

Distr.  
GENERALE

TD/B/RBP/96  
13 septembre 1993

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DEVELOPPEMENT  
Groupe intergouvernemental d'experts  
des pratiques commerciales restrictives  
Douzième session  
Genève, 18 octobre 1993  
Point 4 a) de l'ordre du jour provisoire

ETUDES SUR LES PRATIQUES COMMERCIALES RESTRICTIVES, EU EGARD  
AUX DISPOSITIONS DE L'ENSEMBLE DE PRINCIPES ET DE REGLES

Le rôle de la politique de la concurrence dans les réformes économiques  
dans les pays en développement et d'autres pays

Etude du secrétariat de la CNUCED

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>
RESUME ET CONCLUSIONS . . . . .	1 - 9
INTRODUCTION . . . . .	10 - 12
<u>Chapitre</u>	
I. CONCURRENCE ET LIBERALISATION DANS LES PAYS QUI ENTREPRENNENT DES REFORMES ECONOMIQUES ET ROLE DES AUTORITES CHARGEES DE LA CONCURRENCE . . . . .	13 - 27
A. Le rôle de la politique de la concurrence dans les réformes économiques . . . . .	13 - 23
B. L'expérience de quelques pays . . . . .	24 - 27

TABLE DES MATIERES (suite)

<u>Chapitre</u>	<u>Paragraphe</u> s
II. LA CONCURRENCE ET LES PRIX . . . . .	28 - 61
A. Les avantages et les difficultés de la libération des prix et le rôle des autorités chargées de la concurrence . . . . .	28 - 38
B. Les restrictions horizontales et les prix . . . . .	39 - 43
C. Les restrictions verticales, les positions dominantes sur le marché et les prix . . . . .	44 - 49
D. Fixation des prix et monopoles naturels . . . . .	50 - 61
III. CONCURRENCE, PRIVATISATION ET DEMONOPOLISATION . . . . .	62 - 82
A. Privatisation, efficacité et concurrence . . . . .	62 - 76
B. Rythme et modalités de la privatisation et de la réforme des entreprises publiques . . . . .	77 - 82
IV. POLITIQUE DE CONCURRENCE ET LIBERALISATION DU COMMERCE ET DES INVESTISSEMENTS ETRANGERS . . . . .	83 - 106
A. Effets des investissements étrangers directs sur la concurrence . . . . .	83 - 88
B. Politique de concurrence et investisseurs étrangers . . . . .	89 - 94
C. Effets du commerce sur la concurrence . . . . .	95 - 96
D. Politique de concurrence et commerce d'importation	97 - 103
E. Coopération internationale . . . . .	104 - 106

## RESUME ET CONCLUSIONS

1. Le renforcement de la concurrence est un élément clé du succès des réformes économiques axées sur la déréglementation adoptées partout dans le monde ces dernières années. Cette réussite implique qu'il y ait des règles du jeu pour appuyer le fonctionnement des mécanismes du marché. Cependant, si plusieurs pays en développement et d'autres pays ont adopté ou sont en train d'élaborer des lois et des lignes directrices sur la concurrence, beaucoup ne l'ont pas encore fait. Ce qu'il faut, c'est une meilleure compréhension des avantages que ces pays peuvent tirer d'une politique de la concurrence, notamment pendant la phase de transition en attendant que les mécanismes autocorrecteurs du marché se mettent en place sous l'impulsion des réformes.

2. Il serait souhaitable que les autorités chargées de la concurrence s'attachent à la fois à exercer leur contrôle sur les pratiques commerciales restrictives appliquées par les firmes privées et à encourager la prise en compte d'une politique de la concurrence dans la définition des grandes lignes de l'action gouvernementale dans d'autres domaines. La politique de la concurrence devrait s'appliquer en fonction des circonstances spécifiques de chaque pays, compte tenu des critères d'efficacité et de la nécessité de favoriser un climat de confiance dans les milieux d'affaires. Les priorités devraient être définies en se souvenant, notamment, qu'il faut conforter et compléter les réformes économiques. Des ressources suffisantes devraient être prévues.

3. La libération des prix a été un aspect majeur de la réforme économique dans de nombreux pays, bien que son rythme et sa place dans la séquence des réformes aient posé des problèmes; quand la libération des prix déclenche une spirale inflationniste, le climat concurrentiel risque d'en subir le contre-coup. Une tâche importante des autorités de contrôle devrait être de veiller à ce que les entreprises ne compromettent pas les avantages de la déréglementation en maintenant des prix artificiellement élevés. Il faudrait cependant éviter de porter atteinte à la concurrence et à l'efficacité en rétablissant des mesures de contrôle des prix sous d'autres formes.

4. Dans l'application des lois sur la concurrence destinées à contrôler les pratiques commerciales restrictives en matière de prix, la fixation horizontale des prix et les pratiques analogues sont généralement interdites à priori ou en principe, mais d'autres pratiques horizontales ou les coentreprises sont parfois exemptées pour des considérations d'efficacité. La plupart des pays ayant une législation sur la concurrence procèdent à une évaluation cas par cas des pratiques commerciales restrictives verticales. La législation sur la concurrence en vigueur dans les pays en développement et d'autres pays a accordé une attention particulière au comportement des firmes en position dominante sur le marché. Pour contrôler les prix appliqués par les monopoles naturels ou les pratiques commerciales restrictives imputables à ces monopoles, la législation sur la concurrence a été complétée dans certains pays par diverses variantes de réglementation sectorielle. Mais l'application optimale de ces contrôles est difficile, et pour les pays qui font des efforts en ce sens une coopération technique avec ceux qui ont une certaine expérience du problème sera très utile.

5. Dans les pays en développement et d'autres pays, la privatisation renforce souvent l'efficacité, mais pas forcément dans tous les cas, surtout dans les pays dont les dotations en capital ou en compétences sont limitées, ou qui n'ont pas les structures voulues pour assurer le fonctionnement de la concurrence ou la mise en jeu de la responsabilité des gestionnaires. La privatisation devrait s'inscrire dans le cadre global de la réforme économique et son déroulement devrait être fonction des capacités d'absorption de l'économie, les autorités chargées de la concurrence aidant à définir le mode de privatisation le mieux adapté aux critères de concurrence et d'efficacité et passant au crible les incitations, les subventions ou les mesures réglementaires de protection accordées dans ce contexte. Des méthodes de privatisation comme la sous-traitance peuvent donner de bons résultats. Préalablement à la privatisation, les entreprises publiques devraient être, autant que possible, réformées et exposées à un environnement concurrentiel.

6. En raison de leur compétitivité souvent plus forte, l'arrivée d'investisseurs étrangers sur les marchés de pays en développement et d'autres pays aura généralement de profondes répercussions en intensifiant ou en diminuant la concurrence, et aussi en renforçant l'efficacité. En ce qui concerne le contrôle des pratiques restrictives émanant d'investisseurs étrangers, une vigilance particulière s'impose dans le cas des investisseurs étrangers et le traitement national devrait être la règle. En général, l'application de ces contrôles n'aurait pas d'effets dissuasifs sur les investisseurs étrangers et pourrait leur offrir une garantie de stabilité et de sécurité. Les firmes étrangères étant souvent en position de force sur le marché, une vigilance particulière est de mise et il peut être parfois plus efficace d'abaisser les obstacles à l'entrée sur le marché. Un contrôle devrait être exercé sur les incitations à l'investissement, les subventions ou l'octroi d'une protection spéciale aux investisseurs étrangers, en consultation avec les autorités chargées de la concurrence.

7. Les importations sont un facteur crucial pour assurer un régime concurrentiel sur les marchés des pays en développement et d'autres pays, mais il y a des limites. Les autorités chargées de la concurrence devraient tenir compte de l'incidence des importations sur le marché intérieur et contrôler les pratiques commerciales restrictives qui en réduisent les avantages, par exemple l'exercice abusif des droits de propriété intellectuelle ou l'application de prix abusifs par des exportateurs étrangers. Des recours peuvent être parfois nécessaires contre l'exercice d'une compétence extraterritoriale, mais risquent d'être difficiles à mettre en oeuvre. Les autorités chargées de la concurrence pourraient aussi se faire les protagonistes de la libéralisation des échanges, le cas échéant, mais une campagne en ce sens n'aura guère de chance de succès si des doutes subsistent sur l'aptitude des autorités à contrôler le recours à des pratiques commerciales restrictives par les exportateurs étrangers et si le système commercial international n'est pas un système ouvert favorisant un climat de concurrence.

8. La libéralisation du commerce extérieur et des investissements étrangers, tout en stimulant la concurrence internationale dans de nombreux secteurs, peut aussi renforcer la puissance commerciale internationale des oligopoles dans les secteurs de haute technologie notamment. C'est un phénomène que les autorités chargées de la concurrence auront peut-être du mal à maîtriser

en agissant séparément. Une coopération plus étroite entre elles permettrait de mettre plus facilement en jeu la responsabilité des grandes firmes oligopolistiques internationales, d'atténuer la concurrence et les tensions commerciales entre pays et de protéger l'exercice de la concurrence au niveau mondial. Cette coopération internationale pourrait impliquer une convergence plus poussée entre les dimensions commerciales des politiques de la concurrence, une mise en oeuvre coordonnée, une assistance mutuelle et un système d'attribution de compétences (le cas échéant) entre les autorités nationales concernées. Des arrangements conçus selon ces grandes lignes serviraient l'intérêt commun de tous les pays et appuieraient les efforts de réforme économique des pays en développement et d'autres pays.

9. Compte tenu de ces considérations, les mesures prises par les Etats devraient comporter notamment :

- a) l'adoption, l'amélioration et l'application efficaces, dans les pays en développement et d'autres pays, de politiques de concurrence faisant partie intégrante de leurs réformes économiques;
- b) la mise en place de mécanismes appropriés pour contrôler le recours des monopoles naturels à des pratiques commerciales restrictives ou à la fixation des prix et veiller à ce que la privatisation n'aboutisse pas à remplacer des monopoles publics par des monopoles privés;
- c) l'étude des incidences des investissements étrangers directs et du commerce extérieur sur le fonctionnement de la concurrence;
- d) une coopération technique pour soutenir ces initiatives;
- e) l'application intégrale de toutes les dispositions de l'Ensemble de principes et de règles afin d'en assurer l'application effective; et
- f) des consultations dans le cadre du groupe intergouvernemental d'experts sur l'opportunité et les modalités d'un renforcement des mécanismes de coopération bilatérale, régionale et multilatérale dans le domaine de la politique de la concurrence.

## INTRODUCTION

10. La présente étude a été établie conformément aux conclusions concertées adoptées par le Groupe intergouvernemental d'experts des pratiques commerciales restrictives à sa onzième session et repose sur un plan approuvé par le Groupe 1/. L'étude examine l'intérêt d'une politique de la concurrence pour le processus de réforme économique en cours dans les pays en développement et d'autres pays et son apport potentiel à ce processus sous l'angle à la fois du contrôle des pratiques commerciales restrictives et du rôle de sensibilisation qui incombe aux autorités de contrôle. L'attention se porte tout particulièrement sur les mesures intéressant les prix, la démonopolisation et la privatisation, les investissements étrangers et le commerce extérieur.

11. Le chapitre premier décrit comment la réforme économique et la libéralisation peuvent être soutenues et complétées par une politique de la concurrence et propose des modes d'approche et des priorités que les autorités compétentes pourraient adopter à cette fin. Le chapitre II passe en revue les incidences économiques de la libération des prix et examine les méthodes suivies par les gouvernements pour tenter d'éviter que les avantages de la libéralisation ne soient neutralisés par des restrictions horizontales ou verticales ou par le comportement des monopoles naturels. Le chapitre III analyse les interactions entre la concurrence, la privatisation et l'efficacité, les avantages obtenus et les problèmes rencontrés au cours de la privatisation, ainsi que le rythme et les modalités de la privatisation et de la réforme des entreprises publiques. Le chapitre IV étudie les rapports entre la concurrence et la libéralisation des investissements étrangers directs et des importations et examine les problèmes inhérents à l'application d'une politique de concurrence aux investisseurs étrangers et aux firmes étrangères. La nécessité d'une coordination des politiques dans ce domaine, au niveau tant national qu'international, est soulignée.

12. Tout au long du document, il est fait référence à une étude précédente du secrétariat de la CNUCED intitulée "La concentration de la puissance commerciale au moyen de fusions, de rachats de coentreprises et autres formes de prise de contrôle, et ses effets sur les marchés internationaux, en particulier sur les marchés des pays en développement" (TD/B/RBP/80/Rev.2), appelée ci-après "Etude sur la concentration". Il faut également noter que les questions intéressant les problèmes de la privatisation en général sont traitées dans le cadre du Groupe de travail spécial sur la comparaison de l'expérience des pays en matière de privatisation.

## Chapitre premier

### CONCURRENCE ET LIBERALISATION DANS LES PAYS QUI ENTREPRENNENT DES REFORMES ECONOMIQUES ET ROLE DES AUTORITES CHARGÉES DE LA CONCURRENCE

#### A. Le rôle de la politique de la concurrence dans les réformes économiques

13. Ces dernières années, des réformes économiques fondamentales ont été adoptées partout dans le monde, bien souvent à la suite d'une prise de conscience de plus en plus vive du rôle du marché et du secteur privé dans le fonctionnement efficace d'une économie à tous les stades de développement. Dans les pays industrialisés, divers règlements sur les prix, l'entrée sur le marché, le régime de sortie ou les monopoles, et tous les aspects de la législation sur les pratiques commerciales restrictives, ont été libéralisés ou remaniés, et beaucoup ont lancé de grands programmes de privatisation. Dans bon nombre de pays en développement, les efforts se poursuivent pour mettre en oeuvre des réformes d'économie de marché, notamment des réformes structurelles ou sectorielles plus ou moins ambitieuses qui intéressent plus spécialement la politique commerciale, la politique d'investissement, la privatisation et, si possible, la déréglementation (en ce qui concerne par exemple la réduction des subventions, la répartition administrative des principaux intrants, le régime d'autorisation des établissements et des installations, les accords d'exclusivité et les obstacles à la sortie). Dans les anciennes économies planifiées, des transformations institutionnelles de grande ampleur se sont accompagnées de mesures pour passer à des systèmes d'économie de marché mieux intégrés à l'économie mondiale. Dans bon nombre de pays ces réformes sont loin d'être achevées; bien que de grands efforts aient été faits, une tâche immense reste à accomplir.

14. Une aspiration commune qui sous-tend ces efforts de réforme, c'est l'espoir que la réduction de la participation ou de l'intervention directe des gouvernements dans la vie économique, en exposant les entreprises à une plus grande liberté et à de plus fortes incitations, stimule l'activité des entrepreneurs, l'efficacité économique, l'investissement productif et la croissance, tout en permettant de répondre mieux et plus rapidement aux besoins des consommateurs. Dans toute l'économie, la répartition des ressources productives serait donc plus efficace et plus souple et résulterait de décisions décentralisées des acteurs du marché au lieu d'être le produit d'un système de commandement administratif ou d'activités ayant pour but la maximisation de la rente. Mais ces aspirations n'ont des chances de se réaliser vraiment que si les entreprises agissent sous l'aiguillon de la concurrence, le mécontentement des consommateurs devenant la sanction commerciale de mauvaises performances. Le renforcement de la concurrence est donc un élément clé dont dépend le succès des réformes économiques.

15. C'est en grande partie pour ces raisons que plusieurs pays en développement 2/ et plusieurs pays d'Europe centrale et orientale 3/ ont adopté des lois sur la concurrence ou révisé la législation en vigueur, et que plusieurs autres sont en train de le faire. Pourtant, beaucoup d'autres pays qui s'engagent sur la voie des réformes économiques n'ont pas de législation sur la concurrence, et même pas d'orientations explicites dans ce domaine.

Si cela peut être imputable, dans une certaine mesure, à une information insuffisante de la part des responsables, l'adoption de lois sur la concurrence suscite peut-être aussi des réticences liées à l'idée qu'une limitation de la concurrence serait un frein à l'activité commerciale et aux forces du marché, donc un obstacle à la tendance à la libéralisation de l'économie qui devrait suffire en elle-même à instaurer un marché compétitif. Il peut y avoir aussi d'autres motifs d'inquiétude, par exemple la crainte d'affaiblir la position commerciale des entreprises nationales à un moment où elles sont confrontées à de redoutables défis, ou de décourager les investisseurs étrangers, ou encore d'imposer aux entreprises des difficultés et des coûts supplémentaires en les obligeant à répondre à des formulaires et à des enquêtes, ce qui ne manquerait pas de susciter des accusations de "bureaucratie". Il n'est d'ailleurs pas sûr que les autorités chargées de la concurrence puissent déceler des pratiques restrictives, étant donné les problèmes qui se posent dans les conditions d'un pays en développement. Enfin, la mise en place d'un nouvel organe de contrôle chargé d'appliquer la politique de la concurrence entraînerait des dépenses pour l'Etat en période de rigueur budgétaire. Des réponses à ces préoccupations sont suggérées dans les paragraphes suivants, ainsi que des modalités de mise en oeuvre qui pourraient renforcer l'intérêt d'une politique de la concurrence pour les pays en développement et d'autres pays.

16. Même si la libéralisation des obstacles d'ordre réglementaire donne davantage de champ à la concurrence, il est probable que ces obstacles auront un rôle à jouer pendant quelque temps encore, les mesures de libéralisation n'étant pas suffisantes, à elles seules, pour surmonter toutes les désincitations à l'entrée sur le marché. Comme indiqué dans l'Etude sur la concentration, les marchés intérieurs de la plupart des pays en développement sont en général très concentrés, car étant donné le niveau de la demande, il n'y a place sur ces marchés que pour un nombre relativement restreint de firmes produisant à une échelle économique minimum. Il y a aussi d'autres désincitations, notamment le nombre limité d'entrepreneurs et le manque d'intrants productifs, des systèmes de distribution et de communication inefficaces et des flux d'information très minces. La situation est la même dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale où l'intégration verticale est particulièrement poussée. L'adoption et l'application de mesures visant à assurer un climat concurrentiel sont d'une importance particulière dans les pays qui sont en train de se doter de mécanismes et d'institutions de marché. Il arrive souvent, par exemple, que les pays qui se lancent dans des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel appliquent les réformes par étape, soit parce que leur programme prévoit un "échelonnement différencié" soit parce que certaines réformes sont en retard sur le calendrier. Par exemple, ils peuvent appliquer rapidement des réformes budgétaires et monétaires (libération des prix, réforme du tarif douanier et dévaluation), mais il leur faut peut-être plusieurs années pour concrétiser les composantes institutionnelles de leurs programmes, telles que la déréglementation du marché intérieur ou la réforme et la privatisation des entreprises publiques. Dans ces conditions, il s'écoule forcément un certain temps avant que les réformes ne génèrent une concurrence suffisante pour qu'apparaissent des mécanismes autocorrecteurs du marché.

