



**Conférence  
des Nations Unies  
sur le commerce  
et le développement**

Distr.  
GENERALE

TD/B/RBP/96/Rev.1  
10 août 1994

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DEVELOPPEMENT  
Groupe intergouvernemental d'experts  
des pratiques commerciales restrictives  
Treizième session  
Genève, 24 octobre 1994  
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

ETUDES CONCERNANT LES DISPOSITIONS DE L'ENSEMBLE ET CONSULTATIONS  
SUR LES PRATIQUES COMMERCIALES RESTRICTIVES

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

Etude révisée du secrétariat de la CNUCED

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>
Résumés et conclusions . . . . .	1 - 10
Introduction . . . . .	11 - 13
<u>Chapitre</u>	
I. CONCURRENCE ET LIBERALISATION DANS LES PAYS QUI ENTREPRENNENT DES REFORMES ECONOMIQUES ET ROLE DES AUTORITÉS CHARGEES DE LA CONCURRENCE . . . . .	14 - 29
A. Le rôle de la politique de la concurrence dans les réformes économiques . . . . .	14 - 25
B. L'expérience de quelques pays . . . . .	26 - 29

TABLE DES MATIERES (suite)

<u>Chapitre</u>	<u>Paragraphes</u>
II. LA CONCURRENCE ET LES PRIX . . . . .	30 - 46
A. Les avantages et les difficultés de la libération des prix et le rôle des autorités chargées de la concurrence . . . . .	30 - 34
B. Concentration du marché et prix . . . . .	35 - 36
C. Pratiques horizontales et prix . . . . .	37 - 42
D. Pratiques verticales, position dominante sur le marché et prix . . . . .	43 - 46
III. REGLEMENTATION DES MONOPOLES NATURELS . . . . .	47 - 62
IV. CONCURRENCE, PRIVATISATION ET DEMONOPOLISATION . . . . .	63 - 71
V. LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ET LA LIBERALISATION DU COMMERCE ET DES INVESTISSEMENTS ETRANGERS . . . . .	72 - 98
A. Effets des investissements étrangers directs sur la concurrence . . . . .	72 - 79
B. Politique de la concurrence et investisseurs étrangers . . . . .	80 - 84
C. Effets du commerce sur la concurrence . . . . .	85 - 86
D. Politique de la concurrence et commerce d'importation . . . . .	87 - 93
E. Coopération internationale . . . . .	94 - 98

## 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. 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, et du fait que la concurrence favorise l'efficacité.

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. Tout en étant fondée sur des principes universels, la politique de la concurrence devrait être appliquée avec souplesse en fonction des circonstances spécifiques de chaque pays, compte tenu des critères d'efficacité et de la nécessité de gagner la confiance du public et des 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. Les autorités chargées de défendre la concurrence peuvent y contribuer en préconisant une libéralisation plus poussée ou en mettant en garde contre les problèmes de concurrence risquant de se poser dans certains secteurs. Elles devraient aussi veiller à ce que les entreprises ne pratiquent pas des prix artificiellement élevés, en particulier dans des secteurs essentiels. Il faudrait cependant éviter de rétablir des mesures de contrôle des prix sous d'autres formes, et ne pas se polariser sur le contrôle des prix abusifs. Les allégations concernant le "bradage" devraient également être considérées avec prudence.

4. Le contrôle des fusions et autres arrangements structurels offre aux autorités chargées de la concurrence l'occasion de prendre les devants pour empêcher que la concentration du marché ait des effets anticoncurrentiels. Quand il y a déjà une forte concentration, des mesures de démonopolisation peuvent également se révéler nécessaires. Mais lorsque le contrôle des fusions ou la démonopolisation n'apparaît pas souhaitable car les réformes économiques devraient permettre un accès au marché suffisant pour accroître la concurrence, ou car cela irait à l'encontre de l'efficacité, il importe d'intensifier la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles. Il est souvent bon d'interdire la fixation horizontale des prix et les pratiques analogues, parce qu'elles risquent d'avoir des effets anticoncurrentiels et pour faciliter la répression. D'autres pratiques horizontales ou les coentreprises peuvent cependant être évaluées cas par cas ou faire l'objet d'exemptions générales pour des considérations d'efficacité. La plupart des autorités chargées de la concurrence évaluent les pratiques verticales cas par cas, en tenant compte des éventuelles positions dominantes sur le marché.

Une attitude relativement sévère en ce qui concerne les restrictions verticales peut être justifiée eu égard à la situation du marché dans les pays en développement et d'autres pays, mais il convient de tenir compte de tous les éléments favorables à la concurrence.

5. Afin de contrôler les prix ou les pratiques des monopoles naturels, certains pays ont complété la législation sur la concurrence par diverses formes de réglementation sectorielle. Pour les pays en développement et d'autres pays, le choix des mécanismes de réglementation devrait dépendre de l'état du marché, du niveau de développement et des moyens administratifs et institutionnels. Certains principes généraux pourraient être suivis; le Groupe de travail spécial sur la comparaison de l'expérience des pays en matière de privatisation a recommandé, entre autres, d'établir un cadre réglementaire et des procédures précis avant la privatisation des services publics, et de créer des structures commerciales favorisant au maximum la concurrence. Le contrôle optimal des monopoles naturels n'est cependant pas chose aisée et peut être facilité, pour les pays en développement et d'autres pays, par la scission des monopoles (lorsque cela est compatible avec l'efficacité) et par différents types d'arrangements contractuels. Une coopération technique avec les pays ayant une certaine expérience dans ce domaine serait utile.

6. Conformément aux recommandations du Groupe de travail spécial sur la comparaison de l'expérience des pays en matière de privatisation, la privatisation dans les secteurs concurrentiels devrait être complétée par des mesures garantissant que les monopoles publics ne seront pas simplement transformés en monopoles privés, ce qui limiterait l'accroissement de l'efficacité. Mais la démonopolisation peut se révéler difficile au moment de la privatisation, les acheteurs potentiels risquant de réagir de façon négative. Ces problèmes pourraient être atténués si la démonopolisation avait lieu autant que possible avant la privatisation. Cela aiderait aussi les entreprises publiques à mieux se préparer à affronter la concurrence. Les autorités pourraient donner des conseils sur les modes de privatisation propres à stimuler la concurrence, et devraient également contrôler les pratiques des entreprises privatisées, en particulier si celles-ci conservent une position dominante sur le marché.

7. L'investissement étranger direct sur les marchés des pays en développement et d'autres pays a généralement de profondes répercussions, en intensifiant ou en diminuant la concurrence, et aussi en renforçant l'efficacité dans les secteurs où il est concentré. Il faut donc accorder une attention particulière aux pratiques restrictives d'investisseurs étrangers, mais le principe du traitement national devrait être la règle et il convient de tenir compte des considérations d'efficacité ainsi que des liens internes des sociétés. En général, l'application de ces contrôles n'a pas d'effets dissuasifs sur les investisseurs étrangers, en particulier si elle est conforme aux principes universels de la concurrence, et peut leur offrir une garantie de stabilité et de sécurité. Il peut cependant être parfois plus efficace d'abaisser les obstacles à l'entrée des investissements étrangers, ce qui encourage ces derniers et favorise la diversification des sources qui ne sont plus limitées aux grandes sociétés transnationales. Un contrôle devrait donc 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.

8. 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 réelle 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, les pratiques des exportateurs étrangers et les accords de distribution exclusive. Il peut être parfois nécessaire de recourir à une juridiction extraterritoriale, mais à cet égard les autorités des pays en développement et d'autres pays ont besoin de plus amples renseignements sur les questions de fond et de procédure, et devraient coopérer plus étroitement avec d'autres pays. 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 les pratiques commerciales restrictives des exportateurs étrangers et si les partenaires commerciaux n'ont pas aussi un régime commercial libéral.

9. 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 les tensions concernant la concurrence et le commerce entre pays, d'offrir des débouchés commerciaux à des entreprises de tous les pays et de protéger l'efficacité économique et les intérêts des consommateurs à l'échelle mondiale. Il y a aussi lieu de recourir aux principes de la concurrence afin d'atténuer l'orientation protectionniste des régimes commerciaux; cela exigera une action multilatérale pour donner suite aux accords issus du Cycle d'Uruguay. L'élaboration de principes universels concernant les objectifs et l'application de la politique de la concurrence, pour compléter les dispositions de l'Ensemble, aiderait les autorités à défendre cette dernière à l'échelon national et faciliterait la libéralisation multilatérale du commerce dans la foulée du Cycle d'Uruguay.

10. Compte tenu de ce qui précède, les Etats pourraient notamment prendre les mesures suivantes :

a) Adoption ou amélioration et application effective, par les pays en développement et d'autres pays, d'une politique de la concurrence s'inscrivant dans le cadre des réformes économiques;

b) Mise en oeuvre d'une politique de la concurrence qui tienne compte des effets de réformes économiques comme la libération des prix, la privatisation, la démonopolisation ainsi que la libéralisation de l'investissement étranger et du commerce;

c) Mise en place de mécanismes appropriés pour contrôler les pratiques commerciales restrictives ou les prix appliqués par les monopoles naturels et pour veiller, chaque fois que possible, à ce que la privatisation n'aboutisse pas à remplacer des monopoles publics par des monopoles privés;

d) Coopération technique pour soutenir ces initiatives, dans la limite des ressources disponibles, en fonction des besoins des pays ou groupes de pays;

e) Application intégrale de toutes les dispositions de l'Ensemble de principes et de règles afin d'en assurer le respect effectif;

f) Action dans le cadre du Groupe intergouvernemental d'experts de la CNUCED, consistant à : i) analyser les dispositions des accords issus du Cycle d'Uruguay (et des instruments antérieurs du GATT) concernant la politique de la concurrence; ii) définir des principes universels pour la politique de la concurrence, complétant ceux de l'Ensemble et tenant compte des dispositions des accords issus du Cycle d'Uruguay ainsi que des réformes économiques entreprises dans le monde entier; iii) analyser les différentes doctrines et procédures relatives à l'application extraterritoriale de la politique de la concurrence, les problèmes posés par les conflits de juridiction ou les conflits entre la politique de la concurrence d'un Etat et les intérêts ou la politique économique d'autres Etats, les solutions prévues dans les instruments internationaux ainsi que l'expérience de l'application de ces instruments.

g) A la lumière de ces travaux, organisation de consultations, dans le cadre du Groupe intergouvernemental d'experts de la CNUCED, sur l'opportunité et les modalités d'un renforcement des mécanismes bilatéraux, régionaux et multilatéraux de consultation et de coopération dans le domaine de la politique de la concurrence, d'un recours accru à ces mécanismes et de l'application de principes multilatéraux en matière de concurrence pour étayer la libéralisation du commerce.

## INTRODUCTION

11. Le présent document est une version révisée d'une étude 1/ établie conformément aux conclusions concertées adoptées par le Groupe intergouvernemental d'experts des pratiques commerciales restrictives à sa onzième session, selon un plan approuvé par ce dernier 2/. A sa douzième session, le Groupe d'experts a jugé que l'étude en question (TD/B/RBP/96) devrait être révisée par le secrétariat, à la lumière des observations formulées pendant cette même session ainsi que des commentaires reçus des Etats membres avant le 31 janvier 1994 3/. La version révisée a été établie sur la base de ces observations et de données récentes. Le secrétariat a également tenu compte d'une décision récente du Conseil du commerce et du développement 4/, ainsi que des conclusions et recommandations adoptées par le Groupe de travail spécial de la CNUCED sur la comparaison de l'expérience des pays en matière de privatisation 5/.

12. 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. 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 traite du rôle des autorités chargées de la concurrence en ce qui concerne la libération des prix, et de la façon dont elles peuvent aider les gouvernements à faire en sorte que les avantages de cette libération, du point de vue de l'efficacité économique, ne soient neutralisés par une concentration du marché ou par des restrictions horizontales ou verticales de la part de sociétés occupant une position dominante sur le marché. Le chapitre III décrit les problèmes spéciaux posés par la réglementation des monopoles naturels, ainsi que les démarches que pourraient suivre les pays en développement et d'autres pays dans ce domaine. Le chapitre IV traite des mesures à prendre pour que la privatisation n'entraîne pas simplement une transformation des monopoles publics en monopoles privés, ainsi que de l'échelonnement de la démonopolisation. Le chapitre V 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 la 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.

13. 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/81/Rev.2), appelée ci-après "Etude sur la concentration".

## Chapitre premier

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

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

14. Au cours des quinze 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, des efforts ont été faits 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.

15. Une aspiration commune sous-tend ces efforts de réforme : c'est l'espoir que la réduction de la participation ou de l'intervention directe de l'Etat dans la vie économique, en offrant aux entreprises une plus grande liberté et de plus fortes incitations, stimulera l'activité des entrepreneurs, l'efficacité économique, l'investissement productif et la croissance, tout en permettant de mieux répondre aux besoins des consommateurs grâce à une amélioration de l'offre et de la qualité des produits ainsi qu'à une baisse de leur prix (du moins à long terme). 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 du dirigisme ou d'activités ayant pour but la maximisation des rentes, et la croissance économique s'améliorerait. 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 (parallèlement à la sensibilisation des consommateurs) est donc un élément clé dont dépend le succès des réformes économiques.

