



**CENTRE POUR LA COOPERATION AVEC LES NON-MEMBRES  
DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIERES, FISCALES ET DES ENTREPRISES**

**Forum mondial de l'OCDE sur la concurrence**

**LES DEFIS ET OBSTACLES RENCONTRES PAR LES AUTORITES  
DE LA CONCURRENCE POUR ACCROITRE LE DEVELOPPEMENT  
ECONOMIQUE EN PROMOUVANT LA CONCURRENCE**

**Note du Secrétariat**

**-- Session II --**

*Cette note du Secrétariat complète la note de référence relative à la Session II. Elle est soumise POUR DISCUSSION au titre de la Session II du Forum Mondial sur la Concurrence qui doit se tenir les 12 et 13 février 2004.*

**JT00157901**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

## LES DÉFIS ET OBSTACLES RENCONTRÉS PAR LES AUTORITÉS DE LA CONCURRENCE POUR ACCROÎTRE LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN PROMOUVANT LA CONCURRENCE

-- Note complémentaire du Secrétariat --

1. Cette note est destinée à compléter la note de référence du Secrétariat relative à la session II. Dans un premier temps, elle examine de manière générale la portée et les implications des correspondances entre les types d'obstacles cernés dans la note du Secrétariat et ceux mis en exergue dans les contributions soumises (au 21 janvier). Dans un second temps, elle présente un très bref résumé analytique de ces contributions.

### 1. Analyse des obstacles rencontrés en général et dans des cas particuliers

2. La note de référence se divise en deux grandes parties. Dans la première, elle définit et examine quatre catégories d'obstacles au renforcement de la croissance économique *via* la politique de la concurrence. La première catégorie correspond aux obstacles résultant du manque de culture de la concurrence, définie par la note comme l'existence d'un soutien politique à l'utilisation de la concurrence sur les marchés en tant que moyen par défaut ou « normal » d'organiser les activités économiques, se traduisant par le fait que la concurrence devient effectivement ce principe organisateur par défaut ou « normal ». Il s'agit de la catégorie la plus vaste ; en un sens, il s'agit d'une catégorie « fourre-tout » qui regroupe tous les obstacles autres que les entraves spécifiquement liées : (a) aux petites économies en développement ; (b) aux secteurs informels et (c) à l'adaptation des institutions à l'introduction de lois et de pratiques favorisant la concurrence.

3. Dans la seconde partie, la note de référence<sup>1</sup> fournit de brefs exemples de mesures prises par les autorités de la concurrence de toutes sortes de pays pour traiter divers problèmes particuliers ou types de problèmes. Outre le fait qu'elle contenait des exemples pouvant être examinés dans le cadre du Forum mondial sur la concurrence, cette partie était destinée à encourager les participants au Forum à présenter et examiner d'autres exemples fondés sur leur propre expérience.

4. A la lumière des contributions soumises, il est clair que certains participants ont jugé utile la classification du Secrétariat. Dans le même temps, ces contributions montrent que d'autres catégories quelque peu différentes pourraient être tout aussi utiles, sinon davantage. Ainsi, la Chine<sup>2</sup> évoque les problèmes auxquels se heurte l'État lorsqu'il tente de mettre un terme aux pratiques anticoncurrentielles des autorités régionales et locales. Des problèmes très similaires se posent au Canada, en Indonésie<sup>3</sup>, au Mexique<sup>4</sup>, en Russie<sup>5</sup>, aux États-Unis, ainsi que dans l'Union européenne (UE), et ces difficultés pourraient être considérées comme spécifiques aux *grandes* économies. En revanche, les obstacles mis en avant par la Jamaïque semblent davantage liés à son niveau de développement qu'à sa taille, et certains de ces obstacles sont également mentionnés par des économies beaucoup moins petites au sens classique du terme. On peut donc se demander s'il ne serait pas plus utile, par exemple, d'avoir une catégorie réunissant les pays en développement, divisée en deux sous-groupes correspondant aux « grandes » et aux « petites » économies.