17. D'ici là, les firmer en place peuvent profiter de la déréglementation pour recourir à des pratiques restrictives qui se heurtaient auparavant à l'intervention des pouvoirs publics et pour bloquer l'entrée sur le marché. Non seulement le cas peut se produire dans des secteurs où les entreprises en place sont déjà en position dominante, mais il se peut aussi que ces firmes cherchent à étendre leur activité à d'autres secteurs récemment déréglementés. Le problème ne se limite pas à la phase de transition; une fois que les firmes ont réussi à s'implanter solidement grâce à des comportements ou à des structures anticoncurrentiels, il peut être difficile de remédier à la situation sans porter en même temps atteinte à l'économie et à la confiance des milieux d'affaires. Un argument parfois avancé, dans ce contexte, c'est que des monopoles efficaces sont, au début tout au moins, le plus sûr agent du développement et que la concurrence peut être introduite à une phase ultérieure au moyen de la déréglementation. Cependant, cette manière de voir sous-estime les gains d'efficacité obtenus grâce à la concurrence et le fait que des mesures correctives adoptées après coup sont d'une application plus difficile que des mesures préventives.

18. L'expérience a montré qu'un laissez-faire intégral ne permet ni d'instaurer ni de perpétuer des marchés concurrentiels mais qu'il faut pour cela des "règles du jeu". A mesure que sont abolis les contrôles étatiques directs de l'économie, il est de plus en plus nécessaire de veiller au bon fonctionnement de la concurrence qui les remplace. Par conséquent, même les pays les plus avancés, qui ont depuis longtemps choisi des politiques économiques libérales et qui ont de vastes marchés où il est assez facile d'entrer, ont estimé nécessaire d'avoir des politiques de concurrence dynamiques et de les adapter en permanence aux nouveaux défis. Les contrôles visant les pratiques restrictives de certaines firmes préservent la liberté générale de toutes en leur permettant de conduire leurs opérations en conformité des règles et protègent en même temps le bien-être des consommateurs, contribuant ainsi à créer un climat sain et favorable à l'activité économique.

19. Au demeurant, la politique de la concurrence au sens large ne vise pas seulement les restrictions imposées aux mécanismes du marché par les acteurs privés, mais aussi les restrictions d'ordre réglementaire et dans cette optique elle rejoint les politiques de libéralisation économique, offrant de surcroît la possibilité de concevoir et d'appliquer ces politiques en tenant compte des liens entre les restrictions d'origine gouvernementale et d'origine privée. Dans tous les pays où il existe une législation sur la concurrence, les autorités chargées de l'appliquer exercent un contrôle sur les pratiques restrictives des entreprises. Dans certains de ces pays, ces autorités recommandent également des mesures visant à assurer le respect de la concurrence dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'autres mesures gouvernementales. Cette fonction de sensibilisation est importante dans les pays où l'idée de concurrence n'est peut-être pas bien comprise ou acceptée. Faute d'une doctrine de la concurrence soigneusement formulée, il existe un risque accru de voir des firmes pourtant acquises au principe de la libéralisation mettre en échec par leurs pressions des mesures de libéralisation contraires à leurs intérêts.

20. Cela ne signifie pas que la politique de la concurrence doive être formulée et appliquée dans un esprit doctrinaire et rigide. Dans plusieurs pays qui ont une longue expérience dans ce domaine, les mesures visant les pratiques commerciales restrictives sont prises à partir d'analyses économiques approfondies qui, sans se limiter aux données relatives aux parts de marché, tiennent compte de facteurs liés au comportement, notamment des possibilités de substitution des produits et d'entrée sur le marché, et de l'incidence des mutations technologiques. Les gains d'efficacité peuvent entrer en ligne de compte, ainsi que la concurrence provenant des biens importés et (dans quelques pays) la compétitivité des firmes nationales vis-à-vis des firmes étrangères sur les marchés intérieurs et extérieurs. Au demeurant, les lois sur la concurrence peuvent comporter des dérogations aux contrôles visant les pratiques commerciales restrictives (ou des contrôles relativement bienveillants) pour certains types de pratiques ou des coentreprises, ou pour certains secteurs industriels (notamment les secteurs en déclin ou les secteurs de haute technologie), par souci d'efficacité ou pour des considérations liées à la politique industrielle ou à la compétitivité. La concurrence serait en général le critère principal, mais d'autres critères d'intérêt public ne devraient pas être oubliés. Dans beaucoup de pays où il existe une législation sur la concurrence, il arrive aussi que les principes de la concurrence ne s'appliquent pas intégralement au secteur du commerce, à la politique industrielle, aux marchés publics ou aux subventions.

21. Dans le contexte des pays en développement ou d'autres pays où la réforme économique est en cours, une bonne analyse économique et une souplesse suffisante dans l'application de la politique de la concurrence peuvent être encore plus nécessaires pour ne pas compromettre l'efficacité, la croissance ou les objectifs de développement. C'est ce que reconnaît l'Ensemble de principes et de règles qui prévoit à cet égard un traitement préférentiel ou différencié en faveur des pays en développement et la prise en considération, dans le contrôle des pratiques commerciales restrictives, des besoins de développement, des besoins financiers et des besoins commerciaux de ces pays, afin surtout de promouvoir la mise en place ou le développement d'industries nationales et le développement économique des autres secteurs (par. C.7). La politique de la concurrence devrait être appliquée en toute impartialité et en toute indépendance, mais elle ne peut fonctionner dans un vide coupé des réalités pressantes des pays passant par une phase d'ajustement économique; sinon, elle risquerait de paraître inutile et d'être rejetée. Des compromis pragmatiques sont peut-être justifiés à court terme, tant que le rythme du passage progressif à des marchés concurrentiels est maintenu.

22. Les autorités chargées de la concurrence devraient attacher davantage d'importance à l'efficacité probable et à la qualité qu'au nombre de leurs interventions. Le choix des priorités variera selon les circonstances propres à chaque pays, les ressources disponibles et les fonctions et pouvoirs exacts de l'autorité responsable. C'est dans des domaines comme les prix, la privatisation, le commerce d'importation et les investissements étrangers que l'intervention pourrait trouver le plus de justification, comme on le verra aux chapitres suivants. D'autres domaines d'intervention pourraient être choisis en fonction des possibilités de compatibilité, de rétroaction et de synergie entre la politique de la concurrence et d'autres politiques.

Par exemple, les autorités de contrôle pourraient intervenir en cas de décisions gouvernementales qui réduiraient l'efficacité du contrôle des pratiques restrictives, tandis que la mise en oeuvre pourrait se concentrer sur les secteurs économiques déréglementés où une concurrence effective n'a pourtant pas encore réussi à se développer. Les priorités de la mise en oeuvre pourraient être également décidées à partir d'une analyse indiquant quelles sont les pratiques restrictives les plus courantes ou les plus pernicieuses dans tel ou tel pays, ou les plus faciles à détecter ou à évaluer; par conséquent, pour une autorité de contrôle qui vient de se constituer, il peut être plus facile de s'attaquer à des pratiques tombant sous le coup d'une interdiction pure et simple qu'à des pratiques nécessitant des analyses économiques complexes.

23. L'application efficace d'une législation sur la concurrence dépend beaucoup du point de savoir si les milieux d'affaires ont confiance dans la réglementation et y voient un moyen de faciliter la pratique de la concurrence plutôt qu'un obstacle à la bonne conduite de leur activité. Il est particulièrement important d'obtenir cette crédibilité dans les premières années d'un système concurrentiel et l'application de normes et de règles intelligibles et de procédures loyales, rapides et efficaces serait utile à cet égard. Une action didactique appropriée, à la fois dans les administrations et auprès du public et des entreprises, peut être un moyen de démontrer qu'un marché libre n'est pas un bien gratuit et que, même dans un climat de rigueur financière, les gouvernements devraient fournir des ressources suffisantes pour faire du marché libre une réalité (le contrôle des pratiques commerciales restrictives ayant une incidence sur les marchés publics peut d'ailleurs se solder par d'importantes économies pour l'Etat). La communauté internationale pourrait jouer un rôle utile à cet égard en facilitant la formation de personnel possédant les qualifications voulues.

#### B. L'expérience de quelques pays

24. Les expériences de la République de Corée et de la Pologne fournissent des exemples qui montrent comment la politique de la concurrence peut trouver place dans la réforme économique et les politiques de libéralisation et comment l'autorité responsable peut faire preuve de dynamisme dans sa double fonction de sensibilisation au problème de la concurrence et de contrôle des pratiques commerciales restrictives. En République de Corée, le sixième plan quinquennal de développement économique et social, adopté en 1986, visait à promouvoir une concurrence basée sur les principes du marché libre en faisant appel à des mesures de déréglementation, à l'application de la loi de 1981 sur la réglementation des monopoles et les pratiques commerciales loyales, ainsi qu'à la libéralisation des importations et des services financiers <sup>4</sup>/. D'ambitieuses mesures de libéralisation ont été adoptées en ce qui concerne le contrôle des prix, le régime d'agrément des entreprises, la réglementation des entreprises industrielles et l'appui à leur fournir, la participation de l'Etat au capital et les restrictions visant les investissements étrangers et les importations. La législation sur la concurrence impose aux pouvoirs publics l'obligation de consulter le ministre responsable du Conseil de planification économique quand ils souhaitent adopter, amender ou appliquer des dispositions législatives ou réglementaires qui pourraient restreindre la concurrence. La Commission des pratiques commerciales loyales a fait de vigoureux efforts pour empêcher l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions

restrictives en passant en revue la législation avant sa mise en application, elle s'est attachée à éliminer les règlements anticoncurrentiels existants et, dans le cas de marchés contrôlés par des firmes dominantes, elle a préconisé l'élimination des obstacles à l'entrée sur le marché et l'admission des concurrents étrangers 5/.

25. Etant donné la caractéristique intrinsèque de l'économie, c'est-à-dire une forte concentration de la puissance commerciale entre les mains de grands conglomérats, les "chaebol", il a fallu accorder la priorité, dans l'application de la politique de la concurrence, au contrôle des structures commerciales et des pratiques commerciales restrictives des "chaebol", sans perdre de vue la forte dépendance de l'économie à l'égard de ces conglomérats. C'est ainsi que la loi sur les pratiques commerciales équitables interdit les "intégrations d'entreprise" qui risquent de limiter sensiblement la concurrence, bien que des dérogations soient prévues pour les concentrations qui visent à rationaliser ou à renforcer la compétitivité internationale d'un secteur. Priorité a été également accordée au contrôle des activités collusoires des firmes et des pratiques restrictives des associations professionnelles 6/.

26. En Pologne, le Programme de transformation économique qui a démarré en janvier 1990 est un programme classique de stabilisation comportant la libération des prix, des réductions des subventions, une révision en baisse des dépenses publiques, des mesures de privatisation, une dévaluation de la monnaie et la libéralisation du commerce extérieur. Cependant, comme il se situait dans le contexte d'une économie autrefois planifiée et dominée par l'Etat, les possibilités étaient considérables; de plus, les différents éléments du programme ont fait l'objet d'une application rapide et simultanée, à partir d'une "stratégie de choc" jugée préférable à une transition progressive vers l'économie de marché. Les réformes économiques ont ouvert de nouvelles perspectives aux petites et moyennes entreprises (PME) privées, qui ont rapidement gagné du terrain, alors que les grandes entreprises publiques connaissaient de grandes difficultés. Au total, il y a d'abord eu une chute brutale de la production industrielle et de la croissance économique, dans un contexte d'hyperinflation. Mais la situation économique générale s'est améliorée depuis le milieu de 1992; l'inflation, bien qu'encore élevée, s'est stabilisée 7/. Les entreprises publiques sont maintenant parvenues à améliorer sensiblement leurs résultats 8/. C'est dans ce climat qu'a été adoptée la loi antimonopole de 1990. De plus, le programme gouvernemental de 1991-1993 pour le renforcement de la concurrence souligne l'importance qu'il convient d'accorder à l'application de la législation relative à la concurrence, à la libéralisation du commerce et à la privatisation et impose aux ministères et autres organes de l'administration l'obligation d'élaborer et d'appliquer leurs propres programmes de renforcement de la concurrence.

27. L'Office antimonopole a émis de nombreux avis à la suite de propositions concernant la promulgation de règlements soumis par les ministères et administrations 9/ et a pris part aux travaux visant à instaurer les conditions d'un marché concurrentiel. L'accent a été également placé sur le contrôle des abus commis par des firmes en position dominante ou monopolistique, ainsi que sur la lutte contre les ententes et la répartition des marchés. Mais l'Office, s'il est habilité à suivre et à contrôler la restructuration au cours du processus de privatisation et le démembrement

des firmes dominantes, s'est montré prudent dans l'application d'une politique ambitieuse et radicale de démonopolisation car il est très difficile de trouver un juste équilibre entre une structure plus concurrentielle et le risque d'avoir à renoncer à des économies d'échelle et à des potentialités. Conformément aux objectifs de la politique industrielle du gouvernement, qui consiste à protéger les meilleures sociétés et certaines petites entreprises polonaises, l'Office accepte d'accorder des dérogations aux prescriptions de la législation relative à la concurrence, mais à condition seulement qu'elles soient liées à des efforts de restructuration et qu'elles ne portent que sur une période limitée clairement définie 10/.

## Chapitre II

### LA CONCURRENCE ET LES PRIX

#### A. Les avantages et les difficultés de la libération des prix et le rôle des autorités chargées de la concurrence

28. Des signaux précis émanant des prix sont un facteur d'efficacité et de souplesse dans l'allocation des ressources aux niveaux tant macroéconomique que microéconomique. Du côté de la demande, les prix devraient indiquer à la fois le degré d'adéquation entre la demande de différents produits et l'offre de ces produits, et l'intensité de la demande relative de chaque produit. En ce qui concerne l'offre, les prix devraient couvrir les coûts de production et correspondre à une utilisation optimale des différents facteurs de production. Ce serait là un moyen de stimuler des productions nouvelles et/ou l'entrée sur le marché dans des secteurs où la demande est plus forte et de décourager la production dans des secteurs où existe une surcapacité. Pour être efficaces, la formation des prix et la répartition des ressources impliqueraient également qu'entrent en ligne de compte les prix internationaux des biens échangés et les coûts en ressources de la production intérieure, ainsi que son coût en termes d'opportunités économiques, dans les cas plus particulièrement où il pourrait être meilleur marché d'importer.

29. L'application de prix réalistes présente de grands avantages dans les pays pauvres en ressources, car une répartition efficace des ressources y est encore plus nécessaire. C'est pourtant en raison même de la rareté de leurs ressources que des pays en développement et d'autres pays ont souvent cherché dans le passé à réduire (au moyen de subventions) les prix de produits nécessaires à la satisfaction des besoins essentiels des secteurs de la population à faible revenu, ou de produits utilisés comme intrants dans des secteurs que les autorités souhaitaient encourager. Il en est résulté dans ces pays de fortes distorsions de prix, au détriment de la concurrence et de l'efficacité. Dans la République de Corée, les mesures de contrôle des prix ont été à l'origine d'une dégradation de la qualité des produits, d'excès chroniques de la demande, d'investissements limités et de fluctuations brutales 11/. Au Brésil, en institutionnalisant la fréquence et le mode de fixation des prix, les mesures de contrôle n'ont pas seulement empêché la concurrence par les prix, mais elles ont aussi favorisé des collusions explicites ou tacites entre firmes, à la fois dans la période où les mesures de contrôle étaient en vigueur et après leur abrogation 12/.

30. C'est pourquoi beaucoup de programmes de réforme économique comportent un éventail de mesures de libération des prix qui en sont une pièce maîtresse. Elles vont de l'abolition immédiate à un démantèlement plus progressif des mesures de contrôle des prix visant les produits de consommation, souvent accompagné d'une réduction des subventions publiques et des taux de droits applicables aux importations, ainsi que d'une libération des prix du travail, de l'énergie, de la terre, du capital et des devises (avec, dans ce dernier cas, une dévaluation ou le passage à un régime de flottement de la monnaie nationale). Ces mesures ont entraîné des hausses de prix et des tensions inflationnistes dans les pays qui les adoptent, bien que l'ampleur et le rythme du renchérissement aient varié selon les pays et les produits.

Mais ce qu'espéraient leurs protagonistes, c'est que l'impulsion donnée aux productions nouvelles ou à l'entrée sur le marché par la perspective de bénéfices plus élevés contribuerait finalement à stabiliser ou même à réduire les prix.

31. Ces espoirs se sont réalisés dans quelques pays. En Inde, par exemple, où le contrôle des prix et de la distribution avait mis les producteurs à l'abri de la concurrence et les avait dispensés de se moderniser et de réduire leurs coûts, la libération des prix a donné de bons résultats dans des secteurs comme le ciment 13/. Mais, dans beaucoup de pays, si le rythme de l'ajustement sur les marchés d'actifs a été relativement rapide après la déréglementation, l'ajustement sur les marchés de produits et le marché du travail, pour ne rien dire des réactions de la production aux nouveaux investissements, a été beaucoup plus lent 14/. Quand la libération des prix a déclenché une spirale inflationniste, la lenteur de l'entrée sur le marché ou des réactions de la production aux réformes économiques s'explique par les réticences des entrepreneurs qui hésitaient à faire de gros investissements dans un climat de forte inflation où il était difficile d'apprécier le comportement de l'offre et de la demande. Pourtant, des ajustements partiels des prix ont eu parfois sur les anticipations inflationnistes des incidences plus dommageables qu'un ajustement de grande ampleur opéré d'un seul coup et ont aussi empêché l'apparition d'un système rationnel de prix relatifs. Mais en général, ce qui ressort des épisodes d'hyperinflation et de forte inflation qu'ont connus différents pays, c'est que l'application d'une stratégie rapide et simultanée de type "big bang" à la libération des prix ne donne des résultats qu'au stade initial de stabilisation de l'inflation 15/.