16. C'est en grande partie pour ces raisons que plusieurs pays en développement 6/ et plusieurs pays d'Europe centrale et orientale 7/, ainsi que la Chine, 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, compte tenu en particulier du fait que les marchés nationaux ne permettront sans doute qu'à un petit nombre de producteurs d'opérer à une échelle rentable; on considère que la concurrence "atomisée" conduit à une surcapacité et au gaspillage des ressources. On craint aussi 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". Les milieux d'affaires sont souvent vivement opposés à l'adoption de lois sur la concurrence car ils redoutent une multiplication des règlements susceptibles d'entraîner une intervention bureaucratique et politique ainsi que le favoritisme g/. Il n'est d'ailleurs pas sûr que les autorités chargées de la concurrence puissent déceler les pratiques restrictives ou prouver leur existence, 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.

17. Même si la libéralisation des obstacles d'ordre réglementaire donne davantage de champ à la concurrence, ces obstacles jouent et joueront sans doute encore pendant quelque temps un rôle important dans de nombreux pays, 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 9/, 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 garantir 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, pour ne pas laisser passer les chances qu'offre la libéralisation de renforcer la concurrence. En général, les pays qui se lancent dans des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel appliquent les réformes par étape. 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.

18. D'ici là, les firmes 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, entravant ainsi l'essor du secteur privé et le développement des entreprises qui sont indispensables au succès des réformes dans de nombreux pays. 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. C'est peut-être faute de protection suffisante de la concurrence que les réformes entreprises dans certains pays n'ont pas été aussi fructueuses que prévu. D'aucuns font valoir que la présence de monopoles efficaces est, du moins au début, le meilleur moyen de favoriser le développement, et que la concurrence peut être introduite ultérieurement grâce à la déréglementation - autrement dit qu'en particulier pour les pays ayant de petits marchés, il faut parfois faire initialement un choix entre les économies d'échelle et la croissance économique, d'une part, et le bien-être des consommateurs, de l'autre. C'est toutefois faire trop peu de cas du bien-être des consommateurs et de la convergence de cet objectif avec la promotion de l'efficacité commerciale. L'ouverture à la concurrence est la meilleure façon d'encourager les entreprises et les industries à bien se défendre sur les marchés nationaux et internationaux, sans compter qu'elle abaisse les coûts des produits intermédiaires. Signalons également que l'importance des économies d'échelle varie considérablement selon les secteurs. La plupart des gains d'efficacité sont réalisés à un niveau d'activité relativement modeste, et rien ne prouve qu'il y ait une corrélation systématique entre les dimensions des entreprises et leur efficacité. De grands conglomérats sont d'ailleurs souvent inefficaces. Qui plus est, dans les pays qui manquent de capitaux ou d'entrepreneurs, il n'est pas sûr que l'arrivée de nouveaux venus sur le marché puisse pallier à la longue les effets de l'absence de compétitivité au départ; et même si cela se produit, ce sera peut-être au prix d'une surcapacité industrielle et d'une hausse des prix. Certes, il semble que le rapport prix-coûts, considéré comme un indice du rendement brut du capital, soit lié à la part de marché des entreprises et au taux de concentration du secteur industriel dans plusieurs pays en développement, mais on ne sait pas si cela est dû à une efficacité relative ou à l'absence de concurrence 10/. En tout état de cause, comme on le verra plus loin, la politique de la concurrence peut tenir compte des considérations d'efficacité (comme dans le cas du contrôle des fusions).

19. Les réformes exigent généralement à la fois une réduction de l'intervention directe de l'Etat dans l'activité économique et un renforcement de son rôle dans l'établissement de conditions favorisant la participation des entreprises à cette activité. L'expérience a montré qu'un laissez-faire intégral ne permet ni d'instaurer ni de maintenir 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 jugé 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 avec les règles, garantissent le libre accès des entrepreneurs au marché et protègent en même temps le bien-être des consommateurs, contribuant ainsi à créer un climat sain et favorable à l'activité économique.

20. Au demeurant, la politique de la concurrence au sens large vise non seulement les restrictions imposées aux mécanismes du marché par les acteurs privés, mais aussi les restrictions d'ordre réglementaire. 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 de l'interaction des 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 ce que d'autres politiques gouvernementales soient conçues et appliquées de façon à empêcher que la concurrence soit faussée et à faciliter l'accès au marché, et contribuant ainsi à jeter les bases d'une concurrence effective. Cette fonction de sensibilisation est particulièrement importante dans les pays où l'idée de concurrence n'est peut-être pas bien comprise ni 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 certaines mesures de libéralisation contraires à leurs intérêts.

21. Cela ne signifie pas que la politique de la concurrence doive être formulée et appliquée dans un esprit doctrinaire et rigide ni qu'il faille défendre une quelconque théorie dans ce domaine. 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 des biens importés et (dans quelques pays) l'existence d'un marché international et 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 est 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 soient pas pleinement appliqués au secteur du commerce, à la politique de promotion industrielle, aux marchés publics ou aux subventions. Dans le cas des industries de pointe, les arguments invoqués en faveur de cette politique rappellent ceux que les pays en développement avancent depuis longtemps pour les "industries naissantes".

22. 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 en toute indépendance, fondée sur les principes fondamentaux et universels de la concurrence, mais elle doit être fonction de la situation de chaque pays et 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. Il faut toutefois faire preuve d'une grande vigilance en accordant des dérogations aux règles adoptées en matière de concurrence, car il est difficile de distinguer les "bons chevaux" et de déterminer quelles industries ou entreprises devraient bénéficier d'exemptions, et car certaines risquent d'en abuser et de les détourner au profit de leurs propres intérêts. En élaborant et mettant en oeuvre la politique de la concurrence, il vaudrait mieux tenir explicitement compte des considérations d'efficacité, en utilisant des critères objectifs et transparents pour éviter les abus. Les affirmations concernant les gains d'efficacité devraient être examinées de façon critique, on devrait étudier la possibilité d'accroître l'efficacité par des moyens présentant moins de danger pour la concurrence, et les consommateurs devraient obtenir une part équitable des avantages résultant de la réduction des coûts ou d'autres gains découlant d'un surcroît d'efficacité. Les raisons ayant conduit à accorder les dérogations devraient être périodiquement réexaminées.

23. L'acceptation universelle du principe de la libre concurrence et des mécanismes nécessaires pour la sauvegarder est la meilleure façon de réduire les demandes de protection spéciale ou de dérogation à la législation. Un rang de priorité élevé devrait donc être accordé aux efforts didactiques visant à sensibiliser les entreprises, les associations de consommateur et le public aux avantages de la libre concurrence et aux effets néfastes des pratiques commerciales restrictives. Cela apparaît particulièrement nécessaire en cas de mise en oeuvre, dans des pays ayant entrepris des réformes économiques,

d'une nouvelle législation sur la concurrence, qui rendra illégales des pratiques jusqu'alors acceptées ou même encouragées par le gouvernement. La bonne application des lois sur la concurrence dépend dans une large mesure de la question de savoir si le public en général et les milieux d'affaires en particulier ont confiance dans la réglementation et voient en elle un moyen de faciliter la concurrence plutôt qu'un obstacle à la bonne conduite de leurs activités. Il est particulièrement important de susciter cette confiance dans les premières années de l'établissement d'un régime de concurrence, ce à quoi peuvent contribuer l'application de normes et règles intelligibles ainsi que des procédures justes, rapides et efficaces, le respect du caractère confidentiel de certaines informations commerciales, l'impartialité et l'indépendance par rapport au pouvoir politique dans l'application de la loi, l'établissement d'une autorité au sein du gouvernement ainsi que la possibilité d'imposer des sanctions et de trouver les solutions, le cas échéant. Le contrôle des pratiques commerciales restrictives impliquant des jugements subjectifs et discrétionnaires, en particulier quand on se fonde sur la règle de raison, les incertitudes qui peuvent en découler pour les entreprises devraient être atténuées dans toute la mesure possible par la publication de principes directeurs concernant la politique d'application.

24. Une action didactique appropriée, à la fois dans les administrations et auprès du public et des entreprises, peut aussi être un moyen de démontrer que l'établissement d'un marché libre a un prix et que, même en période d'austérité financière, les gouvernements doivent consacrer des ressources suffisantes à cette tâche (le contrôle des pratiques commerciales restrictives ayant une incidence sur les marchés publics peut en outre se solder par des économies importantes pour l'Etat). La communauté internationale pourrait jouer un rôle utile à cet égard en fournissant une assistance technique, adaptée aux besoins des pays bénéficiaires, pour la formation de personnel qualifié.

25. Pour ménager les ressources, les autorités chargées de la concurrence devraient attacher davantage d'importance à l'efficacité et à la qualité de leurs interventions qu'à leur nombre. Le choix des priorités variera selon la situation de 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 être le plus indiquée, des secteurs particuliers étant 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 préconiser la libéralisation des mesures gouvernementales réduisant l'effet du contrôle des pratiques restrictives, et les efforts pourraient également être axés sur des secteurs économiques qui ont été déréglementés mais où une concurrence effective n'a pourtant pas encore réussi à se développer; à cet égard, il convient de mettre tout particulièrement l'accent sur la lutte contre les pratiques entravant l'accès au marché, comme la collusion horizontale et les accords d'exclusivité conclus par des entreprises occupant une position dominante. Mais le choix des priorités en ce qui concerne la répression dépendra nécessairement des pratiques les plus courantes ou les plus pernicieuses en vigueur dans les pays en développement et d'autres pays, qui sont souvent différentes de celles qui ont cours dans les pays développés 11/. Priorité pourrait également être donnée à la lutte contre

les pratiques qui sont faciles à déceler ou à évaluer; par conséquent, pour une autorité de contrôle qui vient d'être constituée, 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. En outre, cette autorité pourrait diriger ses premières interventions contre les comportements qui constituent une violation flagrante de la loi et nuisent manifestement aux consommateurs et à la concurrence, de façon à s'assurer le soutien de l'opinion publique. Là encore, l'action pourrait être axée sur les accords horizontaux de fixation des prix et les pratiques verticales d'exclusivité des entreprises occupant une position dominante.

#### B. L'expérience de quelques pays

26. L'expérience de la République de Corée et de la Pologne fournit 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 12/. 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, modifier 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 13/.

27. L'économie, étant caractérisée par 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. Une loi spéciale protège les sous-traitants contre les pratiques restrictives

des entrepreneurs. Priorité a été également accordée au contrôle des activités collusoires des firmes et des pratiques restrictives des associations professionnelles 14/.

28. 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 et les entreprises publiques sont maintenant parvenues à améliorer sensiblement leurs résultats 15/. 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.

29. L'Office antimonopole a émis de nombreux avis à la suite de propositions concernant la promulgation de règlements soumis par les ministères et administrations 16/ et a pris part aux travaux visant à instaurer les conditions d'un marché concurrentiel. L'accent a été également placé sur la répression des abus commis par des firmes en position dominante ou monopolistique et sur le contrôle des ententes et de la répartition des marchés, priorité étant tout particulièrement donnée à la lutte contre la concentration excessive du marché ainsi qu'au contrôle des fusions et autres arrangements structurels. 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 en ce qui concerne 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 de gamme. Il est cependant intervenu dans plusieurs cas. 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 17/.

## 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

30. 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. L'application de prix réalistes présente en particulier de grands avantages dans les pays pauvres en ressources, car une répartition efficace de ces dernières est encore plus nécessaire et car le contrôle des prix exige d'importants moyens administratifs. Or, en raison même de la rareté de leurs ressources, 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 couches 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 des prix, ce qui a fait obstacle à la concurrence et à l'efficacité, découragé l'investissement, décapitalisé les entreprises, provoqué des pénuries et nui à la qualité des produits. Au Brésil, en institutionnalisant la périodicité et les modalités de la fixation des prix, les mesures de contrôle ont non seulement empêché la concurrence par les prix, mais aussi favorisé des collusions explicites ou tacites entre firmes, à la fois quand elles étaient en vigueur et après leur abrogation 18/.

31. C'est pourquoi beaucoup de programmes de réforme économique comportent des 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. D'autre part, la libération a contribué à freiner l'inflation dans d'autres pays, à moyen terme. On espérait cependant 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 et à résorber la demande excédentaire. 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 19/. En Russie, la libération des prix a entraîné une réduction des subventions, un meilleur équilibre entre l'offre et la demande, un élargissement de la gamme de produits disponibles et une augmentation des stocks commerciaux 20/. 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 21/.

32. A cet égard, les autorités chargées de la concurrence dans les pays en développement et d'autres pays pourraient jouer un rôle essentiel en veillant à ce que la libération des prix favorise effectivement l'efficacité économique et le renforcement de la concurrence. Elles pourraient s'employer à faire reconnaître les effets bénéfiques de la libéralisation en général et aider en même temps à décider si le moment est venu de libéraliser certains secteurs, en déterminant ceux où les imperfections du marché risquent de poser des problèmes de concurrence sérieux et durables. Elles devraient aussi s'efforcer d'atténuer toute poussée d'inflation suivant immédiatement la libération des prix, en particulier dans les secteurs les plus importants. Ainsi, les secteurs économiques qui contribuent directement ou indirectement à la satisfaction des besoins essentiels des consommateurs, et en particulier des plus pauvres d'entre eux, ou qui influent sur l'efficacité générale de l'économie, pourraient faire l'objet d'une attention spéciale. En Pologne, par exemple, l'Office antimonopole tient compte des majorations de prix pour déterminer les secteurs à examiner; une hausse rapide des prix de détail du sucre a conduit à analyser la situation sur ce marché et à faire une enquête sur l'industrie sucrière, qui a révélé l'existence d'une entente 22/. La nouvelle législation brésilienne sur la concurrence interdit, entre autres, les pratiques suivantes si elles ne sont pas motivées par une "raison valable" : imposition de "prix excessifs" (qui ne sont pas justifiés par une augmentation de l'offre ou une amélioration de la qualité); interruption ou réduction de la production; cessation partielle ou totale des activités de l'entreprise 23/.