5. En tout état de cause, les catégories définies dans la note de référence peuvent assurément être mises à profit pour atteindre son principal objectif : alimenter les échanges de vues et faciliter l'organisation des débats sur les obstacles auxquels se heurtent les autorités de la concurrence lorsqu'elles utilisent le droit et la politique de la concurrence pour stimuler la croissance économique. A cet égard, il est notable que les contributions offrent une multitude d'informations sur la manière dont les autorités de la concurrence tentent de résoudre des problèmes de ressources ainsi que des difficultés juridiques et

économiques, alors qu'elles contiennent peu d'exemples précis de situations dans lesquelles ces autorités se soient trouvées confrontées à des mesures prises par d'autres entités publiques en vue d'entraver l'instauration de la concurrence. Ainsi, la note du Secrétariat fait référence à divers cas particuliers (notamment aux paragraphes 74 à 79, 81-82, 85-86 et 88-89). Puisque les participants au Forum mondial sur la concurrence ont indiqué qu'ils estimaient généralement plus utile d'examiner les problèmes de concurrence en se fondant sur des exemples concrets plutôt que sur des idées générales, peut-être serait-il judicieux que ceux qui prendront part à la réunion de février réfléchissent aux exemples qu'ils pourraient présenter à cet égard.

6. Dans le cadre de cette session, les participants peuvent souhaiter discuter si le Secrétariat devrait étudier ces questions dans un nouveau document qui : (a) intégrerait les arguments avancés pendant la réunion ; et/ou (b) tiendrait compte des contributions complémentaires des participants. Deux types de questions pourraient être étudiés. En premier lieu, le Secrétariat pourrait se pencher de manière plus approfondie sur le système de classification. En second lieu, si les participants sont disposés à soumettre des contributions complémentaires décrivant des situations précises dans lesquelles ils ont été confrontés à des mesures prises par d'autres entités publiques en vue d'entraver l'instauration de la concurrence, le Secrétariat pourrait s'employer à constituer un recueil de cas pouvant être utile. Ainsi, la contribution de la Chine indique qu'en tant qu'entité créée par l'État, une autorité de la concurrence n'est guère en mesure de faire face aux interventions anticoncurrentielles de l'État. Tel est peut-être effectivement le cas en Chine, mais il serait peut-être bon que les responsables chinois sachent, par exemple, que l'autorité russe de la concurrence peut engager des procédures afin de mettre un terme aux pratiques anticoncurrentielles des autres Ministères, et qu'elle use de cette prérogative.

## **2. Aperçu des contributions reçues**

7. Bien qu'elle fasse référence aux difficultés soulevées par sa situation économique, la contribution de la Russie<sup>6</sup> est centrée sur des problèmes liés à sa législation. Malgré l'adoption en 2002 de nouvelles dispositions qui ont multiplié par deux le montant d'actifs à partir duquel s'applique l'obligation de notification préalable des fusions, le Ministère de la politique antimonopoles a été mis à rude épreuve – et contraint à une mauvaise affectation de ses ressources – par la nécessité d'examiner quelque 10 000 notifications en 2003. Une centaine de transactions ont été rejetées, tandis que de nombreuses autres ont été avaluées à des conditions inhabituelles, qui sont peut-être elles-mêmes un reflet de l'histoire économique russe. Les conditions mentionnées dans la contribution résident dans l'obligation pour l'entreprise issue de la fusion soit : (a) d'informer le Ministère de la politique antimonopoles de son volume de production et de son volume de ventes, en justifiant leurs changements ; soit (b) d'informer le Ministère à l'avance de tout projet de modification de sa politique en matière de production et de ventes.

8. La contribution de la Jamaïque<sup>7</sup> commence par une évocation des problèmes spécifiques aux « petits pays en développement », qui résident selon le document dans des ressources limitées et des problèmes sociaux urgents. Il est intéressant de noter que cette description, de même que le reste de la note, est axée sur des difficultés liées au fait que la Jamaïque est une économie en développement et non à sa petite taille. Ainsi, le document n'évoque aucun problème spécifiquement lié aux difficultés des entreprises à réaliser des économies d'échelle. Les facteurs économiques mentionnés avec le plus d'insistance concernent le poids historique du protectionnisme et du contrôle étatique, qui contribue apparemment à la persistance de tendances protectionnistes et à la réticence des consommateurs à faire jouer la concurrence. Le document met en exergue les graves problèmes de ressources auxquels se heurte l'autorité de la concurrence, mais il présente les lacunes de la législation comme l'obstacle majeur qui se dresse sur sa route. À l'origine, le droit jamaïcain de la concurrence avait créé une commission similaire aux structures en place dans de nombreux autres pays. La *Court of Appeal* (Cour d'appel) jamaïcaine a cependant paralysé ce système en statuant que son fonctionnement était contraire aux droits de la défense, dans la mesure où la Commission exerçait à la fois des fonctions d'investigation et de jugement.