32. Dans plusieurs pays d'Europe de l'Est, l'effet de la libération des prix a été une chute rapide et brutale de la production des grandes entreprises publiques, accompagnée d'une forte inflation, sans augmentation correspondante de l'offre émanant d'autres producteurs. Dans une certaine mesure, cette situation était inévitable, du fait qu'il n'y avait pas de demande pour certaines des marchandises produites auparavant, et en raison aussi du surplus monétaire et des distorsions résultant des prix. Mais le comportement monopolistique d'entreprises publiques qui anticipaient de nouvelles mesures de contrôle des prix a aussi joué un rôle 16/. Pour l'instant, la libération des prix n'a pas conduit à l'instauration d'un système donnant une représentation correcte de la physionomie des coûts et/ou de la demande. Il est de plus en plus évident qu'il sera difficile, dans beaucoup de pays qui étaient autrefois des économies planifiées, d'endiguer l'inflation sans restructurer, démonopoliser et privatiser les secteurs ou les entreprises; comme l'a noté le Ministre de l'économie de l'Ukraine, "une approche purement monétaire qui semble excellente sur le papier est pratiquement inapplicable dans une économie presque intégralement monopolisée" 17/. Mais en l'absence de prix du marché, et en attendant leur apparition, il peut être difficile de savoir quelles entreprises publiques peuvent être réformées et privatisées et lesquelles devraient être liquidées. Au demeurant, l'inflation risque de modérer l'intérêt des acquéreurs potentiels d'entreprises publiques. En Bulgarie, par exemple, des taux d'inflation et d'intérêt élevés ont rendu le processus de privatisation plus difficile 18/. Des suggestions sur les moyens de surmonter ces problèmes dans le domaine de la privatisation et de la monopolisation sont formulées au chapitre suivant.

33. Dans les pays en développement ou d'autres pays où la libération des prix est en cours, la concurrence provenant des importations a souvent aidé à endiguer l'inflation et à juguler les prix excessifs pratiqués par des firmes en place, que ces niveaux élevés résultent d'une inefficacité ou de tentatives de tirer parti de positions de monopole. Cependant, ce rôle de la concurrence a été limité par certains facteurs, notamment la hausse des prix des biens importés consécutive à la dévaluation. L'idée a été exprimée, par exemple, que les améliorations de la situation économique actuellement observées en Pologne pourraient avoir été obtenues avec une inflation plus faible moyennant une moins forte dévaluation initiale et l'adoption de mesures de contrôle des prix à un niveau plus élevé et pour une durée limitée 19/.

34. Certaines dérogations à la libération des prix peuvent être justifiées. En particulier, il peut y avoir de bonnes raisons de procéder par étapes à la libération des prix des services financiers, afin d'encourager des productions nouvelles ou l'entrée sur le marché et d'éviter l'instabilité financière dans la phase de réforme. Certaines restrictions à la concurrence dans ce secteur peuvent être fondées; c'est ainsi que Sri Lanka a plafonné les taux d'intérêt maximums que les sociétés financières peuvent offrir aux déposants, afin d'éviter une "concurrence excessive" entre sociétés financières désireuses d'attirer des dépôts, avec pour conséquence des prêts à haut risque assortis de taux d'intérêt élevés et l'instabilité financière 20/.

35. Des exceptions peuvent se justifier quand elles ont pour objectif la promotion industrielle. Cependant, une grande prudence s'impose dans l'utilisation de subventions ou d'incitations dans les pays en développement ou d'autres pays et il faudrait tenir compte des incidences souvent négatives qu'elles ont eues dans le passé et des risques de distorsions dans l'allocation des ressources. Si un gouvernement opte pour une approche graduelle de l'ajustement structurel, les subventions ne devraient être accordées qu'à des entreprises potentiellement rentables, et devraient être calculées sur la base d'une nouvelle gamme de prix plus élevés, devraient être transparentes, limitées dans le temps et liées aux efforts de restructuration, et les autorités de la concurrence, pour leur part, devraient se montrer attentives à toute distorsion de la concurrence qui pourrait en résulter. Certains des nouveaux pays industriels, par exemple, sont intervenus, à des degrés et avec des succès variables, pour promouvoir des secteurs particuliers, mais en subordonnant généralement ces interventions aux performances réalisées et aux gains d'efficacité obtenus dans les secteurs visés. Dans plusieurs pays développés, le recours aux subventions ou aux incitations est également une pratique courante dans certains secteurs de haute technologie ou en déclin et dans l'agriculture. Les subventions industrielles pouvant avoir une incidence sur la concurrence à l'intérieur de la Communauté européenne font l'objet de contrôles de la part de la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne. Le problème des subventions et des incitations est traité plus en détail aux chapitres III et IV.

36. Indépendamment du rythme de la libération des prix dans différents secteurs à différents stades de la réforme, ou de son point d'articulation dans la séquence des autres réformes économiques, les autorités chargées de la concurrence dans les pays en développement et d'autres pays ont un rôle décisif à jouer à cet égard. Elles peuvent se faire le protagoniste de la

libération des prix, et de ses effets bénéfiques en général, et aider en même temps à diagnostiquer des secteurs où cette libération n'est peut-être pas opportune dans l'immédiat en raison de l'état particulièrement imparfait des marchés (cette dernière fonction impliquerait une surveillance de ces secteurs pour déterminer le moment où les conditions de la libération des prix sont réunies). Au stade de la mise en oeuvre, les autorités chargées de la concurrence pourraient cibler et échelonner leurs interventions de manière à atténuer les effets néfastes de la libération des prix sur les secteurs jugés particulièrement importants. Par exemple, un secteur économique qui contribue directement ou indirectement à la satisfaction des besoins essentiels des consommateurs, en particulier les plus pauvres d'entre eux, ou qui exerce une influence générale sur l'efficacité de toute l'économie, pourrait bénéficier d'une attention spéciale. C'est ainsi qu'en Pologne, l'Office antimonopole tient compte des majorations de prix pour choisir les secteurs qui appellent un examen de sa part; une hausse rapide des prix de détail du sucre a été à l'origine d'une analyse des prix sur ce marché, ainsi que d'enquêtes sur les firmes faisant le négoce et le commerce du sucre 21/.

37. Les gouvernements qui ont fortement réduit les pressions directes sur les prix critiquent les efforts des entreprises qui cherchent à maintenir les prix à des niveaux plus élevés qu'ils ne devraient l'être sur un marché vraiment concurrentiel. La libération des prix implique cependant des sacrifices et des risques et il est légitime que les producteurs veuillent se dédommager de la hausse des coûts en relevant leurs prix; s'ils n'ont pas la liberté de le faire, la situation de l'offre ne va pas s'améliorer. Etant donné les imperfections du marché, il a été parfois difficile de savoir si le niveau élevé des prix était imputable à des pratiques restrictives ou à d'inévitables déséquilibres entre l'offre et la demande ou à des coûts très onéreux. De plus, un souci d'efficacité a parfois incité à tolérer des arrangements de nature à influencer sur les prix, en partant de l'idée que la baisse des coûts obtenue grâce à une meilleure efficacité pourrait être finalement répercutée sur le consommateur. Par exemple, bien que des structures monopolistiques puissent avoir pour conséquence une production inférieure à l'optimum et des prix élevés (qui peuvent être abaissés sélectivement pour décourager l'entrée sur le marché), et bien qu'un oligopole risque d'avoir des effets analogues en raison des risques de collusion qu'il présente, une structure de marché oligopolistique peut être la meilleure garantie de rivalité efficace entre firmes et d'efficacité dans des secteurs où la taille optimale des firmes est considérable - et une menace d'entrée sur le marché peut avoir des effets analogues à une entrée effective.

38. Les critères à prendre en compte dans ce domaine par les autorités chargées de la concurrence sont énoncés, par exemple, dans la loi sur la concurrence de Sri Lanka qui invite la Commission des pratiques commerciales loyales (Fair Trading Commission) à garder à l'esprit dans l'exercice de ses fonctions, en particulier, la protection des intérêts du consommateur, la mise en place d'incitations à l'intention des producteurs, la nécessité d'assurer des taux de rentabilité raisonnables du capital productif, l'allocation des ressources entre les différents secteurs, le contrôle de l'inflation et d'autres objectifs de la politique économique et sociale 22/. La Commission ne contrôle plus désormais que les prix de quelques produits alimentaires et pharmaceutiques. Cependant, elle est autorisée à examiner les prix de n'importe quel article après avoir procédé

à une enquête et à déterminer si le prix est déraisonnable, auquel cas elle peut recommander des ajustements des droits à l'importation afin d'encourager la concurrence provenant des marchandises importées; aucune recommandation à cet effet n'a été formulée à la suite des huit enquêtes effectuées jusqu'à la fin de l'année dernière 23/. Une enquête sur les prix pratiqués par une firme en position de monopole sur le marché des bouteilles en verre a conclu que les hausses de prix correspondaient à des augmentations de coûts; cependant, un engagement a été obtenu de l'entreprise concernée en ce qui concerne le contrôle de la qualité des bouteilles 24/.

#### B. Les restrictions horizontales et les prix

39. Parmi les différents types de comportement que vise la législation sur le contrôle des pratiques commerciales restrictives, la fixation horizontale des prix (notamment les soumissions collusoires) et les pratiques qui la sous-tendent, par exemple la répartition des marchés, de la clientèle, des ventes ou de la production, est le comportement le plus largement critiqué en raison de son incompatibilité fondamentale avec un système de concurrence viable. La fixation horizontale des prix ou les soumissions collusoires sont souvent des pratiques illicites à priori ou en principe et peuvent entraîner des sanctions pénales. Au Brésil, par exemple, parmi les délits contre l'ordre économique qui sont interdits par la législation figurent la fixation des prix, les contingents de production et la répartition des marchés; ces pratiques restrictives sont également interdites ou soumises à autorisation obligatoire dans le cadre des procédures ordinaires sur la concurrence 25/. Dans ce domaine, la législation kényenne considère les soumissions collusoires comme un délit pénal à moins qu'il ne s'agisse d'une soumission commune signalée comme telle aux adjudicateurs et acceptable pour eux 26/.

40. Cependant, les autorités se sont montrées moins rigoureuses quand il s'est agi de déterminer la légalité d'autres pratiques restrictives. Leur légalité peut être appréciée en fonction de l'efficacité, de la politique industrielle, de considérations commerciales, de l'intérêt public ou du "caractère raisonnable". Par exemple, des ententes peuvent être autorisées dans certains pays aux fins de rationalisation des activités ou de spécialisation en raison d'une situation de crise ou de "dépression" dans un secteur, ou si ces ententes renforcent les pouvoirs de marchandage des PME vis-à-vis de puissants acheteurs en position de monopsonne ou pour des considérations liées au bien-être général. Les ententes à l'exportation, du fait qu'elles n'ont pas d'incidence sur le marché intérieur, sont également exemptées de l'application de la législation sur la concurrence ou ne sont soumises dans certains pays qu'à un régime de notification ou d'enregistrement obligatoire. De plus, il a été parfois difficile, en pratique, de faire la distinction entre une entente et une coentreprise, d'autant plus que les coentreprises peuvent parfois comporter des restrictions accessoires. Les coentreprises, dans le domaine de la recherche-développement par exemple, sont généralement exemptées dans une certaine mesure; dans la Communauté européenne, l'exploitation commune des résultats de la recherche bénéficie également d'une dérogation.

41. Dans la République de Corée, les "activités concertées déraisonnables" de type horizontal sont interdites à moins d'être déclarées au Conseil de planification économique et acceptées par lui, étant entendu qu'il appartient au Conseil de déterminer si ces activités ont pour conséquence "une restriction substantielle de la concurrence dans un secteur commercial particulier au détriment de l'intérêt général" 27/ (la loi ne s'applique pas aux entreprises dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche ou des industries extractives). C'est ainsi que lorsque six grandes sociétés de raffinage pétrolier se sont concertées pour restreindre leurs ventes respectives, la Commission des pratiques commerciales loyales leur a infligé une amende de 3 millions de dollars 28/. Cependant, la Commission peut autoriser des activités concertées si elles sont indispensables à des fins de rationalisation industrielle, pour surmonter un déclin économique dans un secteur en restructuration ou pour renforcer la compétitivité de PME et rationaliser les conditions de transaction, sous réserve de sauvegardes pour éviter des restrictions déraisonnables limitant la concurrence. Une législation distincte prévoit des programmes de rationalisation d'une durée de trois ans en faveur d'industries en déclin et de "secteurs d'avenir" en expansion, programmes qui leur donnent droit à une aide gouvernementale subordonnée à des gains d'efficacité. Les programmes doivent comporter des plans concernant les ententes nécessaires et (dans le cas de secteurs en expansion) des fusions; des restrictions sont imposées à l'entrée sur le marché 29/.

42. En Allemagne, la loi sur la concurrence 30/ pose le principe général de nullité des accords conclus entre concurrents en vue d'un objectif commun, lorsque l'application de ces accords a pour effet de limiter la concurrence et exerce ainsi une influence perceptible sur la situation du marché. Néanmoins, plusieurs types d'ententes peuvent être autorisés, à condition que soient respectées les procédures prévues, qui varient selon chaque type d'ententes; pour certaines, il n'est exigé qu'une notification adressée aux autorités chargées de la concurrence ("ententes donnant lieu à notification"), d'autres peuvent faire l'objet d'une opposition après notification ("ententes donnant lieu à opposition"), et d'autres encore peuvent nécessiter une autorisation préalable de l'autorité de tutelle ("ententes donnant lieu à autorisation"). Même une fois légalisées, les ententes donnant lieu à notification et à opposition font l'objet de contrôles en cas d'abus. La raison d'être de ces exemptions, selon la formule des auteurs de la loi, c'est que "la concurrence n'est pas une fin en soi et pour elle-même mais plutôt le moyen de renforcer l'efficacité et le progrès technique ... et que par le biais de certaines restrictions de la concurrence inhérentes aux accords de rationalisation il est possible de créer les conditions d'une plus grande efficacité et d'une meilleure satisfaction des besoins des consommateurs" 31/. En fait, les participants à des accords de rationalisation doivent fournir la preuve que ces accords renforceront l'efficacité technique ou économique et que les consommateurs bénéficieront des gains d'efficacité grâce à des prix plus bas. Cependant, une étude empirique d'accords de rationalisation et de cartels de crise autorisés en Allemagne semble indiquer que si ces dispositifs contribuent à la viabilité des producteurs dans le secteur visé, il n'est aucunement démontré qu'ils améliorent sensiblement la productivité ou l'efficacité; il semble au contraire que les prix soient relativement plus élevés, et la production relativement plus faible, à la suite d'une entente 32/.

43. La rationalisation peut présenter certains avantages pour des secteurs en situation de surcapacité confrontés à un recul structurel durable de la demande émanant du marché. Dans les secteurs cycliques et capitalistiques, elle peut imposer aux consommateurs des prix plus élevés contrebalancés par un plus faible degré de risque, un plus faible coût en capital et une plus forte rentabilité pour les entreprises; mais, en améliorant la rentabilité, elle peut aussi permettre aux entreprises de tolérer dans l'immédiat des coûts plus élevés et de maintenir pour longtemps des capacités excédentaires ou inefficaces. D'autres types d'entente, celles notamment qui se traduisent pour les firmes par des économies d'échelle ou qui encouragent l'offre de biens publics dans des secteurs spécifiques, comme c'est le cas des normes relatives à la qualité des produits, peuvent renforcer l'efficacité, autoriser les obstacles à l'entrée sur le marché ou renforcer la compétitivité des PME face à de plus grandes firmes. Pourtant, quand l'ampleur de ces ententes et leurs activités dépassent ce qui serait un optimum du point de vue de l'efficacité, ou lorsqu'elles facilitent des activités collusoires dans d'autres domaines ou sont une entrave à une concurrence potentielle, elles risquent de ne pas produire d'avantages suffisants pour compenser le dommage causé à la concurrence. D'importantes économies de coût et les avantages découlant du partage des risques et de la complémentarité peuvent aussi résulter d'activités communes de recherche-développement qui renforcent la concurrence en donnant naissance à de nouveaux produits; cependant, si les politiques industrielles encouragent l'innovation et l'investissement dans les entreprises concernées en recourant à des prix "hyperconcurrentiels", elles risquent aussi de gêner l'activité économique sur des marchés situés en aval. Les autorités chargées de la concurrence dans les pays en développement et d'autres pays devraient tenir compte de ces facteurs pour évaluer les incidences des ententes et des coentreprises sur les prix et pour décider ou non de les autoriser.

C. Les restrictions verticales, les positions dominantes sur le marché et les prix

44. Parmi les différents types de restrictions verticales, la pratique des prix de vente imposés fait l'objet d'une interdiction à priori dans la plupart des lois sur la concurrence. D'autres pratiques verticales seraient normalement évaluées cas par cas, compte tenu d'éventuels avantages qu'elles pourraient apporter du point de vue de la concurrence ou de l'efficacité. Des dérogations spéciales sont normalement prévues pour les droits de propriété intellectuelle, bien qu'il y ait des doutes sur les conditions dans lesquelles l'exercice de ces droits peut être qualifié d'abusif. Etant donné la forte concentration qui caractérise les structures commerciales dans de nombreux pays en développement et d'autres pays, les autorités chargées de la concurrence ont souvent accordé une attention particulière au comportement des firmes en position dominante, notamment aux prix pratiqués par ces firmes. Dans certains pays, il a été défini des parts de marché constituant une présomption de dominance.

45. Au Brésil, le contrôle de la distribution et de l'offre au détriment de la concurrence, le bradage et les "prix d'agression", les arrangements de vente et d'achat liés, "une position dominante sur le marché ou l'élimination partielle ou totale de la concurrence" et "le relèvement des prix de biens

ou de services sans raison valable" peuvent constituer "des délits contre l'ordre économique"; la plupart de ces pratiques sont également soumises à des contrôles dans le cadre des procédures ordinaires relatives à la concurrence, et il en va de même d'autres restrictions verticales telles que l'application de prix de vente imposés, les prix discriminatoires, les restrictions visant les quantités de biens vendus ou produits, et les mesures limitant ou interdisant l'accès de nouvelles entreprises au marché 33/. Pour combattre l'inflation, le Gouvernement brésilien envisage actuellement d'adopter une nouvelle loi sur la concurrence aux termes de laquelle "le relèvement abusif du prix d'un bien ou d'un service" serait illicite 34/. Des poursuites ont récemment été engagées contre 22 entreprises pharmaceutiques qui avaient arbitrairement gonflé leurs bénéfices en relevant les prix de 150 % par rapport au taux d'inflation des 30 mois précédents 35/.