33. Si les efforts déployés par les autorités chargées de la concurrence pour empêcher la hausse des prix peuvent être justifiés à court terme, en particulier dans les pays en transition vers une économie de marché, ils ne constituent pas nécessairement une bonne stratégie à long terme. Les gouvernements qui ont fortement réduit leurs pressions directes sur les prix s'élèvent naturellement contre l'attitude des entreprises qui cherchent à maintenir des prix plus élevés qu'ils ne devraient l'être sur un marché vraiment concurrentiel. Il faut cependant bien voir que la libération des prix implique forcément des sacrifices et comporte des risques, et qu'il est normal que les producteurs veuillent contrebalancer l'alourdissement de leurs coûts par un relèvement des prix; s'il n'ont pas la liberté de le faire, l'offre ne s'améliorera pas. La politique de la concurrence doit avoir pour objectif l'établissement de prix souples reflétant l'état de l'offre et de la demande, plutôt qu'un faible taux d'inflation ou des prix bas; cette souplesse, en favorisant l'efficacité, devrait avoir un effet modérateur sur le niveau général des prix à long terme. Signalons également que le contrôle des prix abusifs ne devrait pas conduire à négliger la surveillance d'autres pratiques commerciales restrictives; la situation évoluant rapidement dans les pays qui ont entrepris des réformes économiques, les entreprises risquent d'avoir du mal à coordonner certaines stratégies en matière de prix et pourraient préférer recourir à des accords de répartition du marché. Les autorités chargées de la concurrence ne devraient pas non plus commettre l'erreur opposée, consistant à faire preuve de trop de sévérité dans le cas de prix pouvant sembler abusivement bas; à la suite de la libéralisation,

les entreprises efficaces qui s'efforcent de maintenir des prix compétitifs pourraient être accusées à tort par leurs concurrents comme de pratiquer le bradage.

34. Certains critères qui pourraient être pris en considération par les autorités chargées de la concurrence dans ce domaine sont énoncés, par exemple, dans la loi sri-lankaise sur la concurrence. Celle-ci stipule que la Commission des pratiques commerciales loyales (Fair Trading Commission), dans l'exercice de ses fonctions, doit tenir dûment compte, entre autres, de la nécessité de protéger les intérêts des consommateurs, de prendre des mesures d'incitation en faveur des producteurs, d'assurer des taux de rentabilité raisonnables du capital productif, d'assurer une bonne répartition des ressources entre les différents secteurs, de juguler l'inflation et d'atteindre d'autres objectifs de la politique économique et sociale 24/. La Commission ne contrôle plus désormais que les prix de quelques produits alimentaires et pharmaceutiques. Toutefois, elle est habilitée par la loi sur la promotion d'industrie à se livrer à une enquête pour déterminer si le prix de n'importe quel article est déraisonnable, auquel cas elle peut recommander un ajustement des droits d'importation pour encourager la concurrence 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 25/. Une enquête sur les prix pratiqués par une société exerçant un monopole sur le marché des bouteilles en verre a permis de conclure que les hausses de prix étaient dues à une augmentation des coûts; l'entreprise considérée a cependant pris un engagement en ce qui concerne le contrôle de la qualité des bouteilles 26/.

#### B. Concentration du marché et prix

35. La question de la concentration du marché a été examinée de façon approfondie dans l'étude sur la concentration et ne sera qu'évoquée ici. Comme le souligne l'étude, la libéralisation économique encourage la restructuration de l'industrie dans de nombreux pays, conduisant à une multiplication des fusions et des coentreprises et au renforcement de la concentration du marché dans de nombreux cas (bien qu'elle puisse avoir l'effet inverse dans d'autres). Les autorités chargées de la concurrence seront toutefois sans doute appelées à s'occuper de beaucoup moins des fusions que des pratiques horizontales et verticales. Vu qu'il est très difficile d'analyser les effets des fusions sur la concurrence et l'efficacité, et que ces opérations n'ont pas forcément un effet direct et immédiat sur les prix, les autorités de certains pays pourraient accorder une moindre importance à leur contrôle. Il faut cependant considérer les fusions et autres arrangements influant sur les structures du marché dans une optique qualitative et non quantitative, en se plaçant dans une perspective à long terme; les fusions pouvant avoir des incidences durables sur la concurrence, en particulier dans de nombreux pays en développement où les marchés sont exigus et concentrés, il vaudrait souvent mieux prévenir que guérir. Dans les pays où les structures commerciales sont très concentrées (comme certains pays en transition vers une économie de marché), le contrôle des fusions devra peut-être être complété par des mesures de "démonopolisation" pour atténuer cette concentration. En Russie, par exemple, un programme étatique intitulé "Démonopolisation de l'économie de la Fédération de Russie" est actuellement mis en oeuvre pour réduire la concentration industrielle et créer des conditions propices à

la concurrence; il est exécuté parallèlement à la privatisation des entreprises publiques et est étayé par des programmes sectoriels et régionaux de démonopolisation des marchés de produits de base 27/.

36. Une analyse cas par cas est cependant nécessaire et, si l'expansion des entreprises ou le renforcement de la concentration du marché ne semble pas devoir entraîner une augmentation sensible et durable de la puissance commerciale, ou si la restructuration est souhaitable pour des raisons d'efficacité, il vaudrait mieux ne pas intervenir. Dans la pratique, les autorités chargées de la concurrence dans les pays en développement ou d'autres pays risquent d'avoir du mal à appliquer des critères quantitatifs stricts pour déterminer si une fusion renforcera la puissance commerciale, car l'inflation peut déjà être importante et le marché fortement concentré, et car les sociétés souhaitant fusionner peuvent chercher ce faisant à anticiper l'évolution des structures commerciales qu'entraîneront les réformes économiques 28/. Dans ces conditions, le contrôle des fusions devra nécessairement être fondé en grande partie sur des évaluations discrétionnaires et sur des critères qualitatifs. Au Venezuela, l'autorité chargée de la concurrence a décidé de ne pas intervenir dans la plupart des cas, tout en faisant bien comprendre aux entreprises considérées que les pratiques anticoncurrentielles seraient sévèrement réprimées 29/. Au Mexique, l'autorité n'intervient guère contre la concentration du marché et met plutôt l'accent sur la répression des comportements anticoncurrentiels; elle a adopté une attitude neutre en ce qui concerne la taille ou le nombre des entreprises opérant sur un marché donné 30/. Toutefois, elle s'est opposée à une fusion projetée entre deux fabricants de fil de cuivre, qui aurait abouti à la constitution d'une société détenant près de 70 % du marché et exerçant une influence dominante sur les achats de matières premières 31/.

### C. Pratiques horizontales et prix

37. Parmi les divers types de comportement visés par les lois sur le contrôle des pratiques commerciales restrictives, la fixation horizontale des prix (notamment par le biais de soumissions collusoires) et les pratiques qui l'accompagnent, comme la répartition des marchés, de la clientèle, des ventes ou de la production et les boycottages collectifs, est celui qui est le plus largement critiqué en raison de son incompatibilité fondamentale avec la concurrence. La fixation horizontale des prix et les soumissions collusoires sont souvent considérées comme illicites a priori ou en principe et peuvent entraîner des sanctions pénales. Par exemple, en vertu de la nouvelle législation brésilienne sur la concurrence, le fait pour une entreprise de porter atteinte à la libre concurrence ou à la libre initiative constitue un délit, quelle que soit l'intention; la loi interdit expressément de fixer des conditions de vente avec les concurrents, de pratiquer le boycottage entre concurrents pour barrer l'accès au marché, d'empêcher de nouvelles entreprises de s'implanter sur le marché, d'empêcher des concurrents de se procurer des matières ou des techniques, et d'essayer d'interdire aux concurrents l'accès aux médias 32/. De même, la législation kényenne fait des soumissions collusoires un délit pénal, à moins qu'il ne s'agisse de soumissions communes présentées comme telles aux adjudicateurs et jugées acceptables par eux 33/. D'autre part, la législation russe sur la concurrence n'interdit pas systématiquement les restrictions horizontales; sont prohibés les accords

entre entreprises s'ils portent atteinte à la concurrence, en particulier les accords de fixation de prix, ainsi que les soumissions collusoires 34/.

38. Cependant, les autorités se montrent moins rigoureuses quand il s'agit de déterminer la légalité d'autres pratiques restrictives horizontales. Celle-ci peut être évaluée en fonction de l'efficacité, de la politique industrielle, de considérations commerciales, de l'intérêt public ou de la règle de raison, et on peut se montrer particulièrement tolérant dans le cas de la coopération entre PME. Dans la pratique, il est parfois difficile de distinguer entre les ententes et les coentreprises visant à accroître l'efficacité, d'autant plus que les coentreprises peuvent parfois comporter des restrictions accessoires. Ainsi, les ententes peuvent être autorisées dans certains pays aux fins de la rationalisation des activités ou de la spécialisation en cas de crise ou de "dépression" dans un secteur, ou si ces ententes renforcent le pouvoir de négociation d'un grand nombre de PME faibles vis-à-vis de puissants acheteurs en position de monopsonne, ou encore pour des considérations concernant l'intérêt général. Les ententes à l'exportation qui n'ont pas d'effet 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. Les coentreprises dans le domaine de la recherche sont généralement exemptées dans une certaine mesure; dans l'Union européenne, l'exploitation commune des résultats de la recherche fait également l'objet de dérogations. Les Etats-Unis ont récemment décidé que le cas des coentreprises de production serait examiné selon la règle de raison et que ces entreprises seraient exemptées de dommages-intérêts au triple, à condition qu'elles aient été notifiées aux autorités chargées de la concurrence, que les principales installations de production soient situées aux Etats-Unis et que les parties soient des entreprises des Etats-Unis ou de pays traitant les sociétés américaines équitablement en application de leur législation sur la concurrence 35/.

39. 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" 36/ (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 37/. 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 38/.

40. En Allemagne, la loi sur la concurrence 39/ 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 est non pas une fin en soi 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" 40/. 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 41/.

41. 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, en particulier quand les frais de sortie sont élevés pour les entreprises individuelles. Dans les secteurs cycliques et capitalivores, 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'ententes, celles notamment qui se traduisent pour les firmes par des économies d'échelle ou qui encouragent l'offre de biens publics dans des secteurs particuliers, 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 et les avantages dus au partage des risques et à 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.

42. Les autorités chargées de la concurrence dans les pays en développement et d'autres pays ne peuvent pas toujours prendre en considération tous ces facteurs pour évaluer l'incidence sur les prix des différentes ententes ou coentreprises et pour décider s'il convient ou non de les autoriser. Le fait de distinguer entre les pratiques qui sont en elles-mêmes illicites et celles qui doivent faire l'objet d'une analyse cas par cas fondée sur la règle de raison présente l'avantage de dissiper l'incertitude pour les agents économiques, certains types de comportement étant clairement définis comme illégaux, et facilite l'application de la législation. Si une interdiction a priori est jugée trop catégorique, elle peut être mitigée par des dérogations en faveur de certains types de coentreprise ou d'entente, quand on considère que les gains d'efficacité l'emporteront sans doute sur les effets anticoncurrentiels.

#### D. Pratiques verticales, position dominante sur le marché et prix

43. Les incidences des pratiques horizontales et verticales sur la concurrence doivent faire l'objet d'une analyse différenciée. Parmi les diverses formes de restrictions verticales, la seule à être généralement frappée d'une interdiction systématique dans la plupart des pays est la pratique des prix de vente imposés. Les autres pratiques verticales sont normalement évaluées cas par cas, pour déterminer si elles sont préjudiciables, neutres ou bénéfiques à la concurrence, compte tenu de tout avantage qui pourrait en résulter sur le plan de la compétitivité ou de l'efficacité. Certaines restrictions verticales sont considérées comme des efforts pour réduire les risques et le coût des opérations, s'implanter sur des marchés, garantir la qualité des produits, accroître l'efficacité de la production ou l'investissement dans la mise au point de produits, ou encore maîtriser un excédent. D'autres sont assimilées à des moyens d'exclusion des concurrents du marché, ou d'exploiter des ententes horizontales en réduisant le nombre d'agents ou en rendant difficile l'offre de rabais. Mais il y a des différences entre les politiques de défense de la concurrence en ce qui concerne la démarcation entre les pratiques verticales préjudiciables et celles qui sont bénéfiques. Même quand des dérogations spéciales sont prévues, comme dans le cas du respect des droits de propriété intellectuelle, un certain flou règne quant aux cas dans lesquels l'exercice de ces droits peut être jugé abusif. De l'avis général cependant, le caractère anticoncurrentiel des restrictions verticales dépend en grande partie de la structure du marché, de la part de marché détenue par les entreprises considérées, de la proportion du marché visé par les restrictions, ainsi que des obstacles à l'entrée.

44. Vu la concentration du marché et le nombre restreint de fournisseurs, clients ou distributeurs indépendants dans de nombreux pays en développement et autres pays, les autorités chargées de la concurrence accordent souvent une attention particulière aux restrictions verticales imposées par

des entreprises occupant une position dominante, ainsi qu'aux prix abusifs qu'elles peuvent pratiquer. Dans certains pays, des critères ont été établis en ce qui concerne les parts de marché conférant une position dominante. En vertu de la nouvelle législation brésilienne, les entreprises ou groupes d'entreprises ne sont autorisées à détenir une part substantielle du marché que si cela résulte de gain d'efficacité par rapport à leurs concurrents; on considère qu'une entreprise (ou un groupe d'entreprises) occupe une position dominante lorsqu'elle détient 30 % du marché. En application de la législation précédente, des poursuites ont été engagées contre 22 entreprises pharmaceutiques qui avaient réalisé des profits abusifs en relevant leurs prix de 150 % par rapport au taux d'inflation sur une période de 30 mois 42/.