9. Comme la Jamaïque, l'Afrique du Sud<sup>8</sup> met en exergue les pratiques protectionnistes du passé, mais les nouvelles dispositions législatives et institutions sud-africaines ont bénéficié d'un soutien significatif de la part de l'opinion publique, dans la mesure où elles s'inscrivaient dans le cadre général des réformes résolument engagées dans divers domaines par le gouvernement élu en 1994. La contribution de l'Afrique du Sud met l'accent sur la nécessité dans laquelle se trouvaient les autorités de la concurrence d'exercer leurs fonctions de manière à gagner le respect de milieux d'affaires sceptiques, tout en injectant une dose de réalisme dans les attentes de la population. Elles ont poursuivi ce double objectif avec un certain succès, en maximisant leur transparence et leur facilité d'accès. En outre, dans certains pays, les nouvelles autorités de la concurrence estiment que les efforts qu'elles déploient pour faire appliquer le droit de la concurrence sont contrecarrés par des juges qui appréhendent mal les concepts de cette branche de droit, et n'y adhèrent peut-être guère. En Afrique du Sud, en revanche, la juridiction indépendante que constitue le Tribunal de la concurrence dispose des compétences requises et joue un rôle utile dans le système de concurrence, tout en contribuant à la réputation méritée d'équité et de respect des formes régulières du système judiciaire.

10. La contribution de la Roumanie<sup>9</sup> indique tout d'abord que la principale difficulté à surmonter réside dans l'attitude de résistance de ceux qui s'attendent à sortir perdants des changements économiques et administratifs. Le document distingue ensuite deux types d'obstacles résultant de cette résistance : ceux qui sont liés à l'environnement extérieur et ceux qui relèvent de questions internes, propres aux organisations. Les obstacles externes tiennent, par exemple, à la nécessité de nouer des relations avec d'autres entités publiques, telles que le Parlement, et de modifier la Loi sur la concurrence et la Loi sur les aides d'État. Les obstacles internes sont liés au manque de ressources financières et humaines, ainsi qu'à l'insuffisance des informations disponibles, tant pour les travaux de recherche que pour les procédures judiciaires.

11. Le rapport du Kenya<sup>10</sup> mentionne divers obstacles juridiques, économiques et culturels. Ainsi, le tribunal kenyan spécialisé dans les questions de concurrence, le *Restrictive Trade Practices Tribunal*, n'est pas très actif, apparemment parce que le système judiciaire est considéré comme lent et incertain. En cas de plainte, il est fréquent que les litiges soient réglés à l'amiable sous une forme ou une autre par les parties. Ces règlements peuvent constituer un moyen efficace de mettre fin à des comportements illicites, mais ils débouchent parfois sur des solutions qui sont davantage conformes aux intérêts des parties qu'à l'intérêt général. En outre, compte tenu du manque de capitaux d'investissement au Kenya, les entreprises qui se voient ordonner de céder des actifs sont parfois dans l'incapacité de trouver des acquéreurs. La contribution souligne également que certains parlementaires kenyans estimaient que la loi devrait être appliquée pour réduire la prédominance économique d'un certain groupe de Kenyans par rapport à la population considérée comme autochtone. Cela semble illustrer « le phénomène d'une minorité dominant le marché » évoqué par une étude citée dans la note du Secrétariat. (En Indonésie<sup>11</sup> également, certains partisans du droit de la concurrence considéraient apparemment qu'il devrait être appliqué pour réduire l'influence d'une minorité, et non uniquement pour mettre fin aux pratiques commerciales abusives. Il serait intéressant d'en savoir davantage sur les pressions auxquelles ont pu être soumises les autorités de la concurrence dans ce type de situation, et sur la manière dont elles ont réagi.)