46. La loi polonaise antimonopole établit une distinction entre les pratiques monopolistiques verticales (avec des contrats imposant des conditions très rigoureuses se traduisant par des bénéfices injustifiés et des ventes conditionnelles) et les pratiques monopolistiques constituant un abus de position dominante (mesures faisant obstacle à l'établissement des conditions indispensables à un climat de concurrence, répartition du marché, prix discriminatoires, boycottage, prix de vente imposés et "prix d'agression"); les premières comme les secondes sont interdites à moins qu'elles ne soient indispensables pour l'exercice d'une activité économique et qu'elles n'entraînent pas de limitation substantielle de la concurrence. Certaines mesures appliquées par des entreprises en position de monopole ou dominante (une firme est réputée en position dominante quand sa part de marché dépasse 30 %) sont également interdites, notamment les restrictions de la production, des ventes ou des achats, surtout lorsqu'il en résulte des majorations de prix, le fait de s'abstenir de vendre de manière à provoquer une hausse des prix, et de demander des prix extrêmement élevés. En cas de hausse des prix résultant d'une pratique restrictive, l'Office antimonopole peut ordonner que le prix soit révisé en baisse, mais il a hésité à user de cette faculté; reconnaissant que le contrôle des prix ferait obstacle au passage d'une économie à direction autoritaire à une économie de marché et qu'il est difficile de déterminer les coûts de production ou d'apporter la preuve de pratiques monopolistiques, il n'a réagi qu'aux comportements les plus agressifs des monopoles en matière de prix 36/.

47. Des contrôles des prix ont été imposés en Europe de l'Est dans le contexte de la privatisation. Dans l'ex-Tchécoslovaquie, l'acquisition par un consortium franco-suisse d'une participation majoritaire dans une chocolaterie en situation de monopole, qui était sur le point d'être privatisée, a été autorisée à condition que les prix ne soient pas majorés de plus de 50 % par rapport au coût des approvisionnements au cours des cinq années précédentes 37/.

48. Si les pays en développement et d'autres pays insistent sur la corrélation existant entre les entreprises en position dominante sur le marché et les prix pratiqués, leur démarche n'est pas sans analogie avec celle de certains pays développés. En Allemagne, par exemple, les accords de vente et d'achat liés, les refus de vente et certaines formes de rabais, qui font normalement l'objet d'une analyse cas par cas, sont illicites à priori quand ils sont appliqués par une firme dominante. Dans certains pays, les autorités

chargées de la concurrence ont tenté de remédier aux abus de position dominante en imposant ou en négociant des prix qui peuvent avoir pour base les prix ou les niveaux de profit appliqués sur des marchés analogues concurrentiels, ou qui sont rattachés à un indice de coûts. De telles mesures, bien qu'elles puissent temporairement contribuer à maîtriser des abus (en particulier sur les marchés de produits homogènes), risqueraient à long terme de décourager de nouveaux investissements ou l'entrée sur le marché.

49. De même, s'il est sans doute nécessaire que la législation relative à la concurrence adoptée dans les pays en développement et dans d'autres pays comporte de vigoureuses dispositions sur les abus de position dominante et la fixation des prix, vu la situation de leurs marchés, il faut soigneusement éviter que l'application de ces dispositions n'aboutisse à rétablir les mesures de contrôle des prix sous une autre forme. Les effets favorables à la concurrence que peuvent avoir des restrictions verticales, notamment en assurant la qualité, la sécurité, une distribution ou un service approprié, devraient être pris en considération.

#### D. Fixation des prix et monopoles naturels

50. Les problèmes de la fixation des prix et des pratiques commerciales restrictives de caractère vertical sont particulièrement complexes dans le cas des monopoles naturels. Il s'agit en l'occurrence de situations dans lesquelles les économies d'échelle rendent très difficile, voire impossible, l'entrée d'entreprises nouvelles sur le marché, le monopole exercé par un fournisseur unique s'avérant la solution la plus efficace : ces monopoles naturels englobent en général les infrastructures et les services d'utilité publique fondés sur des réseaux, tels que l'électricité, l'eau, le gaz, les routes, les chemins de fer, les ports et les aéroports. Cependant, il faut faire une distinction entre les activités de base d'une entreprise en position de monopole naturel - où des économies d'échelle peuvent effectivement être réalisées - et les activités connexes sur lesquelles cette entreprise a acquis un monopole en raison d'obstacles réglementaires à l'entrée sur le marché : dans plusieurs pays, ces activités connexes sont de plus en plus soumises à la concurrence. De plus, l'évolution technique réduit le champ d'activité de certains monopoles naturels, notamment dans le secteur des télécommunications.

51. Cependant, dans de nombreux pays en développement et d'autres pays, même là où le marché s'avère perméable dans certains des secteurs d'activité d'un monopole naturel, il peut y avoir pénurie d'entreprises capables et désireuses de jouer le jeu de la concurrence dans ces secteurs. De ce fait, les autorités chargées de la défense de la concurrence doivent prêter une attention particulière à leur comportement. En outre, les mesures courantes de contrôle des pratiques commerciales restrictives risquent elles-mêmes de ne pas suffire pour surveiller le comportement des monopoles naturels; un système particulier de réglementation par secteur peut se révéler nécessaire pour entreprendre pareille tâche. A la différence du contrôle des pratiques restrictives, qui vise à réduire les obstacles d'ordre privé au libre jeu des mécanismes du marché, la réglementation par secteur s'inspire des lois du marché en suscitant les effets de prix et de production qui se manifesteraient si la branche d'activité visée était concurrentielle. Même si elle est en principe souhaitable, la mise en place de systèmes réglementaires de ce type doit faire

l'objet d'analyses coûts-avantages : la réglementation des monopoles naturels est en effet, comme on le verra ci-après, une opération complexe qui mobilise des ressources considérables.

52. Dans les pays où de tels systèmes réglementaires ont été établis, les gouvernements ont fait appel à diverses méthodes pour contrôler les prix pratiqués par les monopoles naturels, en vue de concilier les objectifs de la protection des consommateurs, de l'efficacité, de la concurrence, d'une réglementation minimale et de la rentabilité. Mais les conflits potentiels entre ces objectifs ne sont nulle part ailleurs aussi intenses. En bonne logique, l'encadrement des prix des monopoles naturels devrait viser à la fois : à simuler les effets d'un marché concurrentiel, à assurer un service de qualité et des prix transparents et proches des prix de revient, à imposer à l'entreprise et à son équipe de direction une forme ou une autre de risque et de responsabilité dans leurs processus décisionnels, à préserver un certain degré de souplesse pour répondre à l'évolution des conditions du marché, à inciter le monopole à réduire les coûts et, si possible, des entreprises nouvelles à entrer sur le marché, à assurer enfin une stabilité suffisante pour encourager l'entreprise à engager les importants investissements qui sont souvent nécessaires dans de telles branches d'activité. Par la force des choses, il a fallu faire des choix entre tous ces objectifs.

53. Aux Etats-Unis, la méthode la plus couramment employée pour contrôler les prix des monopoles naturels consiste à réglementer les bénéfices ou le taux de rendement des actifs qu'ils sont autorisés à percevoir (système dit du prix de revient majoré). Cette méthode présente l'avantage de limiter les besoins d'information de l'organisme de tutelle qui, quoique importants, sont plus modestes que lorsque les prix sont directement contrôlés, ce qui du même coup réduit les besoins en personnel hautement qualifié. Cependant, il se peut que ce contrôle des bénéfices n'incite guère l'entreprise à remédier aux facteurs d'inefficacité et à améliorer sa technologie; il risque également d'encourager la surcapacité ou la fourniture de services inutiles ou onéreux. Par ailleurs, il peut se révéler difficile, voire arbitraire ou peu logique, de déterminer ce qui doit constituer un rendement équitable ou raisonnable.

54. La réglementation par un plafonnement des prix (également appelée "réglementation incitative") est désormais pratiquée aux Etats-Unis dans certains secteurs. Des méthodes similaires ont également été introduites en France pour réglementer les prix appliqués par certaines entreprises publiques en position de monopole naturel. De telles méthodes sont comparables à celles employées au Royaume-Uni où, en règle générale, un plafond quinquennal est imposé à l'accroissement annuel des prix fixés par le monopole pour certains services ou un panier de services : ce plafond est calculé en soustrayant un nombre donné de points de pourcentage de l'accroissement de l'indice des prix de détail (formule IPD-X). Même s'il est difficile, dans la pratique, de faire une distinction entre le contrôle des prix et celui des bénéfices pour les monopoles naturels (le taux prévu de rendement étant un facteur important dans le calcul du plafond), l'entreprise, du fait que le prix est fixé pour quelques années, bénéficie d'une marge de manoeuvre et d'une incitation qui lui permettent de réduire les coûts sans avoir d'emblée à abaisser les prix. Cependant, l'efficacité du plafonnement des prix dépend de la capacité de l'organisme de tutelle d'obtenir de l'entreprise concernée des renseignements exacts, d'évaluer ceux-ci et de fixer à l'avance des prix adéquats pour

les années qui suivent. Etant donné que des prix plafonnés risquent d'inciter l'entreprise à réduire ses prestations, il s'avère également nécessaire de réglementer la qualité du service. Au Royaume-Uni, pour faciliter le calcul des prix, l'on a parfois recours à la concurrence comme instrument de mesure, c'est-à-dire à une comparaison des coûts et des prix de différents monopoles naturels régionaux; dans le secteur de l'eau, des contrôles sont également exercés sur les fusions entre sociétés régionales de distribution d'eau, pour veiller à ce que les opérations de ce type n'empêchent pas de procéder à de telles comparaisons.

55. Qu'il s'agisse du système du taux de rendement ou du plafonnement des prix, les autorités de tutelle ont parfois établi pour certains services des barèmes plus élevés que ne le justifiaient les coûts propres au monopole (celui-ci ayant déjà amorti une grande partie de ses dépenses d'équipement), soit pour encourager des entreprises nouvelles à entrer sur le marché afin de fournir ces mêmes services, soit pour dissuader ses concurrents existants d'en sortir. Les monopoles naturels se retrouvent le plus souvent dans des branches d'activité ayant de vastes réseaux de distribution, auxquels les concurrents éventuels devront avoir accès; de ce fait, les responsables de la réglementation ont dû également déterminer quelles entreprises devraient être autorisées à pénétrer dans tel ou tel compartiment du marché, veiller à ce qu'on ne les empêche pas d'être reliées aux réseaux, contrôler les prix et les conditions de l'interconnexion et éviter que le monopole, lorsqu'il accorde à ses concurrents un accès à son réseau, ne cherche à se procurer trop de renseignements sur leurs activités. Il a fallu également faire en sorte que le monopole ne puisse mener une politique prédatrice par des prix discriminatoires et des subventions croisées entre différents services en fonction des clients, tout en tenant compte des gains d'efficacité propres à une péréquation tarifaire, des obligations réglementaires qui incombent au monopole de subventionner de façon indirecte des services essentiels moins rentables au profit de certains clients, ainsi que de la nécessité de prévenir une collusion entre le monopole et ses "concurrents". En règle générale, les autorités de tutelle ont dû appliquer aux activités du monopole et à celles de ses concurrents une "réglementation asymétrique" afin de compenser ses avantages intrinsèques. Ainsi, les responsables de la réglementation dans certains pays se sont d'une certaine manière orientés vers une "concurrence dirigée", qui devrait en principe devenir autonome et donner lieu, à terme, à d'importants gains d'efficacité ainsi qu'à un abaissement des prix.

56. Compte tenu des paradoxes inhérents à une telle démarche, ainsi que de la nécessité de faire des économies d'échelle et de gamme, d'éviter les surcapacités, d'encourager l'investissement et d'assurer une sécurité des approvisionnements, quelques pays développés ont rencontré des difficultés dans le contrôle des monopoles naturels; à cet égard, la question de savoir jusqu'à quel point certains secteurs dominés par de tels monopoles peuvent et doivent être exposés à la concurrence suscite des controverses 38/. Les réponses à des questions de ce type varient suivant les secteurs et les pays, mais l'on s'accorde généralement à reconnaître que la concurrence ne peut être introduite que d'une façon graduelle. Vu que la plupart des pays en développement et d'autres pays ont une demande effective limitée mais des besoins considérables d'investissement en infrastructure, qu'ils ont des ressources et des compétences administratives modestes et des données insuffisantes sur les coûts (ainsi que des difficultés à prévoir ceux-ci dans

un contexte de déréglementation et de forte inflation), il serait certainement malaisé pour les autorités compétentes de bon nombre d'entre eux de s'atteler à des tâches aussi complexes. De surcroît, les monopoles naturels existant dans les pays en développement sont souvent exploités par des sociétés transnationales, qui ont la possibilité de pratiquer des tarifs abusifs de cession interne.

57. Certains pays en développement et d'autres pays ont entrepris d'adopter des structures réglementaires similaires à celles des pays développés. En Malaisie, par exemple, des organes de tutelle chargés de superviser les secteurs d'activité des monopoles naturels privatisés ont été créés pour protéger les intérêts des consommateurs tout en veillant à susciter une saine concurrence. Cependant, même lorsque le monopole des télécommunications était encore une entreprise publique, divers problèmes semblent avoir été rencontrés, qu'il s'agisse des ressources nécessaires en matière de réglementation (une formule IPD-X est utilisée pour la fixation des prix), de l'asymétrie de l'information entre l'entreprise et son autorité de tutelle, ou d'un comportement dissuasif à l'égard des concurrents éventuels dans les "réseaux à valeur ajoutée" 39/. Des cadres réglementaires similaires ont été mis en place en Argentine. En revanche, la Jamaïque a privilégié le contrôle du taux de rendement dans le secteur des télécommunications (voir le chapitre suivant).

58. En Pologne, l'Office antimonopole a dû examiner de nombreux cas d'abus de position dominante par les détenteurs de monopoles naturels, notamment dans les services urbains des eaux, de l'électricité, du gaz et de l'assainissement, ainsi que dans les réseaux de télécommunications 40/. L'Office a entrepris d'élaborer des dispositions réglementaires de caractère juridique dans ces secteurs en créant des organismes ad hoc et en formant du personnel. Il dispose également de cadres qui occupent des postes de surveillance dans les entreprises publiques détenant un monopole naturel. Une nouvelle loi a été adoptée en vue de scinder le monopole national des télécommunications en plusieurs petites compagnies régionales et d'inciter des entreprises nouvelles à entrer sur le marché 41/.

59. De l'avis de certains, l'une des solutions adaptées aux pays dont l'économie évolue vers un système de marché consiste à adopter une formule mixte, en encadrant les tarifs des monopoles naturels dans les secteurs où ils fournissent déjà des services (par une réglementation du taux de rendement ou un contrôle des pratiques restrictives des entreprises dominantes) tout en les laissant libres de passer des contrats avec des clients dans de nouveaux secteurs de services à des prix et des conditions non réglementés; les prix pourraient ensuite être plafonnés à mesure que le pays s'achemine vers une plus grande maturité économique et que l'évolution des coûts et de la productivité dans les branches d'activité concernées devient plus prévisible 42/. En tout état de cause, les solutions retenues seront fonction des problèmes particuliers rencontrés par chaque pays. Cependant, il serait utile que les pays ayant une expérience dans ce domaine apportent leur concours technique à d'autres désireux de réglementer la concurrence et/ou la fixation des prix dans différentes branches d'activité dominées par des monopoles naturels, d'une façon qui soit à la fois efficace et praticable dans les limites de leurs ressources. Des comparaisons internationales des prix pourraient à cet égard fournir des indications intéressantes. Une telle tâche

peut aussi être facilitée par l'emploi de diverses méthodes permettant de réduire à un minimum les structures de monopole et leur puissance, comme on le verra dans le chapitre suivant.

60. Dans la plupart des pays, la fourniture de services faisant l'objet d'un monopole naturel incombe traditionnellement à l'Etat. Cependant, le problème de la fixation des prix par les monopoles naturels se pose même lorsque ceux-ci sont exploités par des ministères gouvernementaux ou des entreprises publiques. A la différence des firmes privées, les établissements publics peuvent parfois pratiquer des prix inférieurs aux coûts (ce qui limite l'entrée d'entreprises nouvelles sur le marché). Bien que le système de la tarification commerciale (souvent sur la base du prix de revient majoré) soit à présent plus largement pratiqué, il arrive qu'il dissimule simplement une inefficacité opérationnelle et une situation de monopole 43/. Il importe donc au plus haut point de créer des organes institutionnels distincts pour surveiller les prix pratiqués par les entreprises publiques : en France, par exemple, certains monopoles naturels sont visés par des "plans contractuels" sur trois ans fixant des objectifs en matière de prix, d'efficacité et de services. Cela dit, lorsqu'un monopole naturel est privatisé, celui-ci est généralement plus tenté de pratiquer des prix élevés que ne le serait une entreprise publique. La question de la privatisation des monopoles naturels est examinée dans le chapitre suivant.

61. Un facteur que les pays en développement et d'autres pays peuvent faire entrer en ligne de compte dans le choix de régimes réglementaires appropriés, c'est l'influence de ces derniers sur le commerce extérieur et l'investissement. En Australie, il semblerait que l'une des principales raisons pour lesquelles certaines entreprises ont obtenu des licences leur permettant de concurrencer Telstra - l'ex-monopole d'Etat chargé des télécommunications - est que ce secteur doit se familiariser avec la concurrence sur le marché intérieur afin de mieux soutenir celle-ci dans la région asiatique; inversement, les décisions de Telstra quant à la conduite à tenir dans la région - à savoir s'associer avec des entreprises locales de télécommunications, acquérir des parts de capital dans des sociétés étrangères ou concurrencer celles-ci - dépendront dans une large mesure des régimes réglementaires adoptés dans les différents pays 44/.

### Chapitre III

#### CONCURRENCE, PRIVATISATION ET DEMONOPOLISATION

##### A. Privatisation, efficacité et concurrence

62. Aux fins de la présente étude, le terme "privatisation" désigne les trois principales formules ci-après : a) la cession, autrement dit le transfert partiel ou total de la propriété d'une entreprise publique ou de ses actifs au secteur privé par divers moyens : offre publique d'actions, distribution de coupons, cession ou offre à titre privé de participations ou d'actifs, rachat de l'entreprise par ses salariés ou ses dirigeants, liquidation et vente des actifs, etc.; b) le transfert d'une partie du contrôle ou de la direction des activités d'une entreprise au secteur privé : cession à bail des actifs, contrats de gestion, coentreprises ou concessions d'exploitation; et c) l'autorisation donnée au secteur privé de fournir des services jusque-là assurés par l'Etat ou des collectivités locales, par exemple par l'octroi de concessions ou de franchises. Dans la pratique, ces formules ne se différencient pas nettement les unes des autres et l'on a souvent recours à un assortiment de méthodes. La privatisation est à distinguer de la création d'une entreprise publique institutionnellement indépendante de l'Etat (constitution en société), de la réorganisation de l'entreprise selon des principes commerciaux visant à la rendre plus efficace (transformation en organisation commerciale) ou de l'abaissement des obstacles réglementaires à la concurrence exercée par des entreprises privées, ainsi que de l'éclatement de l'entreprise publique en unités plus restreintes (démonopolisation). Dans la présente étude, le processus global de transformation de l'économie suivant les principes du marché ou le renforcement du rôle des entreprises privées vis-à-vis du secteur public ne sont pas non plus considérés comme des opérations de privatisation.