45. La loi polonaise antimonopole établit une distinction entre les pratiques monopolistiques verticales (imposant des conditions contractuelles très rigoureuses qui se traduisent par des bénéfices injustifiés et des ventes conditionnelles) et les pratiques monopolistiques qui constituent un abus de position dominante (mesures faisant obstacle à l'établissement des conditions indispensables à la concurrence, répartition du marché, prix discriminatoires, boycottage, prix de vente imposés et politique de prix "prédatrice"); les premières comme les secondes sont interdites, sauf si elles sont nécessaires à l'exercice d'une activité économique et si elles n'entravent pas sensiblement la concurrence. Certaines mesures prises par des entreprises monopolistiques ou dominantes sont également prohibées, notamment le fait de restreindre la production, les ventes ou les achats, surtout lorsqu'il en résulte une majoration des prix, le fait de s'abstenir de vendre de façon à provoquer une hausse des prix, et le fait de demander des prix extrêmement élevés. On considère qu'une entreprise occupe une position dominante lorsqu'elle ne rencontre pas de concurrence importante sur le marché et qu'elle détient plus de 40 % de ce dernier. Toutefois, même en l'absence de position dominante, les ventes ou achats liés sont interdits, de même que les accords visant à se partager le marché, à limiter le volume de la production des ventes ou à restreindre l'accès d'entreprises qui ne sont pas parties à ces accords. On a fait valoir que les dispositions concernant ces derniers n'établissaient pas de distinction claire entre les pratiques horizontales et verticales, et qu'une interdiction générale des pratiques verticales de ce type n'était pas la solution qui convenait 43/. 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 dirigée à une économie de marché et qu'il était 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 44/. Dans certains pays, les autorités chargées de la concurrence tentent de remédier aux abus de position dominante en imposant ou en négociant des prix qui peuvent être fondés sur les prix ou les niveaux de profit observés sur des marchés analogues concurrentiels, ou qui sont rattachés à un indice des coûts. De telles mesures, bien qu'elles puissent contribuer temporairement à réprimer les abus (en particulier sur le marché de produits homogènes), risquent à long terme de décourager l'investissement ou l'entrée sur le marché.

46. Les restrictions verticales, les accords de distribution exclusive et la concentration du marché observés dans beaucoup de pays d'Europe orientale (et, dans une moindre mesure, de pays en développement) pourraient conduire les autorités à appliquer, du moins provisoirement, des mesures très strictes pour réprimer les pratiques verticales et les abus de position dominante. Il faudra cependant veiller à ce que ces mesures n'aboutissent pas à rétablir un contrôle des prix sous une autre forme, ce qui nuirait à l'efficacité. Il convient de distinguer clairement entre les pratiques horizontales et les pratiques verticales, et d'examiner la plupart de ces dernières cas par cas au lieu de les interdire systématiquement. Certaines restrictions verticales, comme les ventes ou les achats liés et les accords de distribution exclusive, peuvent être particulièrement utiles pour faciliter l'entrée sur le marché, aussi ne doit-on pas décourager l'accès à des marchés concentrés en faisant preuve d'un zèle intempestif. En pareil cas, une mauvaise application de la législation sur la concurrence risque d'entraîner une intégration verticale excessive des activités des sociétés. Il faut aussi bien distinguer entre les pratiques verticales d'entreprises occupant une position dominante (qui exigent un examen plus approfondi) et celles des autres entreprises. Mais on doit se garder de confondre l'établissement d'une position dominante avec l'acquisition d'une part de marché temporairement importante résultant d'une entrée réussie sur le marché considéré; des critères qualitatifs autres que la part de marché doivent être pris en considération. D'une façon générale, les grandes entreprises ne devraient pas être pénalisées quand leur succès est dû à une habileté ou à un sens des affaires supérieur, et il faut bien voir que protéger la concurrence ne signifie pas protéger des entreprises exposées à une concurrence acharnée mais loyale.



### Chapitre III

#### REGLEMENTATION DES MONOPOLES NATURELS

47. Les problèmes posés par la fixation des prix et les 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. Dans certains secteurs comme les transports ou l'énergie, même les activités de base des monopoles naturels peuvent être soumises à la concurrence d'entreprises qui offrent des services ou produits constituant une solution de remplacement partielle. De plus, l'évolution technique réduit le champ d'activité de certains monopoles naturels, notamment dans le secteur des télécommunications.

48. Les secteurs où la concurrence est possible devraient être soumis à un contrôle pour empêcher les pratiques commerciales restrictives (en particulier les comportements prédateurs consistant à financer certaines opérations au moyen des bénéfices d'activités monopolistiques), mais les mesures courantes de contrôle risquent de ne pas suffire pour réglementer les activités monopolistiques de base, et un système spécial de réglementation par secteur peut se révéler nécessaire. 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, elle doit faire l'objet d'analyses coûts-avantages : la réglementation des monopoles naturels est en effet, comme on le verra ci-après, une tâche complexe qui mobilise des ressources considérables.

49. 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 différents objectifs : protection des consommateurs, mesures d'incitation pour les producteurs, efficacité, concurrence, réglementation minimale et stable, et 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 en rapport avec les coûts marginaux et les futurs besoins en matière d'investissement, 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 faut faire des choix entre tous ces objectifs.

50. Aux Etats-Unis, une méthode 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. Cette méthode, si elle présente l'avantage d'être relativement simple à appliquer, risque cependant de ne guère inciter l'entreprise à remédier aux facteurs d'inefficacité et à améliorer sa technologie, et d'encourager la surcapacité ou la fourniture de services inutiles ou onéreux. Par ailleurs, il peut se révéler difficile de déterminer ce qui constitue un rendement équitable ou raisonnable, un certain degré d'arbitraire ou d'incohérence étant possible.

51. 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); le facteur X peut être supérieur au taux d'inflation, d'où une baisse des prix en valeur réelle. Il est difficile, dans la pratique, de faire une distinction entre le contrôle des prix et la réglementation du taux de rendement pour les monopoles naturels (le taux de rendement prévu étant un facteur important dans le calcul du plafond), mais l'entreprise, du fait que le plafond est fixé pour une durée déterminée, 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, et à la fin de cette période les gains d'efficacité peuvent être répartis entre les producteurs et les consommateurs. 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, de fixer à l'avance un plafond adéquat pour les années suivantes (compte tenu des coûts prévus) et de le maintenir même si le monopole réalise des bénéfices nettement plus importants qu'on ne l'escomptait. Etant donné que des prix plafonnés risquent d'inciter l'entreprise à réduire ses investissements et prestations, il apparaît également nécessaire de réglementer la qualité du service.

52. Au Royaume-Uni, pour faciliter le calcul des plafonds, on compare parfois les coûts et les 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. On procède de même en Allemagne, si ce n'est que les marchés choisis comme points de comparaison sont concurrentiels; pour établir si un monopole naturel pratique des prix abusifs, l'Office fédéral des ententes prend en considération les prix en vigueur sur des marchés concurrentiels comparables

du point de vue des produits, de la région géographique ou de l'époque. Pour une autorité chargée de la concurrence qui est censée veiller à l'efficacité de l'économie dans son ensemble, cette méthode fondée apparaît en théorie préférable à la prise en compte du seul taux de rendement des entreprises monopolistiques. Dans la pratique, l'expérience de l'Allemagne montre qu'il est souvent difficile de trouver des marchés qui se prêtent vraiment à une comparaison; toutefois, la répression des abus fondée sur cette méthode ne semble pas décourager les nouveaux investissements ni l'entrée de nouveaux venus sur le marché 45/.

53. Par ailleurs, dans le cadre aussi bien de la réglementation du taux de rendement que du plafonnement des prix, les autorités réglementaires ont parfois établi pour certains services des barèmes plus élevés que ne le justifiaient les coûts du monopole (celui-ci ayant déjà amorti une grande partie de ses dépenses d'équipement) ou même les coûts de remplacement des biens d'équipement, soit pour encourager des entreprises nouvelles à entrer sur le marché afin de fournir ces mêmes services, soit pour dissuader les concurrents existants d'en sortir. On trouve le plus souvent des monopoles naturels dans les secteurs 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, empêcher que le monopole, lorsqu'il accorde à ses concurrents l'accès à son réseau, puisse se procurer trop de renseignements sur leurs activités, et prévenir la collusion entre le monopole et les nouveaux venus sur le marché. Il a fallu aussi faire en sorte que les monopoles ne puissent pas financer indirectement certaines activités au moyen des bénéfices provenant d'autres activités, tout en tenant compte de l'obligation réglementaire qui leur incombe de fournir des "services universels" à tous les clients (dont ils s'acquittent en subventionnant indirectement des services essentiels moins rentables). En général, les responsables doivent appliquer aux activités des monopoles et à celles de leurs concurrents une réglementation "asymétrique" afin de compenser les avantages intrinsèques des premiers. Ainsi, dans certains pays, ils se sont en quelque sorte orientés vers une "concurrence encadrée" qui devrait en principe s'entretenir d'elle-même, et donner lieu à d'importants gains d'efficacité ainsi qu'à un abaissement des prix à long terme. Compte tenu des paradoxes inhérents à cette démarche, ainsi que de la nécessité de faire des économies d'échelle et gamme, d'éviter une surcapacité, d'encourager l'investissement, d'assurer l'approvisionnement et de fournir des services universels, certains pays développés se sont heurtés à des difficultés pour contrôler les monopoles naturels et 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 46/.

54. Les réponses aux questions de ce type varient selon les secteurs et les pays, mais on s'accorde généralement à penser que la concurrence ne peut être introduite que d'une façon progressive dans de nombreux secteurs dominés par des monopoles naturels et dans de nombreux pays. Mais ce n'est pas forcément toujours le cas; dans le secteur des télécommunications en Asie, par exemple, on a fait valoir que l'écart entre l'offre actuelle et la demande potentielle était si grand qu'il n'y avait pas lieu pour le moment de redouter

une surcapacité, qu'une libéralisation radicale permettrait d'attirer les importants investissements nécessaires pour moderniser le réseau et qu'une réglementation était indispensable pour permettre l'interconnexion et prévenir les abus 47/. Mais le problème fondamental dans la plupart des pays en développement et autres pays tient à ce qu'ils n'ont pas les compétences administratives voulues pour prendre les bonnes décisions concernant les modalités et le rythme de la libéralisation et de la réglementation. La plupart de ces pays ont un pouvoir d'achat limité mais des besoins considérables en ce qui concerne l'investissement dans l'infrastructure; ils manquent aussi de ressources et de moyens administratifs, de données sur les coûts (sans parler des difficultés rencontrées pour prévoir ceux-ci en période de déréglementation et de forte inflation), ainsi que d'entreprises capables de soutenir efficacement la concurrence dans les secteurs d'activité secondaires des monopoles. La tâche n'est donc pas facile. De surcroît, les monopoles naturels existants dans les pays en développement sont souvent exploités par des sociétés transnationales, qui ont la possibilité de pratiquer des prix de cession interne abusifs, ce qui rend encore plus difficile de déterminer avec précision leurs coûts.

55. Dans la plupart des pays, la fourniture de services faisant l'objet d'un monopole naturel incombe traditionnellement à l'Etat, en partie parce que cela peut faciliter la répression des abus; un monopole privé serait en effet plus tenté de pratiquer des prix élevés. Toutefois, le problème de la réglementation des prix ou des pratiques anticoncurrentielles des monopoles naturels se pose même lorsque ceux-ci sont exploités par des ministères ou des entreprises publiques, et il peut y avoir conflit entre les intérêts de l'Etat en tant qu'autorité réglementaire et en tant que propriétaire, d'où la nécessité d'édicter des règles aussi transparentes que possible. A la différence des compagnies 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 la tarification commerciale (souvent sur la base du prix de revient majoré) soit devenue plus courante, elle peut simplement dissimuler une inefficacité opérationnelle et une situation de monopole 48/. Il est donc important de créer des organes institutionnels distincts pour surveiller les prix des entreprises publiques; en France, par exemple, certains monopoles naturels sont régis par des "plans contractuels" triennaux, fixant des objectifs en matière de prix, d'efficacité et de services.

56. Les pays en développement et autres pays devant mobiliser un maximum de capitaux privés pour investir dans l'infrastructure, il semble que, pour les activités secondaires, ils devraient éviter d'accorder un monopole à un investisseur donné, qu'il s'agisse d'un établissement public ou d'une entreprise privée. Pour cette même raison ainsi que pour empêcher l'abus de puissance commerciale, il apparaît souvent souhaitable de "détacher" les secteurs concurrentiels des réseaux de monopoles naturels, et d'exposer ces secteurs à la concurrence grâce à l'octroi de licences permettant à d'autres fournisseurs d'avoir accès aux réseaux 49/. Cela coïnciderait souvent avec la scission verticale de l'entreprise monopolistique. Par exemple, l'achat de gaz à des producteurs et la vente de gaz à des utilisateurs pourraient être dissociés des réseaux de distribution, ce qui permettrait une concurrence sur les marchés à la fois en amont et en aval et dissuaderait le distributeur d'imposer des conditions d'accès anticoncurrentielles. La fragmentation

d'un grand monopole national en monopoles régionaux plus petits pourrait également constituer une mesure structurelle utile. On a des exemples de démonopolisation verticale et géographique en Argentine et au Royaume-Uni, dans le cadre de la privatisation de certains établissements publics. La démonopolisation géographique non seulement présente l'avantage d'offrir une base de comparaison, mais encore permet une concurrence dans les régions mitoyennes des monopoles régionaux. En Allemagne, l'Office fédéral des ententes a jugé qu'un accord entre deux fournisseurs de gaz, délimitant leur "territoire" et empêchant chacun d'entre eux d'approvisionner le secteur de distribution de l'autre, était incompatible avec le droit européen de la concurrence 50/. Certes, pareilles mesures structurelles peuvent parfois être difficiles à prendre en raison d'économies d'échelle ou de gamme, ou parce que l'on craint qu'elles découragent l'investissement, mais elles peuvent en fait attirer davantage d'investisseurs car les sommes requises sont moindres. Quand des entreprises qui se proposent d'entrer sur le marché ont besoin de moyens d'interconnexion mais ne peuvent pas les obtenir à des conditions appropriées, cela peut entraîner une perte d'économies d'échelle. Ainsi, en Hongrie, pour pouvoir mobiliser les importants investissements nécessaires, l'entreprise publique occupant une position de monopole dans le secteur de l'électricité a été scindée en huit compagnies productrices et en six sociétés de distribution régionales, dont la plupart seront privatisées 51/.