12. La contribution de la Tunisie<sup>12</sup> porte essentiellement sur les problèmes juridiques auxquels son Conseil de la concurrence s'est trouvé confronté. Compte tenu de la réalité économique du pays et de diverses considérations socio-économiques, la loi excluait à l'origine du régime de liberté des prix les biens, produits et services « de première nécessité », ou afférents à des secteurs ou zones où la concurrence était limitée du fait d'une situation de monopole ou pour d'autres raisons. Le Conseil de la concurrence s'est efforcé d'apaiser les craintes concernant les risques d'incompatibilité entre les règles du droit de la concurrence et d'autres principes de l'action publique, en soulignant que la concurrence n'était pas une fin en soi, mais un moyen d'assurer la satisfaction du consommateur. Le Conseil de la concurrence a également fait preuve de créativité face aux diverses lacunes et ambiguïtés des textes juridiques ; il a

notamment jugé que les personnes de droit public étaient soumises aux règles de la concurrence au même titre que les personnes de droit privé chaque fois qu'elles exerçaient une activité économique, pris des mesures pour faire connaître son action, et renforcé sa capacité à protéger l'intérêt général malgré le fait qu'il n'est pas habilité à engager des procédures de sa propre initiative.

13. La longue contribution du Brésil<sup>13</sup> aborde une multitude de thèmes, parmi lesquelles la rareté des ressources disponibles et l'inefficacité de la structure institutionnelle. S'agissant de l'application des règles contre les ententes, la contribution évoque le fait que l'autorité de la concurrence ne peut infliger des sanctions pénales, ainsi qu'une tradition nationale de tolérance à l'égard des ententes. Il s'agit de problèmes courants et l'accent mis par la contribution sur l'importance de la coopération internationale correspond à une position consensuelle, mais l'affirmation selon laquelle les ententes sont généralement de nature internationale mériterait des éclaircissements. La contribution fait également référence aux résultats d'une récente réunion au cours de laquelle des participants issus essentiellement du secteur privé ont estimé que les trois conditions de l'amélioration de la compétitivité brésilienne résidaient dans le renforcement du système judiciaire dans son ensemble, la simplification des règles et des procédures administratives, et l'amélioration des infrastructures. Dans une partie consacrée à l'équilibre à trouver entre les différents objectifs de l'action publique pour le développement économique, la contribution indique que pendant une période de deux ans, l'autorité de la concurrence a fait parvenir au Ministre du travail une estimation du nombre d'emplois menacés par chaque fusion, et qu'il s'est avéré au fil du temps que les fusions s'étaient traduites par une progression de l'emploi. La contribution met également en évidence la préoccupation manifeste que suscitent les « dénationalisations », définie comme les prises de participation dans le cadre desquelles une entreprise étrangère acquiert la majorité du capital d'une société nationale. S'il ne fait aucun doute que les investissements étrangers peuvent revêtir dans certaines circonstances un caractère anticoncurrentiel, on ne saisit pas très bien quel est le point de vue de l'autorité brésilienne de la concurrence sur les dénationalisations en tant que telles.

14. La contribution de la Chine<sup>14</sup> évoque un certain nombre d'obstacles étroitement liés. Elle commence par souligner que malgré les récentes mesures de libéralisation, l'État a tendance à trop intervenir sur les marchés. Il s'agit d'un problème courant, mais comparée à celles d'autres pays en transition, les autorités chinoises de la concurrence semblent se considérer comme totalement démunies face à cette situation. Il est effectivement possible qu'elles demeurent relativement désarmées face aux interventions anticoncurrentielles de l'État, dans la mesure où tous les agents et organismes publics doivent se plier aux instructions de l'autorité supérieure dont ils relèvent, comme le souligne ensuite la contribution. D'un autre côté, la Russie et d'autres pays en transition ont expressément habilité leurs autorités de la concurrence à empêcher les ministères et autres entités publiques de prendre certains types de mesures anticoncurrentielles, et la Chine pourrait tirer parti de leur expérience. Par ailleurs, il convient de noter que sur les deux interventions de l'État décrites dans la contribution chinoise, il s'avère que la première – une réorganisation du secteur pétrolier par le Conseil d'État – serait juridiquement inattaquable dans la quasi-totalité des systèmes de concurrence, tandis que la seconde – une entente sur les prix facilitée par une mise en garde du gouvernement, invalidée par la suite, contre la facturation de prix inférieurs au coût moyen de production dans le secteur considéré – serait illégale dans la plupart des systèmes de concurrence. La contribution de la Chine fait également référence aux problèmes que posent les initiatives anticoncurrentielles prises par les autorités locales et régionales, initiatives qui sont actuellement proscrites par la Loi sur la concurrence déloyale mais qui se poursuivent sans entrave dans une large mesure, la seule voie de recours consistant à signaler les faits au service administratif dont relève l'entité ou l'agent en infraction. Divers autres pays appliquent de véritables sanctions aux agents publics et aux entités publiques locales ou régionales qui enfreignent les règles de la concurrence, et il pourrait être intéressant de déterminer si leur expérience peut être utile à la Chine, et si oui dans quelle mesure.