63. Ces dernières années, beaucoup de pays ont connu de vastes programmes de privatisation 45/. Cela dit, pour diverses raisons, le processus de privatisation s'est révélé difficile et laborieux dans bon nombre de pays en développement et d'autres pays : le désengagement de l'Etat a consisté principalement à vendre des PME rentables plutôt que de grandes entreprises déficitaires 46/. Au cours des deux années qui viennent de s'écouler, le rythme des cessions, le nombre des grandes entreprises publiques mises en vente ou en voie de l'être et celui des pays adoptant des programmes de privatisation ont néanmoins augmenté 47/. Mais l'un des principaux problèmes, notamment dans les pays en développement les plus pauvres et les pays d'Europe orientale, reste le déséquilibre entre le grand nombre d'établissements publics à vendre et la pénurie d'entreprises (notamment d'investisseurs étrangers) désireuses d'acquérir de tels établissements, disposant des ressources financières nécessaires pour le faire et pour y investir, capables enfin de les exploiter efficacement 48/. Cette pénurie d'investisseurs a été aggravée par des difficultés macro-économiques, le manque de ressources et la faiblesse du secteur privé et des marchés financiers dans les pays en développement et d'autres pays. De plus, les acheteurs éventuels montrent peu d'empressement à acquérir les entreprises peu rentables nécessitant d'importants investissements que les gouvernements souhaitent céder rapidement.

64. Parvenir à plus d'efficacité a été une importante motivation en matière de privatisation. L'expérience a souvent montré que l'inefficacité des entreprises publiques était due à divers facteurs : faiblesse des incitations à dégager des bénéfices, exigences contradictoires, ingérence de l'Etat dans la gestion et absence de contraintes budgétaires. Les entreprises publiques ne connaissent pas le risque de faire faillite, qui est un élément clé de la pression concurrentielle exercée par le marché. De surcroît, si l'Etat est à la fois propriétaire de l'entreprise publique, son client et l'autorité chargée de contrôler son fonctionnement pour le bien public, la distinction entre ses intérêts n'apparaît pas toujours nettement; en particulier, il peut être difficile au gouvernement d'éviter d'accorder un traitement de faveur aux entreprises publiques ou de les subventionner, ce qui fausse la concurrence. Ces dernières semblent aussi à même d'exercer des pressions plus efficaces pour maintenir des obstacles réglementaires les protégeant de l'entrée d'entreprises nouvelles sur le marché.

65. Ainsi, la privatisation a-t-elle été souvent suivie de gains d'efficacité productive. De nombreux éléments laissent entrevoir des améliorations de l'efficacité obtenues après les privatisations dans les pays développés; des tendances similaires ont également été observées à l'issue d'opérations de privatisation dans certains pays en développement tels que la Jamaïque et la Malaisie 49/. Une étude de la Banque mondiale a relevé en outre un accroissement du rendement des ventes, des actifs et de l'investissement, un renforcement de l'efficacité "interne", une amélioration des structures du capital et une augmentation des dépenses d'équipement à la suite de certaines privatisations opérées dans plusieurs pays en développement 50/.

66. Cependant, même si l'on peut citer de nombreux cas d'entreprises publiques inefficaces dans les pays en développement, cela tient sans doute davantage à la politique générale de l'Etat ou à l'environnement économique global qu'à des déficiences inhérentes aux entreprises elles-mêmes. Vu que la privatisation a souvent été précédée ou accompagnée de l'application de critères de gestion commerciale et/ou d'une démonopolisation de l'entreprise concernée, ainsi que d'une réforme économique générale, il est difficile dans la pratique de déterminer dans quelle mesure l'amélioration des résultats d'une entreprise ou de la protection des consommateurs résulte de la privatisation proprement dite. Les renseignements disponibles donnent à penser que les entreprises publiques des pays en développement ou d'autres pays ne sont pas nécessairement moins efficaces que les entreprises privées de ces mêmes pays 51/. Au niveau de l'entreprise, c'est non pas la propriété privée en tant que telle qui incite à plus d'efficacité, mais la nécessité d'assumer davantage la responsabilité de résultats médiocres, qu'il s'agisse de la responsabilité des entreprises à l'égard des disciplines du marché ou de celle des dirigeants à l'égard des propriétaires, qui se préoccupent des profits et des pertes. Par conséquent, dans la mesure où le marché et/ou les propriétaires privés ne sont pas à même d'exercer, en matière de responsabilité, des pressions plus énergiques que celles qui émanaient du gouvernement, la privatisation risque de ne pas entraîner un surcroît d'efficacité. Tel sera sans doute le cas, en particulier, dans les pays en développement et d'autres pays où la concurrence est souvent faible, où en général aucune menace réelle de rachat ne pèse sur les entreprises peu performantes et où la surveillance exercée par les actionnaires ou les institutions financières créancières est parfois peu efficace. Cela dit,

même si des marchés concurrentiels sont mis en place, il se peut qu'ils n'entraînent pas d'emblée des gains d'efficacité dans les entreprises privatisées, comme l'ont montré les expériences de privatisation menées dans le secteur des assurances dans certains pays d'Amérique latine 52/.

67. De surcroît, il est encore moins évident que les programmes de privatisation aient contribué à améliorer l'efficacité de la répartition des ressources ou à abaisser les prix à la consommation. Même là où la privatisation se traduit par une meilleure efficacité de la production dans l'entreprise concernée, elle risque en fait de nuire à l'efficacité de la répartition : une entreprise privée aura généralement plus tendance qu'une entreprise publique à pratiquer des prix élevés, d'où un préjudice pour les consommateurs. Un tel problème, limité dans les pays développés aux monopoles naturels, est nettement plus répandu dans les pays en développement et d'autres pays, la concurrence souvent déficiente propre à leurs marchés n'étant pas en mesure d'empêcher efficacement des pratiques monopolistiques en matière de prix.

68. Il est également révélateur que la plupart des pays dans lesquels les privatisations semblent avoir entraîné des gains d'efficacité sont des pays développés ou des pays en développement à revenu intermédiaire disposant d'une assise économique relativement large et diversifiée, de marchés financiers et/ou de compétences en matière d'esprit d'entreprise ou de gestion. Bien que certaines privatisations aient produit des résultats positifs même dans des pays à faible revenu comme le Niger, le Mozambique ou le Swaziland 53/, des programmes équivalents ont été relativement moins fructueux au Kenya, au Malawi, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et à la Trinité 54/, tandis que dans l'un des pays les moins avancés, le Bangladesh, la privatisation d'entreprises publiques dans les industries textiles du jute et du coton a rendu les entreprises concernées encore moins performantes 55/. Au Chili, pays qui a connu dans les années 70 une profonde récession et un programme d'ajustement par le biais d'une "thérapie de choc", le resserrement du crédit, de même que la rapidité et l'ampleur des privatisations, ont entraîné la cession d'entreprises publiques à des oligopoles ayant accès au marché financier international, d'où un renforcement de la concentration de la puissance commerciale; beaucoup d'entreprises privatisées et de leurs acquéreurs ont fait faillite (ce qui a donné lieu à un krach financier car bon nombre d'entre elles étaient des banques) et le gouvernement a finalement été contraint de racheter plusieurs des entreprises en question 56/. En revanche, la deuxième série de privatisations opérée au Chili dans les années 80, mieux préparée et bénéficiant d'un environnement économique plus favorable, a été couronnée de succès.

69. Au demeurant, il arrive souvent que les entreprises privatisées ne soient pas les seules à devoir faire l'apprentissage d'un fonctionnement efficace : tel est le cas également des firmes privées déjà en place qui pouvaient s'approvisionner auprès des entreprises publiques à des prix subventionnés ou qui bénéficiaient de conditions avantageuses dans les contrats de sous-traitance. C'est la raison pour laquelle au Mexique, le programme de privatisation a été précédé d'une suppression à la fois des bonifications de taux d'intérêt et des subventions aux facteurs de production afin de rendre le secteur privé moins dépendant du secteur public 57/. En règle générale, l'ampleur et les avantages d'une privatisation sont d'autant plus grands que

le niveau de développement du secteur privé et de l'économie est élevé. Mais la privatisation a souvent moins d'importance que l'apparition de nouvelles entreprises privées. En Chine et en République de Corée, par exemple, on a mis un frein à l'expansion des entreprises publiques tout en encourageant la croissance d'un secteur privé dynamique, ce qui a modifié le dosage secteur public-secteur privé de l'économie 58/.

70. A cet égard, il faut tenir compte du fait que les établissements privatisés et les entreprises privées naissantes se disputeront des ressources peu abondantes : une privatisation accélérée risque donc d'entraver l'entrée éventuelle d'entreprises nouvelles sur le marché. Dans un environnement où le financement de l'investissement est insuffisant, la cession d'entreprises publiques peut tarir celui-ci, d'où une réduction de l'investissement dans des installations nouvelles sans doute plus productives et un renforcement de la concurrence; tel semble avoir été le cas en Argentine, par exemple 59/. Même une fois privatisées, les grandes entreprises dénationalisées peuvent se disputer les sources privées de crédit aux dépens d'entreprises nouvelles et de firmes plus petites. De tels problèmes s'aggravent encore lorsque des institutions financières cédées au privé sont acquises par des entreprises industrielles, fournissant à ces dernières des subventions auxquelles l'Etat se serait opposé. C'est ainsi que, dans la République de Corée, les banques dénationalisées ont été prises en main par de grands conglomérats qui ont utilisé leurs ressources pour racheter d'autres établissements à privatiser et des entreprises en proie à des difficultés financières, d'où une concentration accrue du marché 60/. Cependant, des plafonds sont à présent imposés aux prises de participations dans les banques privatisées. Comme l'ont confirmé les expériences du Chili et de la République de Corée, l'accès aux moyens de financement est un élément clé pour déterminer si le transfert au secteur privé entraîne un accroissement de la concentration plutôt qu'un renforcement de la concurrence (le problème se pose avec moins d'acuité là où des entreprises publiques sont vendues à des investisseurs étrangers).

71. L'objectif de la privatisation doit être d'améliorer non seulement les résultats des entreprises privatisées, mais également l'efficacité macro-économique globale. Propriété, concurrence et réglementation sont des éléments interdépendants : les effets d'une modification de l'un d'entre eux sur l'efficacité sont généralement fonction de ce qu'il advient des deux autres. Les incidences de la privatisation sur l'efficacité dépendent dans une large mesure de l'environnement concurrentiel et réglementaire dans lequel opèrent les agents économiques. D'ordinaire, celui-ci a des effets nettement plus importants sur les résultats que le régime de propriété en tant que tel, mais la privatisation peut - à condition d'être judicieusement mise en oeuvre - contribuer de façon déterminante à instaurer, à terme, un tel environnement. En conséquence, si l'on veut améliorer l'efficacité économique, il est préférable de ne pas élaborer et appliquer des programmes de privatisation indépendamment du contexte général de la réforme économique et de la mise en place d'un environnement propice au développement d'un secteur privé concurrentiel. Les cas du Chili et du Mexique, par exemple, confirment que la privatisation donne de meilleurs résultats dans le cadre d'un vaste programme de réformes 61/.

72. Même si la promotion de la concurrence est l'un des objectifs explicites ou implicites des privatisations, il est souvent arrivé que, dans la pratique,

on ne lui accorde pas suffisamment d'importance dans de nombreux pays en développement et d'autres pays; dans bien des cas, la concentration des structures du marché a été maintenue, voire renforcée, notamment là où les entreprises privatisées sont de grande taille et ont une forte emprise sur le marché 62/. Il a rarement été fait appel à des méthodes ou à des mesures d'évaluation spécifiques pour s'assurer que les monopoles publics n'étaient pas simplement transformés en monopoles privés. Même dans les pays en développement dotés d'un organisme responsable de la concurrence, celui-ci n'a parfois pas reçu mandat de contrôler le processus de privatisation, ni même de prendre l'avis des autorités chargées de mener à bien ce processus. Cette situation peut s'expliquer par le fait qu'on est parti d'un à priori : la privatisation, conjuguée à la réduction des obstacles réglementaires à l'entrée sur le marché, de même que le processus général de réforme économique, suffiraient à favoriser le développement des mécanismes concurrentiels du marché. Il se peut également que l'on hésite à démanteler les grandes entreprises publiques à privatiser, de peur de rendre leur cession plus difficile ou de réduire tant leur prix de vente que leur propension à investir ou leur efficacité. En tout état de cause, vu le degré de concentration de l'économie des pays en développement et d'autres pays, ainsi que la pénurie d'acquéreurs, il se peut que les seuls d'entre eux qui entrent en lice et disposent des moyens voulus détiennent déjà des positions dominantes sur le marché.

73. Il est vrai que les économies d'échelle et les coûts fixes irréversibles des entreprises publiques, tout comme le manque de cadres qualifiés ou le comportement des acquéreurs, restreignent parfois le degré de déconcentration et de démonopolisation envisageable au prix de pertes acceptables tant au plan financier que de l'efficacité. En Hongrie, par exemple, un groupe d'exploitants agricoles a manifesté l'intention de contester la vente d'une entreprise publique productrice de graines oléagineuses à une société italienne au motif que cette privatisation lui fournirait des pouvoirs de monopsonne et de monopole. Cependant, le directeur de l'organisme chargé de la défense de la concurrence a noté que, vu l'étroitesse du marché hongrois, il n'était guère rationnel, d'un point de vue économique, de démanteler l'entreprise avant la privatisation 63/. En Pologne, les tentatives visant à démembrer de grandes entreprises à privatiser ont eu, selon certaines informations, un effet dissuasif sur les investisseurs désireux d'acquérir d'importantes parts de marché 64/. La démonopolisation risque de se révéler particulièrement difficile dans les pays qui avaient autrefois une économie planifiée, vu que certains monopoles sont constitués d'une usine unique, ou que l'intégration verticale peut être essentielle pour assurer la continuité des approvisionnements. Quoi qu'il en soit, il paraît sans doute moins important de démanteler des entreprises produisant des biens marchands soumis à la pression de la concurrence internationale.

74. La question de la démonopolisation est étroitement liée à celle de la bonne gestion des entreprises. L'un des moyens de s'assurer que les établissements privatisés soient contrôlés par ceux qui sont le mieux à même de le faire serait de veiller, comme c'est le cas des privatisations opérées en France, à ce qu'un "noyau dur" d'investisseurs (locaux ou étrangers) détienne une participation prépondérante. Cela dit, là où des acheteurs intéressés et compétents font défaut, il peut s'avérer nécessaire - pour constituer un groupe d'actionnaires stables - d'autoriser une concentration

des structures du marché et de la propriété (notamment des participations croisées et des directions imbriquées). Un autre moyen d'assurer un bon encadrement des entreprises (encore que cela ne soit parfois guère envisageable dans les conditions que connaissent nombre de pays en développement et d'autres pays) consisterait à laisser les banques assumer un rôle de surveillance, en dépit des risques de monopolisation des ressources financières qui peuvent en résulter. Cependant, le transfert à titre gracieux ou la vente d'entreprises publiques à un grand nombre de personnes sous la forme d'une privatisation par distribution de coupons (et, dans une moindre mesure, par des offres publiques en Bourse) soulève la question de l'efficacité de telles méthodes du point de vue de la gestion et de la responsabilité. La solution adoptée dans certains pays d'Europe orientale, dans lesquels des fonds de placement sont autorisés à détenir des coupons pour le compte de la population, amène également à s'interroger sur la façon dont ces fonds assument la responsabilité du contrôle des entreprises privatisées et sur le double risque de collusion et de renforcement de la concentration du marché dans le cas de ventes massives de coupons à bas prix.

75. Il n'en reste pas moins que le démembrement des entreprises publiques à privatiser ou une modification de certaines méthodes de privatisation est parfois susceptible d'entraîner d'importants gains tant sur le plan de la concurrence que de l'efficacité. Comme on l'a vu dans l'Etude sur la concentration, une entreprise de grandes dimensions n'est pas nécessairement plus efficace : sa taille même peut en fait être la cause d'importantes pertes d'efficacité. Dans les pays qui connaissent une pénurie de capitaux ou d'entrepreneurs, il n'est pas certain non plus que l'entrée d'entreprises nouvelles sur le marché permette au bout du compte de pallier les effets de l'impuissance à mettre sur pied une industrie compétitive; même si c'est le cas, il faudra sans doute en supporter les frais d'une manière ou d'une autre, qu'il s'agisse d'une surcapacité des installations industrielles ou de prix plus élevés. De plus, les entreprises privatisées peuvent conserver une position dominante sur le marché en raison de la réputation de leurs produits, de leur puissance financière (favorisant un comportement prédateur) ou de leur intégration verticale. En pareil cas, les autorités chargées de la défense de la concurrence devront prêter une attention particulière aux abus de position dominante par l'entreprise concernée. Même lorsque celle-ci est démembrée avant la privatisation, les autorités compétentes doivent faire preuve de vigilance à l'égard des fusions ou des pratiques collusoires entre les différentes unités issues d'un tel démembrement.

76. Les problèmes de concurrence peuvent se révéler d'autant plus graves que les acquéreurs bénéficient souvent, comme condition à l'achat d'une entreprise publique, de prix réduits, d'incitations, de subventions ou d'une protection réglementaire (notamment dans le cadre d'échanges de créances contre des prises de participation) de la part des gouvernements. C'est ainsi qu'au Mexique, lors de la privatisation d'une entreprise de télécommunications (dans laquelle de larges participations ont été cédées à des sociétés de télécommunications des Etats-Unis et de la France, ainsi qu'à un groupe privé), celle-ci s'est vue octroyer un monopole d'une durée de six ans en contrepartie d'importants investissements 65/. En Jamaïque, lorsque le groupe public détenant le monopole des télécommunications a été vendu à une entreprise britannique, ce monopole a obtenu une licence exclusive de 25 ans (renouvelable pour une période de même durée) pour les services tant

intérieurs qu'internationaux et le droit d'appliquer des tarifs lui permettant de dégager des recettes après impôt d'au moins 17,5 % 66/. Dans certains pays d'Europe orientale, les investisseurs étrangers qui ont racheté des entreprises publiques à privatiser dans les secteurs de l'automobile et des télécommunications ont exigé (et parfois obtenu) une hausse des tarifs, des contingents d'importation ou l'exclusivité des marchés publics 67/. Dans certains cas, l'octroi de subventions ou des mesures de protection s'avèrent nécessaires, mais elles doivent être passées au crible par l'autorité responsable de la concurrence afin de réduire au minimum les risques qu'elles présentent du point de vue de la concurrence. C'est ainsi que dans l'ex-Tchécoslovaquie, un accord entre l'Etat et une coentreprise composée de l'agence nationale des télécommunications et de deux compagnies de télécommunications des Etats-Unis - prévoyant l'octroi à la coentreprise d'un monopole de 20 ans sur les services de téléphone cellulaire et d'une licence non exclusive de 10 ans pour les services de transmission de données - a été approuvé par l'autorité chargée de la défense de la concurrence en raison des importants investissements requis; cependant, cette dernière s'est opposée à ce que la coentreprise bénéficie de droits de commercialisation exclusive pour ces services en raison du danger qui en résulterait du point de vue de la concurrence 68/. La question du subventionnement ou de la protection des investisseurs étrangers est examinée plus en détail dans le chapitre suivant.