57. Pour les gouvernements qui ne sont pas encore familiarisés avec la réglementation, la "sous-traitance" de services publics 52/ pourrait offrir des possibilités d'"apprentissage" progressif, grâce à l'établissement et la surveillance d'indicateurs de résultats spécifiés dans le contrat. Ces indicateurs pourraient faire intervenir la réglementation des prix ou du taux de rendement et la qualité du service, et un certain degré de concurrence pourrait être introduit en conférant le droit d'exploiter le monopole à l'issue d'un appel d'offres 53/. Cette "réglementation contractuelle" présenterait l'avantage d'offrir aux investisseurs un cadre plus prévisible qu'une réglementation générale 54/, de permettre la modification du contrat d'un commun accord et de ne pas exiger d'emblée la création d'un nouvel organisme de contrôle. La France, par exemple, recourt à cette formule : les services municipaux sont assurés par des entreprises privées. De l'avis de certains, les pays en train de se doter d'une économie de marché pourraient, entre autres solutions, adopter une formule mixte et encadrer 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 laissant à ces monopoles la liberté de passer des contrats avec des clients pour de nouveaux services à des prix et conditions non réglementés; les prix pourraient ensuite être plafonnés quand le pays s'acheminerait vers une plus grande maturité économique et quand l'évolution des coûts et de la productivité dans les branches d'activités considérées deviendrait plus prévisible 55/. Pareilles méthodes de "privatisation progressive" sont de plus en plus fréquentes dans le cas de nouveaux services de télécommunication, par exemple, ainsi que dans le secteur de la production d'électricité en Asie et en Europe orientale 56/, et reposent souvent sur des accords de "construction-acquisition-exploitation" ou "construction-exploitation-transfert". La création de coentreprises associant le secteur public et le secteur privé peut également être envisagée, compte tenu cependant du fait

qu'à certains égards les coentreprises sont parfois inefficaces (question examinée dans l'étude sur la concentration).

58. Ces méthodes exigent cependant une réglementation judicieuse et agissante. Les solutions retenues seront fonctions des problèmes particuliers de chaque pays, mais il serait utile que ceux qui ont une expérience dans ce domaine apportent leur concours technique à d'autres pays désireux de réglementer efficacement la concurrence ou la fixation des prix dans différentes branches d'activité dominées par des monopoles naturels, dans les limites de leurs ressources. Des comparaisons internationales des prix pourraient à cet égard fournir des indications intéressantes dans l'optique de la concurrence.

59. Pour choisir des régimes réglementaires appropriés, les pays en développement et autres pays pourraient notamment prendre en considération leur influence 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 dans le secteur des télécommunications - est que ce secteur doit se familiariser avec la concurrence sur le marché intérieur, afin de devenir plus compétitif dans la région asiatique; d'autre part, les décisions de Telstra quant à la conduite à suivre dans la région - à savoir s'associer avec des entreprises locales de télécommunication, 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 57/. La stabilité des prix joue un rôle décisif, en encourageant les investissements étrangers et en permettant d'en retirer un maximum d'avantages. Il semble qu'en Argentine, lorsque l'entreprise publique de télécommunication a été privatisée, l'absence de régime réglementaire crédible garantissant la stabilité des prix a obligé les autorités à consentir à un prix de vente et à l'établissement de tarifs excessivement favorables, pour contrebalancer les risques que présentait l'affaire aux yeux des investisseurs 58/. Quand les tarifs d'un monopole naturel dans un pays sont nettement plus élevés que les prix internationaux, cela peut nuire à la compétitivité dans d'autres secteurs économiques et, partant, décourager les investisseurs.

60. 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 contrôle des monopoles naturels privatisés ont été créés pour protéger les intérêts des consommateurs et susciter une saine concurrence. Cependant, même lorsque le monopole des télécommunications était encore une entreprise publique, divers problèmes semblent avoir été rencontrés concernant le coût de la réglementation (une formule IPD-X est utilisée pour la fixation des prix), l'asymétrie de l'information entre l'entreprise et son organe de tutelle et le comportement dissuasif à l'égard des concurrents éventuels dans les "réseaux à valeur ajoutée" 59/. La Malaisie s'apprête à accorder une licence à une autre société qui fournira des services de télécommunication, pour assurer la concurrence et encourager l'investissement 60/. Des cadres réglementaires similaires ont été mis en place en Argentine, en Colombie, au Chili et au Pérou. La Jamaïque a privilégié le contrôle du taux de rendement dans le secteur des télécommunications (voir le chapitre suivant).

61. En Pologne, l'Office antimonopole a dû examiner de nombreux cas d'abus de position dominante par des monopoles naturels, notamment dans les services urbains de distribution d'eau, d'électricité et de gaz et voirie, ainsi que dans le domaine des transports et des télécommunications 61/. L'Office a pris des mesures en vue de réglementer ces secteurs, en créant des organismes ad hoc et en formant du personnel, et a publié des communiqués sur la démarche qu'il entend suivre dans certains d'entre eux. 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 62/.

62. Il n'est donc pas facile pour les pays en développement et d'autres pays de faire un choix concernant la réglementation de monopoles naturels. Il peut être préférable de recourir à des formules mixtes, en fonction de l'état du marché dans les divers secteurs et pays ainsi que du niveau de développement et des moyens administratifs et institutionnels. Il faut mettre en balance la nécessité de faire preuve d'une souplesse suffisante pour acquérir les compétences voulues et la nécessité d'offrir aux investisseurs un régime prévisible. Quelle que soit la démarche retenue, cependant, il convient de respecter certains principes généraux, comme ceux qui ont été recommandés par le Groupe de travail spécial sur la comparaison de l'expérience des pays en matière de privatisation, à savoir : a) d'instituer un cadre réglementaire précis pour chaque service d'utilité publique, accompagné de règles claires à l'intention de l'Etat, des fournisseurs de services et des consommateurs; b) de mettre en place le cadre réglementaire et l'organe de contrôle avant la privatisation d'un service public; c) de créer des structures de marché pour permettre le libre jeu de la concurrence; d) d'établir des organes de contrôle compétents et de garantir leur indépendance à l'égard du pouvoir politique; e) de veiller à ce que les procédures des organes de contrôle soient transparentes et à ce que leurs décisions soient rendues publiques et f) de rationaliser la structure des secteurs connexes pour limiter dans toute la mesure du possible le nombre des organes de contrôle, et de veiller à ce que ces organes aient un haut niveau de compétence technique 63/.

#### Chapitre IV

##### CONCURRENCE, PRIVATISATION ET DEMONOPOLISATION

63. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la promotion de la concurrence n'est pas toujours possible dans les secteurs d'activité de base des monopoles naturels. Mais dans les secteurs concurrentiels (sur lesquels est axé le présent chapitre), elle est indispensable au succès de la privatisation : si le régime de propriété est important, la concurrence est plus importante encore pour parvenir à des gains d'efficacité 64/.

L'échelonnement des mesures de promotion peut varier selon les cas. Pour les préparer à la privatisation, on peut exposer les entreprises publiques à la concurrence (autrement dit, les "démonopoliser") en assouplissant les règles entravant l'accès aux marchés, en supprimant les subventions accordées à ces entreprises, en contrôlant leurs pratiques ou en démembrant de grandes entreprises pour réduire leur puissance commerciale. Ces mesures peuvent aussi être prises au moment même de la privatisation, ce qui évite la transformation de monopoles publics en monopoles privés. Les conditions de la privatisation peuvent également être choisies dans l'optique d'une maximalisation de la concurrence. Il y a une troisième possibilité, à savoir maintenir, voire renforcer, la position monopolistique ou la puissance commerciale de l'entreprise publique, et ne les restreindre qu'ultérieurement, après la privatisation.

64. Certains pays en développement et d'autres pays ont décidé de démonopoliser les entreprises publiques avant la privatisation. En Chine, par exemple, le fait que les bénéfices ont diminué dans les secteurs où le pouvoir monopolistique des entreprises d'Etat a été éliminé et que des entreprises non étatiques ont afflué en grand nombre sur le marché donne à penser que la concurrence s'est intensifiée dans ces branches; les bénéfices ne se sont pas amoindris dans certains secteurs demeurant soumis à un monopole 65/. Au Mexique, conformément aux recommandations de la Commission fédérale de la concurrence, les autorités ont annoncé qu'à l'expiration du monopole d'Etat sur les télécommunications, les usagers pourraient recourir aux services interurbains offerts par des concurrents sans avoir à utiliser de codes d'accès spéciaux, et que l'interconnexion entre les concurrents et les réseaux locaux devrait se faire rapidement 66/. Le Mexique contrôle également les pratiques des monopoles. En vertu de la nouvelle loi mexicaine sur la concurrence 67/, bien que les "activités stratégiques" des entreprises publiques (dans certains secteurs précisés dans la loi) ne relèvent pas de la compétence de l'autorité chargée de la concurrence, les activités de ces entreprises dans d'autres domaines sont soumises à un contrôle et les pouvoirs publics - au niveau fédéral, national et municipal - doivent se conformer à la loi lorsqu'ils accordent des concessions pour la fourniture de services publics comportant l'utilisation de biens collectifs. L'autorité a récemment exigé que la compagnie pétrolière publique accorde aux Mexicains des concessions pour les postes d'essence, sans établir de discrimination 68/. De même, au Chili, des poursuites ont été engagées contre le monopole public du téléphone (qui a depuis été privatisé) parce qu'il faisait obstacle à l'interconnexion d'entreprises privées 69/.



65. D'autres pays ont préféré démonopoliser au moment de la privatisation. Comme on l'a signalé dans le chapitre précédent, le programme de "démonopolisation de l'économie de la Fédération de Russie" est exécuté parallèlement à la privatisation des entreprises d'Etat. Dans certains pays, les autorités chargées de la répression des pratiques commerciales restrictives sont intervenues pour que la privatisation ne nuise pas à la concurrence et n'entraîne pas d'abus. En Allemagne, par exemple, l'Office fédéral des ententes est intervenu à plusieurs reprises auprès de la Treuhandanstalt (l'organisme chargé de la privatisation dans les régions orientales), pour s'opposer à la vente d'une entreprise publique à un acheteur occupant une position dominante sur le marché; dans un cas, elle a dû recourir aux dispositions concernant le contrôle des fusions pour empêcher la vente 70/. Dans l'ex-Tchécoslovaquie, l'acquisition par un consortium franco-suisse d'une participation majoritaire dans une entreprise publique fabriquant du chocolat et occupant une position de monopole a été autorisée par l'autorité chargée de la concurrence à condition que les prix ne soient pas majorés de plus de 50 % par rapport aux coûts des approvisionnements au cours des cinq années suivantes 71/. La privatisation elle-même a parfois été effectuée en faisant appel à la concurrence. Ainsi, en Russie, pour la privatisation des petites entreprises, on a surtout eu recours à des appels d'offres et à des ventes aux enchères, ainsi qu'à la cession d'actifs à des entrepreneurs qui les louaient déjà; plus des deux tiers des entreprises privatisées à ce jour sont de petites entreprises 72/. Le Groupe de travail spécial sur la comparaison de l'expérience des pays en matière de privatisation a recommandé de recourir dans toute la mesure possible à des adjudications par appel d'offres, qu'il s'agisse ou non d'une cession 73/. Pour que les appels d'offres soient fructueux, il faut naturellement qu'il y ait une concurrence suffisante et que l'Etat puisse garantir qu'il n'y a ni collusion ni exclusion. Les autorités chargées de la concurrence peuvent jouer un rôle important dans ce domaine.

