بموضوع مواءمة إطارَي المنافسة منذ إنشاء الهيئة الإقليمية للمنافسة التابعة للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في بانجول خلال عام 2019.

باء- المبادئ التوجيهية لإنشاء إطار للتعاون

102- في إطار المساعي من أجل تحقيق التقارب، تجدر الإشارة إلى أن الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا تعمل، في الوقت الراهن، على إنشاء إطارها الإقليمي. لذا، يجب على الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا أن يحرص على الحفاظ على ما حققه من مكاسب في مجال وضع سياسات المنافسة، وذلك على الرغم من أن دول غرب أفريقيا اتفقت، تماشياً مع تنظيم الاتحاد الإفريقي حسب خمس كتل كبرى، على أن الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا هي الإطار الأمثل للتكامل الإقليمي.

103- ويجب الآن إيجاد حلٍّ للمشاكل التالية:

- (أ) آلية التشاور بين الهيئتين الإقليميتين؛
- (ب) الاعتراف المتبادل بالقرارات التي تصدرها كل هيئة؛
- (ج) معايير تحديد الاختصاصات؛
- (د) جمع الموارد من أجل تنفيذ مشاريع معينة في الميدان، من قبيل الدراسات والتحقيقات؛
- (هـ) وضع معايير مشتركة لدراسة الملفات المتعلقة بمشاريع التركز أو طلبات الإعفاء؛
- (و) العلاقات مع الهياكل الوطنية المعنية بالمنافسة، ولا سيما فيما يتعلق بتنسيق مشاركة الهياكل في أنشطة الهيئتين (التحقيقات، واجتماع اللجان الاستشارية المعنية بالمنافسة، وما إلى ذلك).

سابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

ألف- الاستنتاجات

104- منذ استعراض النظراء لسياسة المنافسة الذي جرى في عام 2007، وضعت المفوضية مجموعة من البرامج التي ترمي إلى النهوض بأدائها وأداء الهياكل الوطنية المعنية بالمنافسة. وقد سمحت هذه البرامج التي تستهدف بناء القدرات بتوفير كتلة حرجة من الموظفين الفنيين داخل الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا ساعدوا الاتحاد في الاضطلاع بالأنشطة المعهودة إليه في مجال المراقبة.

105- وقد ساهم تعزيز الموارد البشرية والمالية، التي لاتزال غير كافية لتغطية الاحتياجات، إلى حد ما في زيادة حجم الأنشطة التي يضطلع بها الهيكل الإقليمي زيادةً ملحوظة.

106- وهكذا، ارتفع في السنوات الأخيرة عدد القضايا التي نظرت فيها المفوضية ارتفاعاً كبيراً. ومع ذلك، تبقى الأجال التي تستغرقها المفوضية لاتخاذ قراراتها طويلةً للغاية بحيث أصبحت تهمد فعالية الإجراءات التي تهدف إلى تنفيذ قواعد المنافسة.

107- لذا، من المهم إعادة النظر في طريقة أداء المفوضية، على الأقل فيما يتعلق بعملية اتخاذ القرارات ذات الصلة بقضايا المنافسة.

108- وبوجه أعم، تشوب عملية تحسين نظام المنافسة الاتحادي الحالي شوائب عديدة. فقد تأخرت عملية إصلاح الأطر الوطنية المنصوص عليها في المادة 6 من التوجيه رقم 02/2002CM/UEMOA المتعلق بالتعاون بين مفوضية الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا والهيكل الوطنية للمنافسة. ثم إن عملية تنقيح القوانين الوطنية أو إصدار قوانين جديدة، التي كان مقرراً أن تتم في الأشهر الستة الأخيرة من عام 2002، لم تنطلق إلا في عام 2013 على إثر صدور المرسوم بقانون رقم 2013-662 المؤرخ 20 أيلول/سبتمبر 2013 المتعلق بالمنافسة في كوت ديفوار.