B. Rythme et modalités de la privatisation et de la réforme des entreprises publiques

77. En général, les efforts visant à accélérer le rythme des programmes de privatisation sans tenir compte des contraintes structurelles ni de la capacité d'absorption de l'économie peuvent aller à l'encontre du but recherché, surtout si la privatisation se déroule dans les conditions économiques difficiles inhérentes à des programmes de stabilisation et d'aménagement structurel. En particulier, le fait que les programmes d'ajustement fixent des objectifs et des délais trop précis pour le désengagement a produit de piètres résultats, entraînant des ventes inconsidérées à des conditions défavorables 69/. Les privatisations à grande échelle sont parfois plus faciles à mettre en oeuvre une fois l'ajustement effectué, mais des cessions sélectives et minutieusement préparées, notamment lorsqu'il s'agit de petites entreprises publiques et/ou d'entreprises opérant déjà sur des marchés concurrentiels, peuvent être réalisées plus rapidement. Ces considérations ne s'appliquent pas nécessairement au même point dans les pays en développement et dans d'autres pays connaissant une situation économique relativement favorable, qui peuvent aller un peu plus vite en matière de désengagement.

78. Il n'en reste pas moins que, pour des pays ayant peu de ressources (voire pour des pays plus prospères), d'autres formes de privatisation sont souvent plus faciles à entreprendre, contribuent dans une plus large mesure à l'amélioration de l'efficacité et présentent moins de risques pour la concurrence. Coentreprises, contrats de gestion, cessions à bail et concessions sont des formules largement utilisées : il serait possible d'y avoir davantage recours dans les pays en développement et d'autres pays, même si ces méthodes ne sont pas une panacée et peuvent en outre créer divers problèmes de concurrence et d'efficacité. Les cessions à bail, les franchises ou les concessions d'exploitation (sous-traitance), par exemple, permettraient

de recourir à des appels d'offres et d'établir des normes de services prescrites par l'Etat. La durée limitée des contrats de sous-traitance restreint également les risques pour les structures d'A la concurrence. Cependant, le succès d'une formule de sous-traitance dépend notamment de la question de savoir si le contrat fera l'objet d'une concurrence suffisante et si l'Etat est en mesure de veiller à ce que le processus d'appel d'offres n'entraîne aucune collusion et aucun comportement visant à exclure de nouveaux concurrents potentiels. Une fois le contrat accordé, il reste nécessaire de contrôler les comportements anticoncurrentiels (ainsi que les prix dans le cas des monopoles naturels).

79. A court terme, la transformation en société, l'application de critères commerciaux et la démonopolisation des entreprises publiques, conjuguées à des réformes économiques plus générales (notamment l'encouragement du secteur privé), sont souvent plus pratiques et plus fructueuses qu'une privatisation 70/. Une démarche moins précipitée en matière de privatisation fournirait aux entreprises de meilleures possibilités d'accroître leur efficacité. Elle offrirait également aux gouvernements l'occasion de dégager des enseignements de l'application de véritables politiques de concurrence (englobant le comportement des entreprises publiques) ou du contrôle des prix des monopoles naturels, de procéder à une analyse des marchés et d'élaborer des méthodes de privatisation appropriées. En Pologne, par exemple, les perspectives de tel ou tel secteur industriel font l'objet d'analyses et d'études de marché qui facilitent le choix d'une méthode et d'une stratégie de privatisation et la mise en oeuvre d'une politique à l'égard des investissements étrangers 71/.

80. En particulier, pour des pays dépourvus des compétences nécessaires pour réglementer les monopoles naturels, il peut être préférable de maintenir ceux-ci dans le secteur public, à moins qu'ils ne nécessitent des investissements que l'Etat n'est pas en mesure d'engager (ce qui est souvent le cas). Là où de tels monopoles sont privatisés, la sous-traitance peut être une formule particulièrement appropriée, de même que la "privatisation évoluDive" (mentionnée au chapitre précédent) consistant à autoriser l'accès du secteur privé et la concurrence pour de nouveaux services, ou pour la fourniture de services dans de nouvelles zones géographiques. Tel est de plus en plus le cas en ce qui concerne les nouveaux services proposés dans le secteur des télécommunications au niveau mondial, ainsi que dans la production d'électricité en Asie et en Europe orientale 72/, où l'on fait souvent appel aux mécanismes de "construction-possession-exploitation" ou de "construction-exploitation-transfert" 73/. Cependant, de telles méthodes nécessitent une réglementation bien conçue et efficacement appliquée. Les objectifs de concurrence et de réglementation sont parfois plus faciles à atteindre si l'on scinde un grand monopole national en monopoles régionaux plus restreints (en autorisant la concurrence dans les zones frontalières des régions contiguës et en faisant des comparaisons entre les prix appliqués), et si l'on démantèle les liaisons verticales afin de dissocier les éléments de monopole naturel des activités susceptibles de faire l'objet d'une concurrence (l'on peut ainsi séparer la production, le transport et la distribution d'électricité). L'une et l'autre de ces méthodes ont été employées en Argentine et au Royaume-Uni lors de la privatisation de certaines entreprises publiques (bien que jusqu'ici, la concurrence n'ait pas été autorisée dans

les zones frontalières des secteurs desservis par les monopoles régionaux), mais l'on peut également y avoir recours avant une privatisation.

81. Dans la pratique, vu le nombre considérable d'entreprises publiques dans les pays en développement et d'autres pays, ainsi que les difficultés et la lenteur du processus de privatisation, la priorité a généralement été accordée à l'application de critères de gestion commerciale plutôt qu'à la privatisation 74/. La démonopolisation, quoique moins courante, est également pratiquée. En Chine, par exemple, le fait que les bénéfices ont diminué lorsque le pouvoir monopolistique des entreprises publiques a été éliminé et que les entreprises non publiques ont afflué en grand nombre sur le marché porte à penser que la concurrence s'est intensifiée dans les secteurs concernés; inversement, les bénéfices n'ont pas diminué dans d'autres secteurs où les entreprises publiques conservent leur monopole 75/. Aux Philippines, les concurrents potentiels du monopole des télécommunications ont été jusque-là découragés par la réticence de ce dernier à les relier à son réseau, mais l'Etat a exprimé sa détermination à autoriser leur interconnexion 76/. Certains pays ont eu également recours aux lois sur la protection de la concurrence pour contrôler le comportement d'entreprises publiques monopolistiques; au Chili, par exemple, des actions ont été engagées contre la compagnie des téléphones détenue par l'Etat (entre-temps privatisée), qui tentait de s'opposer au raccordement d'entreprises privées au réseau national 77/. Cependant, il est parfois nécessaire de démonopoliser de manière progressive pour laisser aux entreprises publiques la possibilité de se préparer à résister au libre jeu de la concurrence.

82. Il reste que, là où l'introduction de critères commerciaux ou la démonopolisation sont conçues par les responsables de l'élaboration des politiques comme des mesures intermédiaires en vue d'une privatisation, il peut être difficile de maximiser l'efficacité des entreprises publiques du fait d'un manque de motivation du personnel et de l'équipe dirigeante, qui savent que la privatisation est l'objectif ultime. Il sera également malaisé d'entreprendre de vastes réformes dont le coût risque de ne pas être compensé par le prix de vente de l'entreprise, surtout si l'acquéreur préfère la réorganiser différemment. Dans plusieurs pays en développement, la réforme des entreprises publiques opérée au titre de programmes d'ajustement structurel n'a souvent pas abouti aux résultats recherchés, tandis que l'amélioration de la situation financière a été plus souvent le fait de hausses de prix monopolistiques que d'une meilleure gestion 78/. C'est pour des raisons similaires, et compte tenu également des embûches et du caractère laborieux du processus de privatisation, ainsi que de la nécessité de renforcer le secteur privé et mettre sur pied un système de marché, que certains pays d'Europe orientale ont préféré engager rapidement la privatisation, souvent en distribuant à la population des coupons gratuits. Même si une telle rapidité peut être justifiée dans les conditions particulières de certains pays, il n'en demeure pas moins qu'une privatisation précipitée présente des risques pour la concurrence, comme le montre l'expérience du Chili décrite ci-dessus. Les succès remportés par la Pologne dans l'amélioration de l'efficacité des entreprises publiques (dont il est fait état au chapitre premier) donnent à penser que d'amples possibilités s'offrent à cet égard, surtout si l'environnement économique global est réaménagé. Cependant, lorsque des groupes publics déficitaires ont peu de chances de devenir viables, même à long terme, il est sans doute préférable de les liquider et de vendre leurs actifs à des firmes privées, comme la Pologne s'y est employée dans une large mesure 79/.

#### Chapitre IV

### POLITIQUE DE CONCURRENCE ET LIBERALISATION DU COMMERCE ET DES INVESTISSEMENTS ETRANGERS

#### A. Effets des investissements étrangers directs sur la concurrence

83. Les régimes applicables aux investissements étrangers ont, ces dernières années, fait l'objet d'une vaste libéralisation dans les pays en développement et d'autres pays. Celle-ci (de même que l'abaissement d'autres obstacles réglementaires et la privatisation) a contribué à l'accroissement du volume des investissements étrangers dont certains de ces pays ont bénéficié, bien que dans un grand nombre de pays ayant adopté une politique libérale, les apports d'investissements n'aient pas sensiblement progressé. Les investissements étrangers visant à produire pour l'exportation ne devraient pas nuire à la concurrence sur les marchés intérieurs de produits finis. Cependant, là où l'investissement est axé sur le marché intérieur, il a généralement d'importants effets sur la concurrence, car les filiales étrangères de sociétés transnationales dans les pays en développement sont en moyenne de plus grande taille que leurs concurrentes locales 80/. En outre, les sociétés faisant partie d'un groupe transnational sont souvent plus prospères, plus efficaces ou plus rentables. Elles opèrent en général dans des industries manufacturières relativement mondialisées qui nécessitent beaucoup de technologie, de capitaux et de compétences en matière de commercialisation, dans des industries verticalement intégrées reposant sur l'exploitation des ressources naturelles (dans une moindre mesure) et dans des branches clés du secteur tertiaire. Même lorsque les entreprises nationales ont une taille ou un degré de diversification similaires à ceux des filiales de sociétés transnationales, ou ont acquis des compétences comparables, les filiales en question restent souvent plus compétitives du fait qu'elles font partie d'une grande entité internationale; les sociétés transnationales ont tendance à être davantage intégrées verticalement que des entreprises purement nationales et concluent souvent des contrats exclusifs avec leurs fournisseurs et/ou leurs consommateurs 81/. Il n'en reste pas moins que les entreprises autochtones des pays en développement sont parfois aussi (voire plus) efficaces que celles qui sont affiliées à des sociétés transnationales, en partie parce qu'elles connaissent mieux les conditions locales et qu'elles ont une grande marge de manoeuvre quant aux sources de technologie et de facteurs de production.

84. L'apparition d'investisseurs étrangers sur le marché a souvent réduit la concentration industrielle et accru la concurrence, d'où un abaissement des prix par les entreprises en place (qui peuvent comprendre aussi bien des firmes locales que d'autres sociétés sous contrôle étranger). Tel est le cas notamment si les concurrents de l'investisseur réagissent à la présence d'un nouveau venu sur le marché en améliorant leur propre efficacité. Plus les obstacles à l'accès au marché sont élevés et plus les entreprises en place y sont fermement implantées, plus les investisseurs étrangers peuvent jouer un rôle utile en tant qu'"instrument de concurrence", du fait de leur aptitude à surmonter de tels obstacles. Surtout sur les marchés dominés par des sociétés transnationales, l'entrée d'un nouveau groupe transnational ayant des avantages compétitifs similaires peut être le moyen le plus efficace de stimuler la concurrence. Ce surcroît de concurrence peut persister, ou peut au contraire pâtir de la disparition de certaines entreprises en place, d'une spécialisation ou d'une collusion entre producteurs, ainsi que d'une domination du marché par l'investisseur.

85. Le mode d'implantation de l'investisseur et les conditions propres au secteur et au pays concernés joueront à cet égard un rôle déterminant. Lorsqu'il s'agit d'investissements dans des installations nouvelles et que la filiale n'introduit pas un nouveau produit dans l'économie, le degré de concentration devrait diminuer et la concurrence s'accroître, du moins à court terme. Là où l'investissement passe par le rachat d'une entreprise locale ou la formation d'une coentreprise avec celle-ci, il se peut qu'il n'y ait aucun effet immédiat sur le degré de concentration; en fait, les rachats ou les coentreprises peuvent renforcer la concentration lorsque la société transnationale (par le biais des importations) et l'entreprise locale étaient (ou auraient été) en concurrence dans le même secteur, ou que l'entreprise rachetée aurait sans cela été un solide concurrent pour l'investisseur étranger. Mais les prises de contrôle peuvent être suivies d'un surcroît de concurrence du fait de l'apparition d'un concurrent plus puissant.

86. Si le marché présente d'ores et déjà un caractère concurrentiel, l'arrivée d'une société transnationale ayant plus facilement accès à des ressources spécialisées et rares peut abaisser le degré de concurrence. Les investisseurs étrangers sont plus susceptibles d'évincer des concurrents locaux si ces derniers sont inefficaces et le marché étroit. Au Kenya, par exemple, la pénétration de sociétés étrangères a affaibli la position concurrentielle des entreprises en place sur le marché intérieur 82/. Cependant, même si une concentration plus élevée entraîne une diminution de la concurrence (ce qui n'est pas nécessairement le cas), l'intérêt général peut néanmoins y trouver son compte dans la mesure où les gains d'efficacité dépassent les pertes découlant d'un comportement monopolistique, surtout si les ressources libérées sont employées plus efficacement ailleurs (ce qui ne s'est pas produit au Kenya). Par ailleurs, comme on l'a vu dans l'Etude sur la concentration, l'impact de l'entrée d'un investisseur étranger sur le marché est souvent neutralisé par l'apparition d'une structure de marché duale, dans laquelle un oligopole de sociétés transnationales se concentre sur les compartiments du marché ayant la plus forte valeur ajoutée, tandis que les entreprises locales se cantonnent dans des segments moins rentables nécessitant moins de compétences.

87. Cela dit, une fois implantés sur de nouveaux marchés, les investisseurs étrangers peuvent créer leurs propres obstacles à une éventuelle concurrence ou éliminer des rivaux par le recours à des pratiques commerciales restrictives plutôt que par un surcroît d'efficacité. La structure d'une société transnationale permet à celle-ci d'adopter des comportements distincts, qu'il s'agisse de prix discriminatoires passant par une tarification abusive de cession interne, du subventionnement transfrontière d'une politique de prix prédatrice ou d'une concurrence non fondée sur les prix. En Amérique latine, par exemple, l'industrie du matériel électrique semble faire l'objet de diverses pratiques de ce type : subventions croisées, contrôle des circuits d'approvisionnement, collusion tant formelle qu'informelle, interpénétration de conseils d'administration, fixation de prix d'éviction et fusions anticoncurrentielles entre sociétés transnationales ou à l'initiative de celles-ci 83/. En Hongrie, ces sociétés ont investi dans le secteur manufacturier local pour empêcher d'autres groupes transnationaux concurrents d'y pénétrer, le marché ne pouvant accueillir qu'un petit nombre d'entreprises 84/.

88. En général, on constate qu'il existe une corrélation positive entre la part des industries des pays en développement sous contrôle étranger et

les indices de concentration du marché 85/. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure cela est dû au fait que les sociétés transnationales contribuent au renforcement de la concentration (ce qui semble avéré dans quelques cas) et dans quelle autre cela tient à ce que ces sociétés sont attirées vers des marchés où les obstacles à l'entrée ou les économies d'échelle leur permettent d'obtenir des rendements supérieurs à la moyenne (les sociétés transnationales ont aussi tendance à opérer dans le cadre de structures oligopolistiques dans leur pays d'origine). Il semblerait naturel que les sociétés transnationales s'implantent de préférence sur des marchés relativement concentrés, vu que l'avantage spécifique dont elles disposent par rapport aux entreprises nationales des pays en développement et d'autres pays réside dans la possession de ressources peu abondantes en matière de gestion, de technologie, de moyens financiers et d'organisation. Certains éléments donnent à penser que ces sociétés se concentrent généralement sur les secteurs qui se prêtent le mieux à des économies dans la taille des installations ou des firmes et à des économies de gamme, ainsi que sur les industries à fort coefficient de connaissances 86/. Mais la concentration ne va pas toujours de pair avec la présence de sociétés transnationales, notamment là où leurs principales concurrentes sont des entreprises affiliées à d'autres sociétés transnationales : une étude sur l'industrie pharmaceutique au Brésil n'a décelé aucun lien de ce type, bien que ce secteur soit presque entièrement dominé par des firmes à capitaux étrangers 87/.