66. Jusqu'à présent, cependant, même si la promotion de la concurrence est un des objectifs explicites ou implicites des privatisations, il est souvent arrivé que, dans la pratique, on ne lui accorde pas beaucoup 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 74/. Il a rarement été fait appel à des méthodes ou à des mesures d'évaluation spéciale pour s'assurer que les monopoles publics n'étaient pas simplement transformés en monopoles privés, même dans les pays en développement qui ont une législation sur la concurrence. Fréquemment, les organes chargés de la concurrence n'ont pas reçu le mandat de contrôler le processus de privatisation, ni même de prendre l'avis des autorités qui s'en occupaient. Cette situation peut s'expliquer par le fait qu'on est parti du principe que la privatisation, conjuguée à la réduction des obstacles réglementaires à l'entrée sur le marché, de même que la réforme économique générale, suffiraient pour favoriser le développement de forces du marché concurrentielles. 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, ou encore de dissuader les acheteurs de procéder à de nouveaux investissements. Dans les pays en développement les plus pauvres et les pays d'Europe orientale, la privatisation se heurte

en particulier au fait qu'il y a beaucoup d'entreprises publiques à vendre, mais peu d'entrepreneurs (y compris étrangers) qui souhaitent s'en porter acquéreurs, qui sont capables de les exploiter efficacement et qui ont les ressources financières voulues 75/. En tout état de cause, vu le degré de concentration de l'économie des pays en développement, ainsi que la pénurie d'acquéreurs, il se peut que les seuls d'entre eux à pouvoir entrer en lice détiennent déjà une position dominante sur le marché, ce qui leur a donné les moyens de constituer le capital nécessaire. Ces problèmes peuvent être aggravés si l'on mène la privatisation de façon trop hâtive, sans tenir compte des obstacles structurels et de la capacité d'absorption de l'économie (notamment dans les conditions difficiles créées par l'exécution de programmes de stabilisation et d'ajustement structurel). Lors de la première série de privatisations effectuées au Chili dans les années 70, par exemple, les difficultés de crédit ainsi que la rapidité et l'ampleur de ces opérations ont entraîné la vente d'entreprises publiques à des oligopoles ayant accès aux marchés internationaux de capitaux (en raison de leur réputation de solvabilité), ce qui a renforcé la concentration du marché 76/. Dans la République de Corée, de grands conglomérats ont repris des banques privatisées et ont utilisé leurs ressources pour acheter des entreprises dont l'Etat voulait se défaire, ainsi que d'autres sociétés 77/.

67. 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 sur le plan financier que sur celui 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 78/. 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 79/. 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. Mais comme on l'a vu dans les chapitres précédents, le démantèlement d'entreprises publiques à privatiser peut parfois se traduire par d'importants gains du point de vue de la concurrence et de l'efficacité, et aider à attirer davantage d'investisseurs.

68. 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 seront 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, dans les pays où des acheteurs intéressés et compétents font défaut, la constitution d'un groupe

d'actionnaires stables renforcerait encore la concentration des structures du marché et de la propriété (notamment des participations croisées et des directions imbriquées). Cela devrait être évité dans toute la mesure du possible, en s'adressant à un plus large cercle d'acheteurs potentiels (y compris des investisseurs étrangers), mais dans certains cas, il n'y aura pas moyen d'y échapper; les autorités chargées de la concurrence devront alors redoubler de vigilance. 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, mais il y aurait là aussi un risque de monopolisation des ressources financières, d'où la nécessité d'un contrôle par les autorités. 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 d'actions) 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. Dans la République tchèque, ces préoccupations ont conduit les autorités à limiter à 20 % la participation de sociétés d'investissement au capital d'entreprises privatisées.

69. 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 80/. 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 % 81/. 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 82/. Dans certains cas, de tels arrangements s'avèrent nécessaires, mais ils doivent être passés au crible par l'autorité responsable de la concurrence afin de réduire au minimum les risques qu'ils 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 portatif

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 83/. La question du subventionnement ou de la protection des investisseurs étrangers est examinée plus en détail dans le chapitre suivant.

70. Le contrôle des pratiques commerciales restrictives après la privatisation peut être utile quand une démonopolisation n'a pas été possible avant ou pendant cette opération. En principe, ce contrôle devrait être le même pour les entreprises privatisées que pour les autres. Mais les autorités chargées de la concurrence doivent parfois se montrer particulièrement vigilantes si une entreprise privatisée conserve une position dominante sur le marché du fait, par exemple, qu'il s'agit d'une grande société, qu'elle fabrique des produits de marque, qu'elle dispose d'importantes ressources financières (ce qui pourrait lui permettre de suivre une politique prédatrice), qu'elle est intégrée verticalement, qu'elle a conclu des accords verticaux d'exclusivité, qu'elle bénéficie de subventions ou qu'elle fait l'objet d'une protection. Le contrôle après la privatisation est bien entendu plus facile quand l'Etat a pris des mesures préventives alors qu'il était encore propriétaire de l'entreprise considérée; cela vaut en particulier pour les mesures de démembrement, que les autorités chargées de la concurrence hésitent normalement à imposer au secteur privé. D'une façon générale, on a tout intérêt à procéder le plus tôt possible à la démonopolisation, et mieux vaut démonopoliser pendant qu'après la privatisation. Cela implique toutefois des changements radicaux pour l'entreprise qui mène de front les deux opérations, et risque parfois de la déstabiliser et de la défavoriser par rapport à ses concurrents. Qui plus est, les pressions exercées par les acquéreurs potentiels peuvent rendre la démonopolisation difficile au moment de la privatisation.

71. En revanche, la démonopolisation avant la privatisation (en particulier si elle est progressive et accompagnée de réformes visant à accroître l'efficacité) permet à une entreprise publique de se préparer à soutenir la concurrence lorsqu'elle y sera pleinement exposée. L'Etat peut ainsi favoriser une concurrence plus efficace à long terme, sans être talonné par la nécessité de satisfaire les acheteurs potentiels et vendre au meilleur prix. La démonopolisation préalable permet également aux autorités chargées de la concurrence de mieux se familiariser avec la situation dans le secteur considéré et, partant, de formuler des recommandations aidant à privatiser l'entreprise d'une façon bénéfique à la concurrence. En Pologne, par exemple, on fait des études de marché pour faciliter le choix de la méthode et de la stratégie de privatisation, ainsi que de la politique à suivre en matière d'investissements étrangers 84/. D'autre part, même si une entreprise publique est exposée à la concurrence, il peut être difficile à l'Etat de la traiter de la même manière qu'une entreprise privée; il peut y avoir conflit entre ses fonctions de réglementation et ses intérêts en tant que propriétaire. Il est donc particulièrement nécessaire de garantir l'impartialité et l'indépendance de l'autorité chargée de la concurrence.

La nécessité de démonopoliser les entreprises publiques avant leur privatisation est d'autant plus grande que la démonopolisation est souvent difficile et lente dans les pays en développement et d'autres pays, notamment pour les grandes entreprises. La démonopolisation préalable peut cependant être déconseillée, dans certains cas lorsqu'elle semble devoir être inefficace ou lorsque l'Etat est obligé de privatiser le plus vite possible.

## Chapitre V

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

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

72. Ces dernières années, les régimes applicables aux investissements étrangers ont fait l'objet d'une vaste libéralisation. Celle-ci a souvent été associée à des réformes fiscales, financières et autres. Ces mesures (de même que l'abaissement des autres obstacles réglementaires et la privatisation) ont contribué à l'augmentation des investissements étrangers directs dans certains pays, mais dans beaucoup d'autres, ces apports n'ont pas sensiblement progressé pour autant. Dans la plupart des pays en développement, les investissements étrangers directs ne représentent qu'une petite fraction des investissements totaux, mais leur part est beaucoup plus importante dans quelques secteurs exigeant des compétences relativement poussées, comme l'électronique, l'industrie automobile, l'industrie pharmaceutique ou le secteur pétrolier (ainsi que, parfois, dans certaines branches du secteur primaire) 85/.

73. Pour évaluer la situation des sociétés transnationales sur le marché, il convient également de tenir compte de la part des investissements étrangers directs qui est axée sur la production destinée à l'exportation et qui n'a pas d'effet sur la concurrence dans le pays même. Il faut aussi bien voir que les sources d'investissements étrangers directs sont extrêmement concentrées (en particulier si l'on considère la valeur de ces apports) et qu'il y a de vastes réseaux d'alliances stratégiques entre les sociétés transnationales. Environ 1 % de ces sociétés sont à l'origine de presque la moitié des investissements étrangers directs des pays où elles sont établies, et les 100 principales d'environ un tiers des investissements étrangers directs mondiaux 86/. Qui plus est, la plupart des pays en développement et autres pays attirent moins de sociétés transnationales et d'investissements étrangers directs que les pays développés. La part des PME dans ces investissements est faible en valeur, mais plus importante si l'on considère le nombre de sociétés affiliées; parmi les entreprises basées aux Etats-Unis, par exemple, les PME ne détenaient en 1990 que 4 % des actifs de l'ensemble des sociétés affiliées étrangères, mais 28 % des maisons mères des sociétés transnationales étaient des PME et celles-ci contrôlaient 7 % des sociétés affiliées étrangères 87/. Les PME du Nord préfèrent cependant investir dans d'autres pays développés. L'importance relative de leurs investissements étrangers directs augmente toutefois régulièrement. Ces dernières années, les investissements étrangers directs des entreprises de certains pays en développement et d'autres pays se sont aussi nettement accrus. L'effet bénéfique de la concurrence des PME de pays développés est amoindri par leur tendance à fabriquer une gamme restreinte de produits et à viser des compartiments très étroits du marché, ce qui leur permet d'exercer sur ces derniers une emprise commerciale relativement forte. Ainsi, 32 % des entreprises affiliées à de petites sociétés transnationales dans les pays en développement appartiennent à des secteurs oligopolistiques, et si 72 % des petites sociétés transnationales sont en compétition avec de grandes entreprises, dans certains secteurs plus de la moitié d'entre elles ne sont pas soumises à la concurrence de leurs "grandes soeurs" 88/.

Toutefois, les PME des pays développés (ainsi que les investisseurs des pays en développement et d'autres pays) peuvent également rivaliser entre elles, ainsi qu'avec des entreprises locales. La diversité croissante des investisseurs étrangers, du point de vue de la taille, du pays d'origine et de la spécialisation sectorielle - devrait entraîner une diversification de leur politique commerciale (ainsi que de celle de leurs concurrents et de leurs clients), et profiter ainsi à la concurrence. Celle-ci serait également stimulée par une réduction constante des obstacles à l'investissement étranger, qui favoriserait l'entrée sur le marché d'investisseurs autres que les grandes sociétés transnationales (qui sont généralement mieux placées pour surmonter ces obstacles).

74. Dans les secteurs où des investissements substantiels sont axés sur la production pour le marché intérieur, ils ont généralement d'importants effets sur la concurrence, car les entreprises affiliées à des sociétés transnationales dans les pays en développement sont en moyenne de plus grande taille que leurs concurrentes locales 89/. 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 entreprises affiliées à des 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 activités mondiales des sociétés transnationales ont tendance à être davantage intégrées verticalement que celles des entreprises purement nationales, et ces sociétés concluent souvent des contrats d'exclusivité avec leurs fournisseurs ou leurs clients 90/. 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 que leur gestion est autonome et qu'elles ont une plus grande marge de manoeuvre quant aux sources de technologie et de facteurs de production.

75. 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 des entreprises du secteur considéré, ainsi que d'une domination du marché par l'investisseur.

76. Le mode d'implantation de l'investisseur et les conditions propres au secteur et au pays concernés jouent 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.

77. 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 91/. 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'étude 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.

78. Cela dit, une fois implantés sur de nouveaux marchés, les investisseurs étrangers peuvent créer eux-mêmes des 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 92/, du subventionnement transfrontière d'une politique de prix prédatrice ou d'une concurrence non fondée sur les prix. A la fin des années 70, des enquêtes sur des sociétés transnationales basées dans plusieurs pays développés ont montré que la manipulation des prix de cession interne était très courante, des prix inférieurs aux coûts de revient étant pratiqués pour pénétrer des marchés ou s'assurer un avantage concurrentiel. Il ressort d'études récentes que les grandes sociétés y recourent généralement moins que les petites et que les entreprises des Etats-Unis s'orientent de plus en plus vers une tarification



fondée sur les prix du marché 93/. Parmi les cas d'abus par le biais de la surfacturation, on citera la célèbre affaire du Librium-Valium dans laquelle était impliquée une société pharmaceutique suisse surfacturant ses filiales dans plusieurs pays 94/. 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 95/.

79. Il existe souvent une corrélation positive entre la part des industries des pays en développement sous contrôle étranger et les indices de concentration du marché 96/. Cela est peut-être dû en partie au fait que les sociétés transnationales contribuent au renforcement de la concentration (ce qui semble avéré dans quelques cas), et aussi 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) 97/ et qu'elles disposent de ressources précieuses en matière de gestion, de technologie, de financement 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 d'échelle et de gamme, ainsi que sur les industries à fort coefficient de connaissances 98/. 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 99/.

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

80. Pour contrôler les pratiques commerciales restrictives des investisseurs étrangers, il n'est pas nécessaire que les lois sur la concurrence comportent des dispositions particulières (sauf en ce qui concerne l'information et la répression extraterritoriales, dont il est question plus loin). 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 souvent 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 peut-être que les autorités responsables de la concurrence surveillent de près leur comportement. On doit cependant tenir compte du fait que 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, et une analyse cas par cas apparaît nécessaire. 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 100/.

81. Cependant, les investisseurs étrangers n'ont généralement aucune objection à être soumis aux règles de la concurrence si celles-ci sont conformes aux principes universels de la concurrence et 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 101/. 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).

82. 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 découlent parfois des 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. En Allemagne, par exemple, un nombre de poursuites supérieur à la moyenne a été engagé contre des entreprises pratiquant des prix abusifs dans des secteurs sévèrement réglementés comme l'industrie pharmaceutique ou la distribution d'énergie 102/. 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.

83. 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 103/. 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 104/. 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.

84. 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 la 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 fréquemment 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 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 ainsi que des obligations découlant des accords du Cycle d'Uruguay. A cet égard, des consultations préalables entre les autorités nationales compétentes (y compris l'organisme chargé de la concurrence) seraient préférables à une intervention a posteriori de cet organisme 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 105/.