109- ويقوّض هذا البطء وانعدام التنسيق بين الدول الأعضاء في جهودها الرامية إلى تكييف أطرها الوطنية حسب المعايير الاتحادية بدرجة كبيرة الديناميكية الاتحادية لأن القوانين لا تسير جميعاً في نفس الاتجاه ولا تنظّم أنشطة مراقبة الممارسات المانعة للمنافسة وفقاً لإجراءات متشابهة.

110- وقد تبين أن الإصلاحات التي جرت في خمس دول أعضاء اعتمدت قوانين جديدة غير كافية لحل مشكل مواءمة الترتيبات مع المعايير الاتحادية. ذلك أن عدداً كبيراً من هذه القوانين يستهدف الممارسات التي تُسمّى "تقييدية" والتي تهدف إلى حماية المهنيين أكثر مما تهدف إلى ضمان حسن سير المنافسة. وتتضمن هذه القوانين أيضاً أحكاماً تتعلق بمراقبة تدخلات السلطات العامة (المساعدات العامة، وغيرها من الممارسات المنسوبة إلى الدولة) والتي لم يكن ضرورياً إدراجها في النصوص القانونية لأن هذا النوع من الرقابة تمارسه المفوضية على وجه الحصر.

111- ثم إن هيئات المنافسة القائمة ذات الاختصاص العام لا تتمتع بالاستقلالية الكافية لإنشاء صلات ملائمة بين مفوضية الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا والدول الأعضاء. وهذا ينطوي على احتمال كبير بأن تتدخل السلطات العامة في إجراءات المراقبة والمعاقبة على الممارسات المانعة للمنافسة.

112- ويشمل خطر التدخل هذا بوجه الخصوص طريقة تعيين المسؤولين على رأس هذه الهيئات، وتعيين موظفيها، وتخصيص مواردها المالية والبشرية، والقدرة على امتلاك المبادرة في مجالات تدخلاتها.

113- وينضاف إلى ذلك عدم الاعتراف بسلطة هذه الهيئات الوطنية فيما يتعلق باتخاذ القرارات حيث يتمثل دورها الرئيسي في إسداء المشورة إلى الحكومات، وهو ما يقوّض إمكانية تقاسم الاختصاصات مع المفوضية في المستقبل.

114- ثم إن العلاقات بين المفوضية والسلطات الوطنية المعنية بالمنافسة غير منظمة بشكل رسمي بمقتضى نصوص صادرة عن الاتحاد (توجيهات أو تعميمات) تبين بوضوح أساليب التبادل بين الهيئة الإقليمية للمنافسة والهيكل الوطنية المكلفة بتلقي الشكاوى وإجراء التحريات أو الدراسات وتقديم تقارير عن تدخلاتها إلى المفوضية.

115- بالفعل، إن الأحكام الواردة في التوجيه رقم 02/2002CM/UEMOA تتعلق أساساً بتوزيع الاختصاصات بين المفوضية والهيكل الوطنية، وليس بتنظيم التعاون بين هاذين الصنفين من المؤسسات.

116- وبالمثل، إن اللائحة رقم 3/2002CM/UEMOA، في جزئها المتعلق بالتعاون، تتناول بالأساس تعريف الشروط التي تنظم سير عمل اللجنة الاستشارية المعنية بالمنافسة، ولا تعالج هذه المسألة في العمق.

117- وتستلزم أوجه القصور المبينة أعلاه تنفيذ تدابير تصحيحية من جانب المفوضية والدول الأعضاء تمكّن آلية المنافسة التابعة للاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا من مواصلة دوره كركيزة أساسية للتكامل الاقتصادي داخل الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا.