#### B. Politique de concurrence et investisseurs étrangers

89. Pour contrôler les pratiques commerciales restrictives des investisseurs étrangers, il n'est pas nécessaire que les lois sur la concurrence comportent des dispositions particulières. L'application de ces lois au comportement des investisseurs étrangers doit être conforme au principe du traitement national posé dans l'Ensemble de règles et de principes (par. E.3). Il ne semble pas que les investisseurs étrangers aient davantage recours aux pratiques restrictives que des entreprises nationales. Cependant, vu qu'ils sont parfois en mesure d'acquérir une position de force sur le marché et que la mondialisation permet aux entreprises affiliées à des sociétés transnationales de se livrer à des pratiques différentes de celles qui sont le fait de firmes indépendantes, il faudra selon toute vraisemblance que les autorités responsables de la concurrence surveillent de près leur comportement. Or les sociétés transnationales peuvent considérer certaines pratiques (telles les achats liés) comme faisant légitimement partie de leur stratégie globale de concurrence et risquent donc de réagir à l'éventualité d'une enquête en réduisant ou en limitant leurs investissements. Par ailleurs, pour déterminer si les actes ou comportements pratiqués entre des sociétés transnationales et des entreprises affiliées, n'ayant pas d'effets restrictifs en dehors des entreprises apparentées sont abusifs ou non, il faudrait également, comme le prévoit l'Ensemble de principes et de règles, étudier si ceux-ci sont appropriés eu égard aux relations existant entre les entreprises en cause. Dans la pratique, il peut être difficile d'apprécier dans quelle mesure des dérogations peuvent être accordées, vu la diversité croissante des formes non traditionnelles d'investissement pratiquées par les sociétés transnationales. En Espagne, une firme britannique de produits chimiques fait actuellement l'objet d'une enquête concernant des hausses des prix des produits qu'elle vend à une coentreprise qu'elle a formée avec une société espagnole, ces hausses visant semble-t-il à réduire les bénéfices de ladite coentreprise 88/.

90. Cependant, les investisseurs étrangers n'ont généralement aucune objection à être soumis aux règles de la concurrence si celles-ci sont appliquées avec diligence et souplesse, compte dûment tenu des impératifs d'efficacité. Il se peut aussi qu'ils se félicitent de l'application de ces mêmes règles aux pratiques commerciales restrictives de leurs concurrents. Les contrôles visant les pratiques restrictives devraient mettre un frein aux comportements anticoncurrentiels des entreprises en place qui tentent de s'opposer à l'entrée de l'investisseur étranger sur le marché, encore qu'il soit parfois nécessaire de se montrer plus tolérant à l'égard des fusions ou des coentreprises entre entreprises déjà implantées sur le marché (ou entre celles-ci et l'investisseur étranger) dans les cas où de telles opérations peuvent accroître leur efficacité. Même pour les sociétés transnationales opérant sur des marchés oligopolistiques, l'une des principales sources d'incertitude tient au fait d'être exposé à la concurrence (y compris à des pratiques prédatrices) émanant de leurs rivales au sein de l'oligopole. Les contrôles exercés sur les abus de certaines entreprises ayant une position dominante au niveau mondial peuvent en fait encourager la spécialisation d'autres grandes entreprises, d'où un accroissement de l'efficacité économique; l'une des raisons pour lesquelles certaines sociétés américaines d'électronique ont choisi de fabriquer une part importante de leurs intrants au sein de leurs propres réseaux transnationaux, au lieu de faire appel à des fournisseurs indépendants, a été la crainte de voir des concurrents résolus à les évincer accaparer les versions les plus évoluées des composants en question en les incorporant dans leurs propres produits 89/. L'adoption de lois sur la concurrence dans un nombre croissant de pays et une certaine convergence des régimes nationaux appliqués en la matière contribueraient également à instaurer des conditions de sécurité et de stabilité pour les sociétés transnationales (tout en réduisant le risque de voir certains pays tenter d'attirer des investisseurs étrangers en s'abstenant d'adopter une politique de concurrence, ou en appliquant celle-ci avec pusillanimité ou de manière inégale).

91. Mais lorsque la concentration découle du fait que les investisseurs étrangers ont été attirés vers des secteurs comportant des obstacles à l'entrée, des efforts visant à abaisser ceux-ci peuvent être le meilleur moyen d'encourager l'accès d'entreprises tant locales qu'étrangères sur le marché, ce qui permettra de maximiser les gains que procure la présence d'investisseurs étrangers du point de vue du bien public. En revanche, dans la mesure où les pratiques restrictives auxquelles se livrent les entreprises sont parfois une riposte aux obstacles à l'entrée créés par les gouvernements, il serait préférable de modifier la politique de l'Etat pour que ces entreprises n'aient plus la tentation ou la possibilité de recourir à de telles pratiques. La présence de garde-fous sous la forme d'un contrôle des pratiques commerciales restrictives peut contribuer à dissiper les craintes quant à d'éventuels abus de la part des investisseurs étrangers et devrait ainsi aider les autorités responsables de la concurrence dès lors que celles-ci recommandent une libéralisation du régime des investissements étrangers. A cet égard, les autorités de contrôle pourraient procéder à une analyse du marché lorsqu'il s'agit de déterminer si, quand et à quelles conditions une libéralisation doit être opérée dans tel ou tel secteur.

92. En engageant le processus de réforme dans les pays en développement et d'autres pays, il serait préférable de libéraliser le commerce d'importation avant d'assouplir les contrôles visant les investissements étrangers - ou en même temps - pour éviter que ceux-ci ne soient attirés par des

secteurs protégés. Cependant, comme on l'a noté au chapitre précédent, les investisseurs étrangers potentiels ont parfois posé comme condition l'octroi d'une protection spéciale (y compris des dérogations à la loi sur la concurrence). Au Kenya, par exemple, certaines sociétés transnationales ont exigé des droits quasi exclusifs avant d'investir; de plus, l'ouverture de poursuites judiciaires à l'encontre des responsables de pratiques commerciales restrictives a été entravée par des menaces de relocalisation des entreprises soupçonnées de se livrer à de telles pratiques 90/. En Egypte, des firmes étrangères auraient réclamé, comme prix de leur maintien dans le pays, une protection contre des produits importés du Japon et faisant censément l'objet d'un dumping 91/. Il faudrait résister autant que possible à de telles pressions qui risquent de faire des investissements étrangers une charge plutôt qu'un atout pour la concurrence. Mais là où elle est inévitable, la protection devrait être limitée, temporaire et subordonnée à un accroissement de l'efficacité.

93. Dans bien des cas, les investisseurs étrangers bénéficient également d'incitations ou de subventions à l'investissement : il risque d'être difficile de s'en passer dès lors que les gouvernements se font concurrence pour drainer des investissements étrangers. Cependant, une certaine souplesse peut s'avérer nécessaire dans l'application de la politique de concurrence dans ce domaine, d'autant que les subventions ou les systèmes d'incitation, en attirant de nouveaux agents économiques, peuvent rendre les marchés plus denses et plus concurrentiels, du moins à court terme. Il reste qu'à la longue, les nouveaux venus, une fois en place, s'approprient les rentes incitant à entrer sur le marché : souvent, on n'offre pas les mêmes incitations à d'autres investisseurs éventuels dans la crainte d'une surcapacité, d'une déstabilisation des marchés et d'une mauvaise affectation des ressources. Les mesures d'encouragement devraient dans toute la mesure possible avoir un caractère limité et temporaire, être fonction des résultats et respecter le principe du traitement national, pour éviter de désavantager les entreprises locales. Les autorités chargées de la concurrence pourraient aider à élaborer des politiques appropriées dans ce domaine, mais des consultations et une coordination entre gouvernements peuvent également être utiles afin de fixer des limites internationales à l'emploi d'incitations.

94. Les gouvernements doivent tenir dûment compte des incidences sur la concurrence de l'octroi (ou du refus) d'incitations, de subventions ou d'une protection spéciale; à cet égard, des consultations préalables entre les autorités nationales compétentes seraient préférables à une intervention à posteriori de l'organisme responsable de la concurrence visant à s'opposer à tel ou tel accord conclu par un autre organe gouvernemental. Lors de la formation d'une société mixte entre une firme automobile allemande et une entreprise publique en position dominante sur le marché des voitures particulières dans l'ex-Tchécoslovaquie, l'on a promis à la nouvelle coentreprise, en échange d'importants investissements de la part de la firme allemande, le maintien pendant quelques années des droits de douane frappant les importations de voitures, des protections non tarifaires, l'octroi de divers privilèges et subventions, et des dérogations à certaines des dispositions de la loi sur la concurrence; il en est résulté une controverse lorsque l'organisme responsable de la concurrence a protesté contre le fait que la demande d'agrément de la coentreprise ne lui avait pas été soumise, ainsi que contre une forte augmentation des prix et des pénuries sur le marché automobile 92/.

C. Effets du commerce sur la concurrence

95. La concurrence exercée par les importations est d'une grande importance si l'on veut que le marché national reste concurrentiel. Tarifs douaniers, restrictions quantitatives, subventions aux producteurs nationaux, droits de compensation et droits antidumping frappant les importations sont autant d'éléments qui réduisent la concurrence et les possibilités futures d'accès au marché par des producteurs étrangers, et qui contribuent à l'exercice d'un pouvoir de marché par les producteurs en place (y compris des compagnies à capitaux étrangers) au détriment des consommateurs locaux. Les restrictions quantitatives, en particulier, peuvent, si elles ont un caractère généralisé et permanent, davantage porter atteinte à la concurrence que les restrictions tarifaires équivalentes, en empêchant les fournisseurs étrangers de développer la production sur tel ou tel marché d'importation à la suite d'une entente sur les prix entre producteurs locaux. En revanche, l'exposition prématurée des entreprises locales à la concurrence exercée par les importations risque de décimer les industries naissantes et peut aboutir à la concentration de la puissance commerciale dans les pays exportateurs ou au niveau des intermédiaires commerciaux. Mais l'efficacité et la compétitivité des producteurs locaux seraient compromises si la protection prévue à l'égard des "industries naissantes" leur est octroyée à mauvais escient ou trop longtemps, ce qui aurait pour effet de les préserver de la discipline de la concurrence internationale et d'encourager une mauvaise affectation des ressources au profit de secteurs non compétitifs. Aussi est-il particulièrement important d'appliquer rigoureusement les lois sur la concurrence dans les pays où les obstacles aux importations sont élevés.

96. Cependant, même là où de tels obstacles ont été abaissés, comme dans de nombreux pays en développement et d'autres pays, les importations peuvent présenter un intérêt limité en tant que source de concurrence, par exemple dans les cas suivants : lorsque les biens importés ne concurrencent pas directement les articles fabriqués sur place en raison de la différenciation des produits; que la concurrence entre fournisseurs étrangers est faible, ce qui permet de pratiquer des prix élevés ou une politique commerciale restrictive; que les droits de propriété intellectuelle limitent les importations parallèles ou l'emploi de variantes technologiques; et, surtout dans les pays en développement et d'autres pays, lorsqu'il y a pénurie de devises. Ainsi, au Chili, la libéralisation massive, non sélective et brutale opérée dans les années 70 a effectivement permis dans une certaine mesure d'imposer un plafond aux prix intérieurs et d'accroître l'efficacité des entreprises qui ont survécu <sup>93/</sup>. Cela dit, dans de nombreux cas, les baisses des prix n'ont pas été très sensibles, parce que la concurrence entre les fournisseurs étrangers était fondée sur une différenciation des produits plutôt que sur les prix et parce que parmi les entreprises locales qui n'ont pas fait faillite beaucoup ont soit fusionné soit, lorsqu'elles contrôlaient les circuits de distribution, commencé à importer des produits "concurrents". La production nationale a été dès lors exposée à de fortes variations des prix internationaux de certains produits et au dumping. Les politiques plus pragmatiques adoptées dans les années 80 ont donné de meilleurs résultats.

#### D. Politique de concurrence et commerce d'importation

97. En instituant un contrôle des pratiques commerciales restrictives, il importe donc au plus haut point que les autorités responsables de la concurrence ne négligent ni ne surestiment la contribution des importations à un environnement concurrentiel dans leurs analyses de la puissance commerciale. Il se peut par exemple que des fusions ou des coentreprises entre grandes firmes locales ne soient pas anticoncurrentielles si l'on tient compte du degré de pénétration du marché par les importations, encore qu'il soit parfois difficile de mesurer leurs possibilités d'accès. Mais même si les importations tant effectives que potentielles sont pleinement prises en considération, les autorités responsables de la concurrence ne devraient pas partir du principe que la présence de produits importés garantira du même coup un comportement concurrentiel de la part des acteurs du marché : il leur faut prendre des mesures contre les pratiques restrictives qui réduisent les effets bénéfiques d'une libéralisation du commerce. En Pologne, un contrat exclusif de distribution entre un producteur allemand de voitures et un revendeur polonais a ainsi été invalidé, car il a été considéré comme une "pratique monopolistique" 94/.

98. Certains secteurs ou branches d'activité doivent parfois faire l'objet d'une vigilance particulière de la part des gouvernements, qu'il s'agisse des intermédiaires de commerce, des transports, de la distribution, de diverses denrées agricoles ou de produits à forte intensité technologique, comme on l'a vu dans l'Étude sur la concentration. Dans des affaires récentes la Commission européenne a, par exemple, engagé une procédure contre 15 compagnies maritimes européennes ayant conclu des ententes et des accords de partage du marché sur les liaisons entre la France et certains pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, ainsi que contre 11 "comités d'armateurs" et 4 conférences maritimes, en raison d'un abus de position dominante visant à éliminer des concurrents sur les dessertes Europe du Nord-Zaïre 95/.

99. Des difficultés particulières peuvent se présenter là où les régimes applicables à la concurrence et ceux qui visent la propriété intellectuelle se chevauchent. C'est ainsi qu'au Kenya, un distributeur qui souhaitait importer un produit pharmaceutique de marque n'a pas pu le faire en raison d'une restriction territoriale imposée par le titulaire de brevet britannique au preneur de licence des Etats-Unis auquel le distributeur avait acheté le produit en question 96/. Ces dernières années, des clauses d'achats liés figuraient dans 5 % des contrats d'importation de technologie conclus par des entreprises nigérianes (avant l'intervention des autorités) 97/ et dans 8 % des contrats d'achat de machines et de matières premières signés par des firmes thaïlandaises 98/. Parmi les autres clauses figurant dans les 1 546 contrats d'importation examinés par l'organisme responsable de la concurrence de la République de Corée entre 1981 et 1989 (dont une majorité de licences d'exploitation de technologie), il convient notamment de mentionner des restrictions sur les matières premières et les pièces détachées, les filières et les modes de commercialisation, les quantités et les prix de vente, les produits concurrents ou les technologies rivales, ainsi que l'exploitation des technologies transférées une fois le contrat arrivé à expiration 99/. A mesure que les pays en développement et d'autres pays renforcent la protection des droits de propriété intellectuelle, il leur faudra mettre en place des règles clairement définies pour éviter que l'exercice de ces droits ne donne lieu à des abus de position dominante;

cependant, les impératifs d'efficacité et le risque de faire fuir les fournisseurs étrangers doivent également entrer en ligne de compte.

100. Des difficultés peuvent aussi surgir là où les régimes commerciaux visent à remédier aux pratiques jugées déloyales des exportateurs étrangers, telles que le dumping (prix à la fois discriminatoires et abusivement bas), qui peuvent parfois être associées à des prix subventionnés, notamment pour certains produits agricoles. Dans la plupart des cas, les lois sur la concurrence n'interdisent pas des pratiques agressives en matière de prix, à moins qu'il n'y ait un risque important de voir des "prédateurs" renforcer leur puissance commerciale, portant ainsi atteinte à la concurrence plutôt qu'à tel ou tel concurrent. L'application du droit de la concurrence aux pratiques de ce type émanant d'exportateurs étrangers permettrait donc de concilier les avantages d'une libéralisation des échanges et la nécessité de faire face à des pratiques commerciales anticoncurrentielles; au Brésil, par exemple, le fait d'importer ou d'exporter des marchandises ou de commercialiser celles-ci à un prix inférieur à celui demandé dans le pays exportateur, au détriment d'un concurrent installé sur le territoire brésilien, est considéré comme une pratique commerciale restrictive uniquement si le but recherché ou l'effet produit est une domination du marché 100/. Cependant, certains pays en développement et d'autres pays appliquent désormais des règles commerciales visant les mesures antidumping et les subventions, à l'instar d'un grand nombre de pays développés. Comme c'est parfois le cas dans ces derniers (voir l'Etude sur la concentration), les pays en développement et d'autres pays peuvent également être contraints de tolérer des cartels d'importation si ceux-ci visent à contrebalancer la puissance commerciale des fournisseurs étrangers, tandis que les restrictions volontaires à l'exportation imposées par des partenaires commerciaux entraînent souvent la formation de cartels d'exportation qui peuvent avoir des retombées sur le marché intérieur.

101. En appliquant les lois sur la concurrence aux pratiques restrictives qui nuisent au commerce d'importation, les pays en développement et d'autres pays devront parfois exercer leur juridiction hors des limites territoriales pour se procurer des renseignements ou faire exécuter des décisions. En général, ils ont un domaine de compétence suffisant s'ils ont calqué la portée extraterritoriale de leur législation sur celle que revendiquent les pays développés; certaines questions prêtent néanmoins à controverse dans ce domaine et il leur faudra alors trouver eux-mêmes des solutions (voir l'Etude sur la concentration). Les lois sur la concurrence de plusieurs pays d'Europe orientale s'inspirent déjà de la démarche de la Communauté économique européenne à cet égard. Cela dit, quelle que soit la portée théorique de la juridiction revendiquée, les autorités chargées de la concurrence dans les pays en développement et d'autres pays auront peut-être du mal, dans la pratique, à la faire appliquer. Ainsi, un pays victime d'une fixation concertée des prix, de soumissions frauduleuses ou d'une politique de prix prédatrice émanant de l'étranger peut être incapable (même s'il réussit à obtenir des renseignements sur ces pratiques) d'exercer une compétence personnelle (ratione personae) sur les entreprises en cause; il se peut même que les marchandises concernées se trouvant entre les mains d'acheteurs de bonne foi lorsqu'elles atteignent le pays lésé, ne relèvent d'aucune juridiction. Lorsqu'une fusion opérée à l'étranger risque d'avoir des effets anticoncurrentiels sur le marché intérieur, l'organisme chargé de la défense de la concurrence n'est, d'ordinaire, en mesure d'intervenir efficacement que si les entreprises concernées ont des filiales locales; même si c'est le cas,

ses décisions ne prêteront guère à conséquence si les principales installations de production de ces entreprises sont situées à l'étranger. Rappelons à cet égard que l'Ensemble de principes et de règles (par. E.4) invite les Etats à rechercher des mesures correctives ou préventives appropriées contre les pratiques commerciales restrictives relevant de leur compétence quand ils constatent que ces pratiques sont préjudiciables au commerce international et, en particulier, au commerce et au développement des pays en développement.