### C. Effets du commerce sur la concurrence

85. 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 compensateurs et droits antidumping frappant les importations ou octroi de droits d'importation exclusifs 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'une puissance commerciale 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 ou en encourageant la collusion entre fournisseurs étrangers et entreprises locales. La contribution des importations à la concurrence sur les marchés des pays en développement et d'autres pays, vu leur concentration, pourrait être particulièrement importante. En revanche, l'exposition prématurée ou trop hâtive des entreprises locales de ces pays à la concurrence d'importations frappées de droits peu élevés 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 pour les "industries naissantes" leur était octroyée de façon excessive 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.

86. Cependant, même là où les obstacles au commerce 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, même dans le secteur des biens exportables. Ce peut être le cas par exemple, quand les biens importés ne concurrencent pas directement les articles fabriqués sur place en raison de la différenciation des produits; quand la concurrence entre fournisseurs étrangers est faible, ce qui permet de pratiquer des prix élevés ou une politique commerciale restrictive; quand il y a collusion ou pratiques d'exclusion entre des producteurs locaux ou entre des producteurs locaux et étrangers ou des sociétés commerciales; quand les droits de propriété intellectuelle limitent les importations parallèles ou l'emploi de variantes

technologiques; quand il y a des obstacles privés ou réglementaires à l'accès aux circuits de distribution; et 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 106/. 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 la concurrence et commerce d'importation

87. Une politique énergique de défense de la concurrence est particulièrement importante dans les pays où les obstacles à l'importation sont élevés. Inversement, l'abaissement de ces obstacles dans un secteur donné rend moins nécessaire l'intervention des autorités chargées de la concurrence dans ce secteur. En Allemagne, par exemple, c'est principalement à cause de la forte pression exercée par les importations, en particulier sur les marchés de produits industriels, que la surveillance des prix abusifs ne joue qu'un rôle mineur dans l'application de la législation sur la concurrence (il est également difficile, dans la pratique, d'établir la preuve de ces abus) 107/. Mais même si la politique de la concurrence et la politique de libéralisation du commerce ont pour objectif commun de supprimer les obstacles à la concurrence, la seconde ne saurait remplacer la première et doit être considérée comme complémentaire. L'abaissement des obstacles commerciaux ne suffit pas pour éliminer d'autres obstacles à l'entrée sur le marché, ni pour garantir que les entreprises locales et étrangères se comporteront effectivement de façon concurrentielle - tâche qui relève de la politique de la concurrence. En évaluant la puissance commerciale, par conséquent, il importe que les autorités compétentes veillent à ne pas sous-estimer ni ne surestimer la contribution des importations à la concurrence. Il peut parfois être difficile, en particulier, de tenir compte de l'accès potentiel des importations; à cet égard, il y a des différences entre les politiques de défense de la concurrence suivies par les pays développés (voir l'étude sur la concentration), et les pays en développement et d'autres pays auraient besoin de davantage de renseignements au sujet de leurs incidences. Les autorités chargées de la concurrence devraient aussi intervenir contre les pratiques commerciales restrictives qui limitent les effets bénéfiques de la libéralisation des échanges. Certains secteurs ou branche d'activité doivent parfois faire l'objet d'une vigilance particulière de la part des gouvernements, notamment les activités des intermédiaires commerciaux, les transports, la distribution et certains produits agricoles et produits d'une haute technicité, car ces secteurs sont souvent très concentrés et revêtent une importance fondamentale (voir, à ce sujet, l'étude sur la concentration). Dans des affaires récentes, par exemple, la Commission des Communautés européennes a engagé des procédures contre 15 compagnies maritimes européennes ayant conclu des ententes et des accords de répartition du marché pour

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 quatre conférences maritimes, pour cause d'abus de position dominante visant à éliminer des concurrents sur les dessertes Europe septentrionale-Zaïre 108/.

88. Des difficultés particulières peuvent surgir quand les régimes de défense de la concurrence et les régimes de la protection de la propriété intellectuelle ou les dispositions en matière de technologie se chevauchent, étant donné la nécessité de mettre en balance la concurrence et le libre-échange, d'une part, et la protection des droits de propriété, de l'autre. 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 un titulaire de brevet de Grande-Bretagne au preneur de licence des Etats-Unis auquel le distributeur avait acheté le produit en question 109/. 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) 110/ et dans 8 % des contrats d'achat de machines et de matière première signés par des sociétés thaïlandaises 111/. 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), figuraient notamment des restrictions concernant 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 techniques rivales, ainsi que l'exploitation des techniques transférées une fois le contrat arrivé à expiration 112/. A mesure que les pays en développement et d'autres pays renforceront la protection des droits de propriété intellectuelle, compte tenu des dispositions de l'Accord du Cycle d'Uruguay sur les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce, il leur faudra mettre en place des règles nationales claires pour éviter que l'exercice de ces droits donne lieu à des abus de puissance commerciale. Cependant, les impératifs d'efficacité et le risque de faire fuir les fournisseurs étrangers devront également entrer en ligne de compte. Les problèmes qui peuvent se poser dans ce domaine n'ont pas un caractère purement bilatéral (difficultés opposant une société ou un pays importateur et une société ou un pays exportateur); ils peuvent aussi concerner d'autres sociétés ou pays. Aux Etats-Unis, récemment, les restrictions à l'octroi de sous-licences imposées par une société britannique fabriquant du verre, dans le cadre de ses accords de licence pour l'exploitation de la technique du verre flotté, auraient empêché les preneurs de licence américains de construire des usines à l'étranger; la société, à la demande du Ministère de la justice, a accepté de lever ces restrictions, mais d'autres actions privées sont toujours en cours 113/.

89. Des difficultés peuvent aussi surgir quand les régimes commerciaux visent à remédier aux pratiques jugées déloyales d'exportateurs étrangers, telles que le dumping (prix à la fois discriminatoires et abusivement bas), ou les prix subventionnés, si elles portent un préjudice aux producteurs nationaux. Dans la plupart des cas, les lois sur la concurrence n'interdisent pas les pratiques "agressives" en matière de prix, à moins qu'il 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,

et il convient de tenir compte du rôle des prix en tant que moyens de s'implanter sur un nouveau marché. Certains pays en développement et d'autres pays appliquent désormais des règles commerciales concernant les mesures antidumping et compensatoires ou les subventions, à l'instar des pays développés. Il y a lieu de faire jouer les principes de la concurrence pour atténuer l'effet protectionniste des régimes commerciaux dans ce domaine, mais les choses seraient évidemment plus simples si des changements appropriés étaient apportés à l'échelle multilatérale 114/. L'auto-limitation des exportations imposée par des partenaires commerciaux entraîne aussi souvent la formation de cartels d'exportation qui peuvent avoir des retombées sur le marché intérieur 115/.

90. 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. Quelle que soit la portée théorique de la juridiction revendiquée, les autorités chargées de la concurrence dans ces pays auront généralement du mal 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 considérées, 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 quand tel est le cas, ses décisions ne prêteront guère à conséquence si les principales installations de production de ces entreprises sont situées à l'étranger. De tels problèmes peuvent se poser à tous les pays, mais les difficultés sont particulièrement grandes pour les pays en développement et d'autres pays car ils ont des moyens limités et car les sociétés étrangères qui commercent avec eux ont plus rarement d'établissements importants sur place. Vu la complexité de ces problèmes et les controverses qui ont opposé des pays développés (et compte tenu des efforts pour limiter ces dernières grâce à des accords de coopération), les pays en développement et d'autres pays auront besoin de renseignements sur les incidences des différentes démarches juridiques possibles en ce qui concerne la compétence extraterritoriale et la solution des conflits dans ce domaine, sur les moyens d'obtenir des informations et de faire appliquer la loi et sur les possibilités de renforcer la coopération et les consultations. Cela leur permettrait d'appliquer efficacement leur législation sur la concurrence au fur et à mesure que leur économie s'intégrera aux marchés mondiaux, tout en réduisant les conflits de lois ou d'intérêts avec d'autres pays.

91. Mais l'action nationale dans ce domaine ne suffira pas et une intensification des consultations et de la coopération entre pays serait également souhaitable. Dans une étude, le secrétariat de l'OCDE a recommandé la suppression des dérogations actuellement prévues par les lois sur la concurrence pour les cartels d'exportation, sauf si ces cartels peuvent prouver qu'ils servent à surmonter un obstacle véritable à la concurrence

dans le pays importateur 116/. 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 du tiers monde.

92. 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 117/. 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 118/. Le renforcement de la protection a conduit invariablement à une hausse des prix en cas de position dominante 119/.

93. Dans la pratique, pour que les autorités chargées de la défense de la concurrence puissent oeuvrer plus efficacement à la réduction du protectionnisme, il faudrait donc susciter la confiance dans leur capacité d'intervenir contre toute pratique anticoncurrentielle d'exportateurs étrangers (voir plus haut) et pouvoir aussi compter sur un environnement international favorable, les partenaires commerciaux appliquant eux aussi un régime commercial libéral favorable à la concurrence. La conclusion des accords du Cycle d'Uruguay a marqué une étape importante dans l'établissement d'un régime concurrentiel à l'échelle internationale. Ils contiennent d'importantes dispositions influant sur la politique de la concurrence 120/. Il serait bon de prendre en considération ces dispositions et de voir comment elles pourraient être encore étoffées.

#### E. Coopération internationale

94. En général, la tendance à la libéralisation des échanges et des investissements étrangers dans les pays en développement et d'autres pays, ainsi que la mondialisation des marchés internationaux et le renforcement de la concurrence internationale dans de nombreux secteurs, devraient faciliter la tâche des autorités responsables de la concurrence. Cette évolution oblige les grandes sociétés transnationales à se faire plus librement concurrence



et devrait également aviver la compétition entre elles et d'autres entreprises (de même qu'entre ces dernières). Néanmoins, la concurrence risque de pâtir de ces mêmes tendances quand elles ont pour effet de renforcer la puissance commerciale d'oligopoles de grandes entreprises dans certains secteurs ou dans certaines zones géographiques. Des problèmes particuliers risquent de se poser du fait de la concentration du marché au niveau mondial et des alliances stratégiques transnationales conclues dans certaines branches (comme l'industrie aérospatiale, les commutateurs numériques de télécommunication, les microprocesseurs ou les composants électroniques) où les obstacles à l'entrée sont élevés et où le progrès technique est rapide et coûteux 121/, ce qui permet la constitution de "cartels technologiques" 122/. (Comme il est signalé dans l'étude sur la concentration, des problèmes pourraient également se poser dans le secteur des produits de base d'origine agricole, dans certains services et dans certaines industries fabriquant des produits homogènes.) 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, ainsi que le souligne l'étude sur la concentration, la concurrence entre oligopoles ne s'étend pas forcément à tous les produits ni à toutes les 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.

95. Comme on l'a vu plus haut, 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 en matière de concurrence font généralement la part des coûts et des avantages d'un comportement potentiellement anticoncurrentiel au niveau national seulement, et peuvent protéger et promouvoir la concurrence à l'intérieur des pays. Toutefois, devant la mondialisation de l'activité économique, il faut également redoubler d'efforts afin de préserver la vigueur de la concurrence à l'échelle mondiale, pour assurer l'efficacité économique globale et le bien-être des consommateurs et pour offrir des possibilités d'accès aux marchés internationaux aux entreprises de tous les pays, en particulier des pays en développement et d'autres pays, dans l'intérêt général et de façon à soutenir leurs réformes économiques. Même si tous les pays suivaient une politique de concurrence énergique et efficace 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. Vu l'internationalisation croissante de la production, les conditions de la concurrence sur un marché donné déterminent de plus en plus les activités des sociétés transnationales dans d'autres pays, car elles peuvent influencer sur les opérations de toutes les entreprises affiliées à ces sociétés. De plus, en raison de la spécialisation accrue du commerce international, chaque pays se trouve souvent dans la situation d'un consommateur. Ainsi, en Allemagne, l'Office fédéral des ententes s'est opposé à la reprise de la division des systèmes de transmission d'une entreprise des Etats-Unis par une société allemande produisant des systèmes de direction et de transmission pour automobiles, car cette reprise aurait nui à

la concurrence internationale en raison de la position dominante des deux sociétés sur les marchés mondiaux, ce qui aurait eu des répercussions sur les marchés allemands 123/. Le Ministère de la justice des Etats-Unis s'est également opposé à cette reprise, compte tenu du fait qu'elle aurait eu des effets préjudiciables non seulement sur les marchés américains, mais encore sur la concurrence mondiale dans le domaine de l'innovation technique concernant les transmissions automatiques pour certains types de véhicules 124/.

96. L'application peu rigoureuse du droit de la concurrence dans certains pays peut cependant entraver l'accès d'entreprises étrangères à leur marché ou donner l'impression que les entreprises de ces pays sont indûment avantagées dans la concurrence internationale. La politique de la concurrence peut également établir une discrimination à l'égard d'entreprises établies dans des pays tiers. Il peut arriver que les organismes responsables de la concurrence exercent des compétences extraterritoriales ou parallèles, ou que la politique de la concurrence de tel pays soit incompatible avec les considérations d'efficacité ou avec la politique industrielle de tel autre, les entreprises étant alors soumises à des exigences juridiques contradictoires. Qui plus est, les lois relatives au contrôle des pratiques commerciales restrictives ne sauraient en elles-mêmes permettre de résoudre le problème posé par la disparité entre les principes sur lesquels elles reposent et les effets anticoncurrentiels qui peuvent parfois résulter de l'application de la politique commerciale. De même, en l'absence de cadre international, il y a peu de chances que les régimes commerciaux fassent intervenir unilatéralement les principes de la concurrence pour atténuer les comportements protectionnistes.