15. La contribution du Pakistan<sup>15</sup> illustre plusieurs des observations faites au cours des précédentes éditions du Forum mondial sur la concurrence concernant l'application des principes de la concurrence dans les pays en développement. Ainsi, elle mentionne la tendance des pouvoirs publics à prendre des mesures axées sur la recherche d'avantages immédiats – tendance qui peut correspondre soit à une politique à courte vue, soit à une véritable nécessité d'alléger des souffrances humaines. La contribution indique également que même après un processus de privatisation, la réglementation des marchés par l'État peut fausser la concurrence, et elle relève en particulier une tendance des États à favoriser la sous-évaluation de leur monnaie, ce qui facilite les exportations mais réduit la concurrence interne pouvant découler d'un renforcement des importations. La contribution pakistanaise offre également un aperçu intéressant des problèmes de ressources auxquels se heurtent la plupart des nouvelles autorités de la concurrence, et souligne que leur manque de moyens financiers les affaiblit à tel point qu'il leur est difficile d'afficher les résultats positifs qui permettraient de démontrer les vertus de la concurrence.

16. La contribution du Service de la concurrence de l'Albanie<sup>16</sup> aborde des obstacles entrant dans chacune des quatre catégories identifiées dans la note de référence du Secrétariat. Le manque de culture de la concurrence est présenté comme le principal obstacle, qui transparait notamment dans une législation inadaptée. La contribution évoque également des problèmes propres aux petites économies, la présence d'un secteur informel substantiel et la lenteur avec laquelle certaines institutions s'adaptent aux principes de la concurrence. Le Service de la concurrence a pâti d'un manque criant d'effectifs durant de nombreuses années, qui a entravé l'application effective du droit de la concurrence, mais elle a fait la preuve de son utilité en tant que gardienne de la concurrence. Comme s'en souviendront peut-être ceux qui ont participé à la deuxième édition du Forum mondial sur la concurrence, en 2001, le Service de la concurrence albanais, qui ne comptait alors que deux employés, avait réussi à faire rejeter une proposition ministérielle de réduction de la concurrence dans le secteur bancaire, en persuadant la Banque centrale de s'y opposer. Une nouvelle loi sur la concurrence est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2003, et des efforts sont déployés actuellement afin de renforcer le poids de la politique de la concurrence dans l'approche albanaise des questions économiques.

**NOTES**

1. Note de référence du Secrétariat, CCNM/GF/COMP(2003)6.
2. Contribution from China, CCNM/GF/COMP/WD(2004)16.
3. Contribution from Indonesia, CCNM/GF/COMP/WD(2004)22.
4. Contribution from Mexico, CCNM/GF/COMP/WD(2004)24.
5. Contribution from the Russian Federation, CCNM/GF/COMP/WD(2004)2.
6. Contribution from Russian Federation (cf. note 5).
7. Contribution from Jamaica, CCNM/GF/COMP/WD(2004)9.
8. Contribution from South Africa, CCNM/GF/COMP/WD(2004)10.
9. Contribution from Romania, CCNM/GF/COMP/WD(2004)6.
10. Contribution from Kenya, CCNM/GF/COMP/WD(2004)8.
11. Contribution from Indonesia (cf. note 3).
12. Contribution de la Tunisie, CCNM/GF/COMP/WD(2004)15.
13. Contribution from Brazil (CADE), CCNM/GF/COMP/WD(2004)4.
14. Contribution from China (cf. note 2).
15. Contribution from Pakistan, CCNM/GF/COMP/WD(2004)17.
16. Contribution from Albania, CCNM/GF/COMP/WD(2004)20.