102. En exerçant ses fonctions de sensibilisation en la matière, l'organisme responsable de la concurrence pourrait recenser les secteurs dans lesquels celle-ci pourrait tirer profit d'une libéralisation des échanges (les pouvoirs dont l'organisme sri-lankais dispose à cet égard sont décrits au chapitre II), ou dans lesquels les dispositions prises dans ce domaine n'ont pas eu un effet suffisant et doivent être complétées par des mesures de promotion du commerce, ainsi que les cas où la réglementation interne (comme dans les secteurs de la distribution ou de la normalisation des produits) réduit la concurrence exercée par les importations. L'organisme de contrôle peut également, s'il y a lieu, faire ressortir les inconvénients d'une protection accrue du commerce. Les autorités compétentes de certains pays assument parfois de telles fonctions, avec des fortunes diverses. En Pologne, par exemple, l'Office antimonopole a exigé une évaluation complète des conséquences de l'abandon d'une politique commerciale libérale : il a demandé que les raisons de l'adoption de mesures protectionnistes soient précisées, que leur portée reste limitée et que leur durée d'application, de même que le taux annuel de réduction prévu, soient déterminés à l'avance 101/. Cependant, vu l'asymétrie du comportement des partenaires commerciaux face à la vaste libéralisation de son commerce, la Pologne a introduit en août 1991 un nouveau système tarifaire plus élevé, prévoyant notamment une augmentation des droits de douane pour des produits dont le marché intérieur semblait, de l'avis de l'Office antimonopole, non concurrentiel 102/.

103. Dans la pratique, pour que les autorités chargées de la défense de la concurrence puissent obtenir de meilleurs résultats en préconisant une réduction du protectionnisme, il faudrait donc pouvoir compter sur un environnement international favorable, dans lequel un régime commercial libéral et axé sur la concurrence serait également appuyé par les partenaires commerciaux. Il peut également être difficile de recommander une libéralisation des échanges si les autorités responsables de la concurrence ne sont pas à même d'inspirer confiance quant à leur aptitude à prendre des mesures contre toute pratique anticoncurrentielle émanant d'exportateurs étrangers. Cependant, les problèmes d'exécution devraient faire l'objet de consultations et d'une coopération accrues entre les autorités compétentes, comme on le verra ci-après.

#### E. Coopération internationale

104. La tendance à la libéralisation des échanges et des investissements étrangers dans les pays en développement et d'autres pays, de même que la mondialisation des marchés internationaux et le renforcement de la concurrence internationale dans de nombreux secteurs, devraient en général rendre plus facile la tâche des autorités responsables de la concurrence. Néanmoins, la concurrence risque dans certains secteurs de pâtir de ces mêmes tendances si elles ont pour effet de renforcer la puissance commerciale d'un oligopole de grandes entreprises. A cet égard, les efforts déployés au plan national par

les pays en développement et d'autres pays pour appliquer les lois sur la concurrence à d'éventuels abus de position dominante - quoique nécessaires - peuvent ne pas être suffisants. Divers problèmes risquent de surgir du fait d'une concentration du marché au niveau mondial et d'alliances stratégiques transnationales conclues dans certains secteurs (tels l'industrie aérospatiale, les commutateurs numériques de télécommunication, les microprocesseurs ou les composants électroniques) où les obstacles à l'entrée sont élevés et l'évolution technologique rapide et onéreuse 103/, ce qui permet la constitution de "cartels technologiques" 104/. Une concentration ou des alliances de ce type peuvent être indispensables pour engager les investissements considérables requis dans ces secteurs et n'entraînent pas nécessairement une diminution de la concurrence à long terme, d'autant que ces alliances sont souvent temporaires et que les techniques peuvent évoluer rapidement. Cependant, comme on l'a vu dans l'Etude sur la concentration, la concurrence entre oligopoles ne s'étend pas forcément à tous les produits ou zones géographiques et n'est pas toujours fondée sur les prix. Il y a donc des risques d'abus, notamment sur les marchés de petits pays qui risquent de n'être guère attrayants pour certaines des entreprises de l'oligopole mondial.

105. Il serait difficile à tel ou tel organisme chargé de la concurrence, notamment dans les pays en développement et d'autres pays, de veiller à ce que ces entreprises aient à rendre compte d'éventuels abus de position dominante. Les politiques nationales de concurrence font, en général, la part des coûts et des avantages d'un comportement potentiellement anticoncurrentiel uniquement au plan national et c'est à l'intérieur des pays qu'elles peuvent protéger et encourager la concurrence. Cependant, il est également nécessaire de préserver la vigueur de celle-ci au niveau mondial, dans l'intérêt de tous les pays et de façon à soutenir les efforts de réforme économique des pays en développement et d'autres pays. Même si tous les pays appliquaient des politiques de concurrence énergiques et efficaces en fonction des impératifs nationaux, ils ne seraient pas nécessairement à même de remédier à des agissements ou à des structures de marché nuisant à la concurrence et à l'efficacité au niveau mondial. Du fait du caractère de plus en plus international de la production, les conditions de concurrence propres à un marché donné déterminent dans une mesure croissante les activités d'une société transnationale dans d'autres pays, car elles peuvent influencer sur les opérations de toutes les entreprises affiliées à cette même société. De plus, en raison du renforcement de la spécialisation et du commerce intra-industriel, chaque pays se trouve souvent dans la position d'un consommateur. L'application peu rigoureuse du droit de la concurrence dans certains pays peut entraver l'accès d'entreprises étrangères à leur marché ou fournir un avantage déloyal aux firmes de ces mêmes pays lorsqu'elles entrent en concurrence avec d'autres dans le commerce international. La politique de concurrence peut également revêtir un caractère discriminatoire à l'égard des entreprises de pays tiers. Il peut arriver que les organismes responsables de la concurrence exercent des compétences extraterritoriales et/ou concurrentes ou que la politique de concurrence de tel pays soit incompatible avec la politique industrielle de tel autre, les entreprises étant alors soumises à des exigences juridiques contradictoires.

106. Les pays auraient donc tout intérêt à renforcer la coopération multilatérale dans le domaine de la concurrence d'une façon qui tienne compte des intérêts de chacun et qui réduise au minimum les tensions découlant d'initiatives unilatérales. Un tel objectif ne nécessite pas l'harmonisation des politiques de concurrence ni la constitution d'un organisme supranational

de contrôle, mais pourrait plutôt consister à s'acheminer vers une plus grande convergence sur les aspects des politiques de concurrence qui touchent au commerce, une application concertée, une assistance mutuelle et un système de répartition des compétences entre les autorités nationales de contrôle selon les besoins. Les consultations entre gouvernements sur l'opportunité et les modalités d'un renforcement de la concertation et de la coopération bilatérales, régionales et multilatérales dans le domaine de la politique de la concurrence devraient également tenir compte des liens entre celle-ci et les politiques relatives aux investissements étrangers directs et au commerce. De plus en plus de pays adoptent désormais des politiques de concurrence, ce qui fait d'eux des interlocuteurs valables dans ce domaine : le mécanisme de consultation envisagé dans l'Ensemble de règles et de principes se prêterait sans doute bien à de tels échanges de vues.

NOTES

1/ Voir rapport du Groupe intergouvernemental d'experts des pratiques commerciales restrictives sur sa onzième session (TD/B/39(2)/7, annexes I et III).

2/ Notamment l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Kenya, l'Inde, la Jamaïque, le Mexique, le Pakistan, le Pérou, la République de Corée, Sri Lanka, la Thaïlande, la Tunisie et le Venezuela.

3/ Notamment la Bulgarie, la Fédération de Russie, la Hongrie, la Lituanie, la Pologne et la République tchèque.

4/ Voir "Corporate Policies in the Republic of Korea" (UNCTAD/ITP/65).

5/ Voir "Monopoly regulation and fair trade in Korea", Fair Trade Commission, République de Corée, 1991.

6/ Voir la déclaration de la République de Corée dans le document TD/B/39(2)/7, p. 14.

7/ Voir "Survey Eastern Europe", The Economist, 13 mars 1993.

8/ Voir B. Pinto, M. Belka et S. Krajewski, "Transforming State enterprises in Poland: microeconomic evidence on adjustment", Policy Research Working Paper 1101, Banque mondiale, mars 1993.

9/ Voir Rapport annuel sur l'activité de l'Office polonais de lutte contre les monopoles, 1992.

10/ Voir "Hungary, Poland balancing competition, need to protect firms during transition", Antitrust and Trade Regulation Report, vol. 63, p. 63, 9 juillet 1992.

11/ Voir "Corporate Policies in the Republic of Korea", op. cit.

12/ Voir Frischtak, C., "From monopoly to rivalry: policies to realize the competitive potential of transnational corporations", dans Transnational Corporations, vol. 1, No 2, août 1992, p. 57.

13/ Voir "India - An industrializing economy in transition", Banque mondiale, 1989.

14/ Voir Rapport sur le commerce et le développement, 1993 (UNCTAD/TDR/12), deuxième partie.

15/ Voir Bruno, Michael, "Stabilization and reform in Eastern Europe - A preliminary evaluation", étude spéciale du FMI, vol. 39, No 4, décembre 1992, p. 741.

16/ Ibid. Voir aussi UNCTAD/TDR/13, troisième partie, chap. V, p. 64, Genève, août 1993.

17/ Voir "Bottom-up style in fashion for ex-Soviet reform", Financial Times, 18 janvier 1993.

18/ Voir le rapport du secrétariat de la CNUCED intitulé "Conception, exécution et résultats des programmes de privatisation. Analyse plurinationale des données d'expérience" (TD/B/WG.3/7), p. 11 et 13.

19/ Voir Bruno, op. cit.

20/ Voir "Corporate behaviour in restraint of trade in goods and services in Sri Lanka" (UNCTAD/ITP/64).

21/ Voir "Rapport annuel...", op. cit.

22/ Voir section 6, loi No 1 de 1987 sur la Commission des pratiques commerciales loyales, telle qu'amendée.

23/ Voir "Réponses reçues d'Etats et de groupements régionaux au sujet des dispositions qu'ils ont prises pour appliquer l'Ensemble de principes et de règles" (TD/B/RBP/89).

24/ Informations communiquées par le Gouvernement sri-lankais.

25/ Voir la loi No 8137 du 27 décembre 1990 et le décret No 8158 du 8 janvier 1991 qui comportent notamment des dispositions sur la protection de la concurrence.

26/ Restrictive Trade Practices, Monopolies and Price Control Act, 1988.

27/ Voir les articles 11 et 12 de la loi sur la réglementation des monopoles et les pratiques commerciales loyales.

28/ Voir "Monopoly Regulation and Fair Trade in Korea", Commission des pratiques commerciales loyales, 1991.

29/ Voir "Corporate policies in the Republic of Korea", op. cit.

30/ Loi du 27 juillet 1957 contre les limitations de la concurrence.

31/ Voir Audretsch, D. "Legalized cartels in West Germany", International Institute of Management, Berlin, 1988, p. 3.

32/ Ibid.

33/ Voir la loi No 8137 et le décret No 8158.

34/ Voir "Brazilian government wants to use antitrust law to combat price gouging", Antitrust and Trade Regulation Report, Vol. 64, No 1612, p. 503, 29 avril 1993.

35/ Voir "Brazilian government opens probe of drug firms for antitrust violations", Antitrust and Trade Regulation Report, vol. 64, p. 591, 13 mai 1993.

36/ Voir J. Ordovery et R. Pittman, "Competition policies for natural monopolies in a developing market economy" (miméographié).

37/ Voir "Philip Morris deal to test CSFR competition office", Business Eastern Europe, 25 mai 1992.

38/ Voir, par exemple, Agence internationale de l'énergie, "Electricity supply in the OECD", 1992, p. 46 et 47.

39/ Voir C. Adam, W. Cavendish et P. Mistry, "Adjusting privatization", James Currey, Londres, 1992, p. 268 et 269.

40/ Voir "Rapport annuel ...", op. cit.

41/ Voir "Eastern Europe on the line", The Economist, 8 février 1992.

42/ Voir Ordover et Pittman, op. cit.

43/ Voir Rapport sur le commerce et le développement, 1992 (UNCTAD/TDR/12), Troisième partie.

44/ Voir "Investors move as Asia gets on the phone", Financial Times, 2 juin 1993.

45/ Voir l'Etude sur la concentration et "Presentation of national experiences with privatization" (UNCTAD/DSD/Misc.9).

46/ Voir, par exemple, UNCTAD/TDR/12 et UNCTAD/TDR/13, op. cit.

47/ Voir "Privatization: the lessons of experience", Banque mondiale, avril 1992.

48/ Voir Rapport du Groupe de travail spécial sur la comparaison de l'expérience des pays en matière de privatisation sur sa première session (TD/B/39(2)/8).

49/ Ibid. Voir également "Adjusting Privatization", op. cit.

50/ Voir "Privatization: the lessons of experience", op. cit.

51/ Voir UNCTAD/TDR/12, op. cit., et H. Cheng et A. Singh, "Public enterprises in developing countries and economic efficiency", UNCTAD Review, No 4, 1993 (UNCTAD/SGO/7), p. 45.

52/ Voir "Insurance in developing countries: Privatization of insurance enterprises and liberalization of insurance markets" (UNCTAD/SDD/INS/3).

53/ Ibid.

54/ Voir "Adjusting privatization", op. cit.

55/ Voir V. Bhaskar, "Privatization in developing countries: theoretical issues and the experience of Bangladesh", UNCTAD Review, op. cit., p. 83.

56/ Ibid.

57/ Voir "L'évolution de la pensée économique en Amérique latine, sujet d'un rapport du Groupe des Trente", FMI Bulletin, 23 mars 1992.

58/ Voir "Privatization: the lessons of experience", op. cit.

59/ Voir "Argentina survey", Financial Times, 14 mai 1992.

60/ Communication de Linsu Kim, "The evolution of public policies and private sector responses in science and technology in Korea" (document ronéotypé).

61/ Voir "Privatization: the lessons of experience", op. cit.

62/ Voir O. Bouin et Ch.-A. Michalet, "Le rééquilibrage entre secteurs public et privé : l'expérience des pays en développement", OCDE, Paris, 1991.

63/ Voir "Sale of Hungarian firm to foreign buyer will be challenged on competition grounds", Antitrust and Trade Regulation Report, 11 mars 1993, vol. 64, p. 274.

64/ Voir "Investors see a new star rising slowly in the east", Financial Times, 5 janvier 1993.

65/ Voir World Investment Report, 1992, "Transnational corporations as engines of growth", publication des Nations Unies, numéro de vente : E.92.II.A.19, p. 89.

66/ Voir "Adjusting privatization", op. cit., p. 142 à 147.

67/ Voir "Free trade and foreign investment in Central Europe", East West (bulletin bimensuel), 15 juillet 1991, et "West hides behind Polish tariffs", Financial Times, 10 mars 1992.

68/ Voir "CSFR: Eurotel wins a little", Business Eastern Europe, 27 juillet 1992.

69/ Voir "Privatization: the lessons of experience", op. cit.

70/ En ce qui concerne l'expérience de la Chine à cet égard, voir UNCTAD/TDR/13, op. cit., deuxième partie, chap. IV, encadré 13.

71/ Voir "Privatization in Poland", Centre d'information du Ministère des privatisations, octobre 1992.

72/ Voir "World electricity", Financial Times, 14 décembre 1992.

73/ Selon ces méthodes, des entreprises privées construisent des infrastructures à l'aide de leurs propres fonds, les exploitent et les prennent d'emblée en charge ou les transfèrent à l'Etat au terme de la période de concession.

74/ Voir UNCTAD/TDR/12, op. cit.

75/ Voir Etude sur l'économie mondiale 1993, publication des Nations Unies (E/1993/60), p. 368 et 369.

76/ Voir "Ramos ends telecoms monopoly", Financial Times, 26 janvier 1993.

77/ Voir "Manuel des législations appliquées en matière de pratiques commerciales restrictives" (TD/B/RBP/49).

78/ Voir Rapport sur le commerce et le développement, 1992, op. cit.

79/ Voir "Privatization in Poland", Centre d'information du Ministère des privatisations, octobre 1992.

80/ Voir J. Dunning, "Multinational enterprises and the global economy", Addison-Wesley, Wokingham, Angleterre, 1993, p. 422 à 434, et World Investment Report, op.cit., p. 122 à 124.

81/ Ibid.

82/ Voir World Investment Report, op.cit., p. 124.

83/ Voir "Multinational enterprises and the global economy", op.cit.

84/ Voir Marton, K., "Foreign direct investment in Hungary", Transnational Corporations, vol. 2, No 1 (février 1993), p. 111 à 134.

85/ Voir "Multinational enterprises and the global economy", op. cit., et World Investment Report, op. cit.

86/ Ibid.

87/ Voir R. Jenkins, Transnational corporations and industrial transformation in Latin America, Macmillan, Londres, 1984.

88/ Voir "ICI faces anti-trust inquiry", Financial Times, 19 novembre 1992.

89/ Voir Vernon R., "Transnational corporations: Where are they coming from, where are they headed?", Transnational Corporations, vol. 1, No 2 (août 1992), p. 7.

90/ Voir Rapport du Groupe intergouvernemental d'experts des pratiques commerciales restrictives sur sa dixième session (TD/B/1310).

91/ Voir J.M. Stopford et al., "Rival states, rival firms - competition for world market shares", Cambridge University Press, Cambridge, 1991, p. 219.

92/ Voir OCDE, Méthodes de privatisation des grandes entreprises, Paris, 1993, et "Czech, Slovak, federal officials examine impact of Skoda/VW venture", Antitrust and Trade Regulation Report, 19 mars 1992, p, 364.

93/ Voir Trade liberalization in Chile: experiences and prospects, publication des Nations Unies, numéro de vente : E.91.II.D.18, 1992.

94/ Voir Canadian Competition Policy Record, Vol. N3, No 4, décembre 1992, p. 21 et 22.

95/ Voir "ECU 15 million in fines are imposed on shipping firms", Antitrust & Trade Regulation Report, 2 avril 1992, p. 422, et "EC Commission fines shipping conference for practices breaching Articles 85 et 86", ibid., 14 janvier 1993, vol. 64, p. 31.

96/ Beecham Group c. International Products Ltd., cité dans D. Gladwell, "The exhaustion of intellectual property rights" (1986), 12 European Intellectual Property Review, p. 368.

97/ Voir "Les faits nouveaux survenus récemment dans le domaine de la technologie et leurs rapports avec les négociations relatives au projet de code international de conduite pour le transfert de technologie" (TD/CODE TOT/55).

98/ Voir "Multinational enterprises and the global economy", op. cit., p. 439.

99/ Voir "Corporate policies in the Republic of Korea, op. cit.

100/ Voir Loi No 8158, art. 3 xiv).

101/ Voir Rapport annuel sur l'activité de l'Office polonais de lutte contre les monopoles, 1992.

102/ Voir "OCDE economics surveys - Pologne", OCDE, Paris, 1992.

103/ Voir l'Etude sur la concentration.

104/ Voir Brainard R., "Internationalising R & D", OECD Observer, février/mars 1992.

-----