97. Les pays auraient donc tout intérêt à renforcer les consultations et la coopération multilatérale dans le domaine de la politique de la concurrence, compte tenu de ses incidences sur la prospérité et le commerce mondiaux, ainsi que des préoccupations de chacun, en s'efforçant de réduire autant que faire se peut les tensions découlant du recours à l'action unilatérale. L'Ensemble de principes et de règles constitue un jalon très important sur la voie de l'élaboration progressive de ce cadre multilatéral. Bien qu'il énonce des principes généraux concernant la concurrence, il contient surtout des règles détaillées pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives. L'adoption générale de politiques économiques libérales supposant l'acceptation du principe de la concurrence en tant que fondement de l'activité économique, l'harmonisation croissante des politiques nationales de la concurrence, la convergence de vues couvrant la répression, de même que la conclusion des accords du Cycle d'Uruguay donnent à penser que le moment est venu de compléter les dispositions de l'Ensemble en adoptant, à la CNUCED, une déclaration de principes universelle concernant les objectifs et l'application de la politique de la concurrence. Cette déclaration aiderait les autorités nationales à défendre la concurrence et, au niveau multilatéral, faciliterait l'application des principes de la concurrence pour soutenir la libéralisation du commerce.

98. Compte tenu des considérations exposées dans le présent chapitre, toute nouvelle initiative prise dans ce domaine par la CNUCED pourrait être orientée dans trois directions : a) analyse des dispositions des accords du Cycle d'Uruguay (et des instruments antérieurs du GATT) qui influent sur

la politique de la concurrence; b) établissement de principes universels en matière de concurrence, complétant les principes du contrôle des pratiques commerciales restrictives énoncées dans l'Ensemble et tenant compte des dispositions des accords du Cycle d'Uruguay ainsi que de réformes économiques entreprises dans le monde entier; c) analyse des différentes doctrines et mécanismes en ce qui concerne l'application extraterritoriale de la politique de la concurrence, des problèmes posés par les conflits de juridiction ou les conflits entre la politique de la concurrence d'un Etat et la politique économique d'un autre, des solutions prévues dans les instruments internationaux et de l'expérience de l'application de ces instruments. A partir de ces travaux, des consultations pourraient être organisées avec le Groupe intergouvernemental d'experts au sujet de l'opportunité et des modalités d'un recours accru à des mécanismes de consultation et de coopération bilatéraux, régionaux et multilatéraux dans le domaine de la politique de la concurrence, ainsi que de l'application de principes multilatéraux de la concurrence pour étayer la libéralisation du commerce. Cela serait conforme à l'Engagement de Carthagène 125/, ainsi qu'à la décision prise récemment par le Conseil du commerce et du développement qui a chargé la CNUCED d'"établir des analyses de politique générale et d'offrir un cadre pour des délibérations intergouvernementales et la formation d'un consensus global sur les nouveaux thèmes apparaissant dans les relations commerciales internationales, tels que celui du commerce et de l'environnement et celui de la politique de concurrence" 126/.

Notes

1/ "Le rôle de la politique de la concurrence dans les réformes économiques dans les pays en développement et d'autres pays" (TD/B/RBP/96).

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

3/ Des observations ont été communiquées par écrit par l'Allemagne, les Etats-Unis, la Fédération de Russie, la Pologne, le Royaume-Uni et Sri Lanka.

4/ Dans la décision qu'il a prise le 29 avril 1994 au sujet des "faits nouveaux et questions qui, dans le cadre des Négociations d'Uruguay, intéressent particulièrement les pays en développement" (voir le Rapport du Conseil du commerce et du développement sur la deuxième partie de sa quarantième session (TD/B/40(2)/L.3)), le Conseil a souligné, au paragraphe 11, que la CNUCED devrait "d) établir des analyses de politique générale et offrir un cadre pour des délibérations intergouvernementales et la formation d'un consensus global sur les nouveaux thèmes apparaissant dans les relations commerciales internationales, tels que celui du commerce et de l'environnement et celui de la politique de concurrence, contribuant ainsi à une meilleure compréhension de ces questions, y compris de leurs incidences sur le développement pour les pays en développement".

5/ Voir le Rapport final du Groupe de travail spécial sur la comparaison de l'expérience des pays en matière de privatisation au Conseil du commerce et du développement (TD/B/40(2)/21).

6/ Notamment l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, la Côte d'Ivoire, Fidji, 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.

7/ Notamment la Bulgarie, la Fédération de Russie, la Hongrie, la Lituanie, la Pologne et la République tchèque. Voir R. Pittman, "Some critical provisions in the antimonopoly laws of Central and Eastern Europe", 26 International Lawyer 485 (1992).

8/ Voir C. Gray et A. Davis, "Competition policy in developing countries pursuing structural adjustment", The Antitrust Bulletin, Vol. XXXVIII, No 2, été 1993.

9/ Voir aussi Gray et Davis, op. cit.

10/ Ibid.

11/ Voir "FTC Chairman finds progress in global antitrust enforcement", Antitrust & Trade regulation Report, 28 octobre 1993, p. 568.

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

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

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

15/ 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.

16/ Voir Office antimonopole, Competition law and policy in Poland (1990-1993), Varsovie, janvier 1994.

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

18/ 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.

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

20/ Communication du Gouvernement de la Fédération de Russie.

21/ Voir CNUCED, Rapport sur le commerce et le développement, 1993 (UNCTAD/TDR/12), deuxième partie, et "International monetary and financial issues for the 1990's", Vol. II, UNCTAD/GID/G24/2, p. 73.

22/ Voir "Competition Law and policy in Poland ...", op. cit.

23/ Voir "New antitrust Legislation is signed by President of Brazil", Antitrust and Trade Regulation Report, 30 juin 1994.

24/ Voir la section 6 de la loi No 1 de 1987 sur la Commission des pratiques commerciales loyales, telle que modifiée.

25/ 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/RBP/89).

26/ Renseignements communiqués par le Gouvernement sri lankais.

27/ Communication reçue du Gouvernement de la Fédération de Russie.

28/ Voir A.J. Jatar, "Implementing competition policy on recently liberalized economies: the case of Venezuela", document ronéotypé, Caracas, octobre 1993.

29/ Ibid.

30/ Voir "Mexico's anti-trust law put to test", Financial Times, 5 juillet 1994.

31/ Ibid.

32/ Voir "New Antitrust legislation is signed by President of Brazil", Antitrust & Trade regulation Report, 30 juin 1994.

33/ Loi de 1988 sur les pratiques commerciales restrictives, les monopoles et le contrôle des prix.

34/ Voir la loi du 22 mars 1991 sur la concurrence et la restriction des activités monopolistiques sur les marchés de produits de base.

35/ Voir la loi de 1993 sur la coopération en matière de production (National Cooperative Production Act of 1993) (HR 1313), adoptée le 10 juin 1993.

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

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

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

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

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

41/ Ibid.

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

43/ Voir Pittman, op. cit.

44/ Voir J. Ordover et R. Pittman, "Competition policies for naturel monopolies in a developing market economy", Ministère de la justice, Division antitrust, Economic Analysis Group Discussion Paper EAG 92-9, 9 novembre 1992 (document ronéotypé).

45/ Communication reçue du Gouvernement allemand.

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

47/ Voir P. Smith et G. Staple, "Telecommunications sector reform in Asia - Towards a new pragmatism", World Bank Discussion Paper No 232.

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

49/ Voir les conclusions et recommandations du Groupe de travail spécial sur l'expérience des pays en matière de privatisation (annexe I du document TD/B/40(2)/21).

50/ Voir "FCO finds gas distribution plan to infringe EU competition rules", Antitrust and Trade Regulation Report, vol. 66, 28 avril 1994.

51/ Voir "Hungary paves way for power sell-off", Financial Times, 7 avril 1994.

52/ Pour la privatisation de l'infrastructure, on peut notamment recourir à des contrats d'exploitation ou d'entretien, à la cession de droits de développement par le biais d'accords de construction-exploitation-transfert et à la cession de droits de propriété et de développement au moyen d'accords de construction-acquisition-exploitation. Voir les conclusions et recommandations du Groupe de travail spécial sur la comparaison de l'expérience des pays en matière de privatisation, op. cit.

53/ Ibid.

54/ Ibid.

55/ Voir Ordover et Pittman, op. cit.

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

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

58/ Voir A. Hill et M. Abdala, "Regulation, institutions and commitment - privatization and regulation in the Argentine telecommunications sector", Banque mondiale, Policy research Working Paper 1216.

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

60/ Voir "Malaysia will curb telecoms monopoly", International Herald Tribune, 18 mai 1994.

61/ Voir "Competition law and policy in Poland", op. cit..

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

63/ Voir les conclusions et recommandations du Groupe de travail spécial sur la comparaison de l'expérience des pays en matière de privatisation, op. cit.

64/ Voir les conclusions et recommandations du Groupe spécial d'experts sur la comparaison de l'expérience des pays en matière de privation, op. cit.

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

66/ Voir "Playing Monopoly", The Economist, 9 juillet 1994.

67/ "Ley federal de competencia economica", entrée en vigueur le 1er juin 1993.

68/ Voir "Playing Monopoly", op. cit.

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

70/ Communication reçue du Gouvernement allemand.

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

72/ Communication reçue du Gouvernement de la Fédération de Russie.

73/ Voir les conclusions et recommandations du Groupe de travail spécial, op. cit. Il y a cession quand le capital est privatisé. Les autres options comprennent la constitution en société, la privatisation de la gestion (contrats de gestion, baux et concessions), l'établissement de coentreprises associant le secteur public et le secteur privé et la sous-traitance de services publics.

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

75/ Voir le 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).

76/ Voir V. Bhaskar, "Privatization in developing countries: theoretical issues and the experience of Bangladesh", UNCTAD Review, No 4, 1993 (UNCTAD/SGO/7), p. 83. Ces problèmes ont été évités lors de la deuxième vague de privatisation, dans les années 80.

77/ Voir la communication de Linsu Kim intitulée "The evolution of public policies and private sector responses in science and technology in Korea" (document ronéotypé).

78/ 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.

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

80/ 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.

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

82/ 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.

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

84/ Voir "Privatization in Poland", Centre d'information du Ministère de la privatisation, octobre 1992.

85/ Voir Nations Unies, World Investment Report 1993 (ST/CTC/156), tableau 3 de l'annexe; J. Dunning, "Multinational enterprises and the global economy", Addison-Westley, Wokingham (Angleterre), 1993, p. 422 à 434; et E.D. Ramstetter, Foreign direct investment and exports of manufactures from developing economies; Part II: An Empirical evaluation by regions and countries (UNCTAD/ITD/2), étude établie par un consultant pour le secrétariat de la CNUCED.



86/ Voir Nations Unies, World Investment Report 1993, p. 22 à 23.

87/ Ibid. p. 25.

88/ Voir Nations Unies, "Small and medium-sized transnational corporations - Role, impact and policy conclusions" (ST/CTC/160), p. 77 à 79.

89/ Voir J. Dunning, op. cit., p. 422 à 434, et World Investment Report, op. cit., p. 122 à 124.

90/ Ibid.

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

92/ Aux termes de l'Ensemble de principes et de règles, est considérée comme une pratique commerciale restrictive, quand il y a abus ou acquisition et abus d'une position dominante sur le marché, la "fixation de prix ou de modalités ou conditions discriminatoires (c'est-à-dire différenciés de façon injustifiable) pour la fourniture ou l'achat de biens ou de services, y compris au moyen de politiques de fixation des prix pour les transactions entre entreprises affiliées qui font payer au-dessus ou au-dessous du prix normal les biens ou services achetés ou fournis par rapport aux prix appliqués à des transactions similaires ou comparables qui n'interviennent pas entre les entreprises affiliées".

93/ Voir J. Dunning, op. cit., p. 518 et 519.

94/ Voir C. Greenhill et E. Herzbolheimer, "Control of transfer prices in international transactions - The RBPS Approach" dans "MNCS beyond the market - Intra-firm trade and the control of transfer pricing", éd. R. Murray, Harvester, Brighton, 1981.

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

96/ Voir "Multinational enterprises and the global economy", op. cit., p. 429 à 431, et World Investment Report, op. cit.

97/ Ibid. Voir aussi World Investment Report 1992 - Transnational corporations as engines of growth (STC/CTC/130), Nations Unies, New York, 1992, p. 123.

98/ Ibid.

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

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

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

102/ Communication des autorités allemandes.

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

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

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

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

107/ Communication reçue du Gouvernement allemand.

108/ 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.

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

110/ 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).

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

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

113/ Voir "Pilkington bows to US pressure on process licensing", Financial Times, 27 mai 1994.

114/ Voir "Concurrence et commerce" (UNCTAD/ITD/9).

115/ Voir l'étude sur la concentration et OCDE, Obstacles to trade and competition, 1993.

116/ Voir Obstacles to trade and competition, op. cit.

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

118/ Voir "OCDE economics surveys - Poland", OCDE, Paris, 1992.

119/ Voir "Competition Law and Policy in Poland", op. cit.

120/ Voir le Rapport sur le commerce et le développement, 1994.

121/ Voir l'étude sur la concentration.

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

123/ Voir "German agency objects to acquisition of U.S. affiliate in transmission sector", Antitrust & Trade Regulation Report, 22 avril 1993.

124/ Voir "Justice Department challenges automatic transmission merger plan", Antitrust & Trade Regulation Report, 25 novembre 1993.

125/ Aux termes du paragraphe 147 de l'Engagement de Carthagène, "les gouvernements ou les autorités régionales devraient s'attacher ... à développer la coopération entre les autorités nationales chargées des questions de concurrence, y compris les autorités compétentes des groupements régionaux".

126/ Voir TD/B/40(2)/L.3, op. cit.

-----