باء- توصيات عامة ومحددة

1- التوصيات العامة

التوصية رقم 1: تحديث النصوص الاتحادية

118- لا بد من مراجعة اللوائح الاتحادية الصادرة في عام 2002 في ضوء الحاجة إلى إعادة تنظيم عملية مراقبة التركزات التي ينبغي أن تخضع لقواعد محددة تختلف عن القواعد المنطبقة على سوء استعمال قوة السوق. فمن شأن هذه القواعد الجديدة أن توفر للمفوضية مصدراً جديداً لتمويل تدخلاتها، وبخاصة التدخلات المتعلقة بوجه الخصوص بالمراقبة القبليّة للتركّزات.

119- ومن شأن إصلاح القانون الإجرائي أيضاً أن يسمح بتبسيط عملية اتخاذ القرار داخل المفوضية وإضفاء المزيد من المرونة عليها.

120- ويمكن أيضاً توجّهي إدراج مفاهيم جديدة، من قبيل التساهل وبرامج الامتثال.

التوصية رقم 2: إعادة تنظيم العلاقات بين المفوضية والسلطات الوطنية المعنية بالمنافسة

121- يجب النظر في إعادة تنظيم العلاقات بين الجهاز الإقليمي (مفوضية الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا) والهيئات الوطنية (السلطات المعنية بالمنافسة والهيئات التنظيمية القطاعية) بغية تيسير عملية إدارة إجراءات تقاسم المعلومات والعمل المشترك.

التوصية رقم 3: دعم الإصلاحات

122- يجب أن تخضع الإصلاحات المؤسسية، التي تتحمل مسؤوليتها الدول الأعضاء أولاً، لجدول زمني محكم لتجنب التفاوتات القائمة حالياً بين الدول الأعضاء.

التوصية رقم 4: بناء قدرات المفوضية والهيئات الوطنية المعنية بالمنافسة

123- رغم الجهود الكبيرة التي تبذلها المفوضية للنهوض بعملية بناء القدرات التقنية المناسبة التي تسمح بتطبيق القواعد الاتحادية بكفاءة وفعالية، لا يزال معدل معالجة ملفات المنافسة داخل الهيئات الوطنية ضعيفاً. ولهذا السبب، يجب تنظيم دورات تدريبية محددة.

التوصية رقم 5: إنشاء شبكة إقليمية لهيئات المنافسة

124- يمكن أن يُيسّر إنشاء شبكة على الصعيد الإقليمي تنسيق الإجراءات بين السلطة الإقليمية للمنافسة وسلطات الدول الأعضاء، وأن يفضي إلى نقل الكفاءات إلى الهيئات الوطنية المعنية بالمنافسة.

التوصية رقم 6: تعميم النصوص الاتحادية والوطنية

125- تيسيراً للاطلاع على النصوص التشريعية الاتحادية والوطنية، ينبغي أن تُنفَّذ بانتظام أنشطة تُشرك مختلف الفاعلين المعنيين، وبخاصة الغرف التجارية، ورابطات المستهلكين، والتجمعات المهنية، ونقابات المحامين.

التوصية رقم 7: إنشاء إطار للتعاون مع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا

126- لا بد من إنشاء إطار للتعاون مع هيئة المنافسة التابعة للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، يتيح التدخل بشأن نفس القضايا التي تتدخل فيها مفوضية الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، ولكن بترتيبات مختلفة.

التوصية رقم 8: الشركات

127- في إطار برنامج المساعدة التقنية الذي سيتمخض عنه استعراض النظراء، سوف يتم تحديد شركاء تقنيين معينين يمكن لإدارة المنافسة التابعة لمفوضية الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا أن تنشئ معهم أطراً رسمية للتعاون.

التوصية رقم 9: الدعم المقدم من الأونكتاد

128- يمكن أن يقدم الأونكتاد مساعدة تقنية لتنفيذ الإصلاحات التشريعية المقررة ومساعدة مفوضية الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا على تحديد شركاء إثمائيين يمكنهم تعبئة الموارد اللازمة لتمويل برنامج المساعدة التقنية المبنثق من استعراض النظراء.

-2 التوصيات المحددة المتعلقة بتحسين الأطر الوطنية

التوصية رقم 1

129- اتخاذ ما يلزم من إجراءات لكي تبادر الدول الأعضاء، التي لم تفعل ذلك بعد، إلى اعتماد قانون ينظم المنافسة في أفضل الأجال الممكنة.

التوصية رقم 2

130- تبسيط القوانين الوطنية المتعلقة بالمنافسة وتوضيحها عن طريق الفصل بين القانون الذي ينظم الممارسات المانعة للمنافسة ومراقبة عمليات التركز والمساعدات الحكومية أو الممارسات المانعة للمنافسة المنسوبة إلى الدول، من جهة أولى، والقوانين الأخرى (الممارسات التقييدية، والمنافسة غير المشروعة، واللوائح التنظيمية المتعلقة بالشفافية، واللوائح المتعلقة بالأسعار).

التوصية رقم 3

131- قصر اختصاصات الهيئات الوطنية المعنية بالمنافسة على قمع الممارسات المانعة للمنافسة، ومراقبة عمليات التركز، وإذا اقتضى الأمر قمع المساعدات العامة والممارسات المانعة للمنافسة المنسوبة إلى الدولة.

التوصية رقم 4

132- منح الهيئات الوطنية المعنية بالمنافسة سلطة إنجاز دراسات السوق من تلقاء ذاتها أو بتكليف من السلطات العامة، ومدّها بالوسائل الكافية للاضطلاع بهذه المهمة.

التوصية رقم 5

133- تمكين السلطات الوطنية المعنية بالمنافسة من الاطلاع على جميع البيانات المتعلقة بالعطاءات المقدمة في إطار منح الصفقات العمومية وتنظيم هذه العملية.

التوصية رقم 6

134- تحديد شروط تبادل المعلومات بين الهيئات التنظيمية القطاعية والسلطات الوطنية المعنية بالمنافسة في إطار إجراءات المنازعات المتعلقة بالمنافسة، وتنظيم هذه العملية.

التوصية رقم 7

135- الفصل، في القوانين الوطنية، بين الإجراءات المتعلقة بمراقبة عمليات التركز وإجراءات قمع سوء استعمال قوة السوق.

التوصية رقم 8

136- منح الهيئات الوطنية المعنية بالمنافسة سلطةً المعاقبة على الممارسات المانعة للمنافسة ومراقبة عمليات التركز، بالتنسيق مع المفوضية، وتحديد سبل التظلم.

التوصية رقم 9

137- توضيح عناصر إجراءات التظلم أمام الهيئات الوطنية المعنية بالمنافسة.

التوصية رقم 10

138- إضفاء الشفافية على عملية اختيار أعضاء سلطات المنافسة من خلال تنظيم إجراءات الإعلان عن الترشيحات، وتعزيز القواعد التي تنظم مسألة تضارب المصالح بين هؤلاء الأعضاء.

التوصية رقم 11

139- ضمان الاستقلالية المالية للهيئات الوطنية المعنية بالمنافسة والنهوض بقدرتها على استخدام مواردها بصورة مستقلة بمنحها سلطة تعيين الموظفين العاملين لديها.

التوصية رقم 12

140- زيادة الموارد المتاحة للهيئات الوطنية المعنية بالمنافسة زيادةً كبيرة.

التوصية رقم 13

141- تعزيز دور الهيئات الوطنية المعنية بالمنافسة في مجال إصدار الفتاوى بمنحها سلطة إصدار الفتاوى من تلقاء ذاتها، من جهة أولى، وتمكينها من نشر الفتاوى التي تصدرها، من جهة ثانية.

التوصية رقم 14

142- وضع برنامج للمساعدة التقنية لفائدة الهيئات الوطنية المعنية بالمنافسة حتى تكون على اطلاع جيد فيما يتعلق بالممارسات الفضلى المتبعة في مجال المنافسة والمكاسب التي تحققت بفضل اجتهادات الهيئات الاتحادية المختصة.