

EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN TURQUIE

**LE RÔLE DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE
DANS LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION**



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title :
The Role of Competition Policy in Regulatory Reform

© OCDE 2002. Tous droits réservés.

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenu un domaine de politique dont l'importance est reconnue par les pays de l'OCDE ainsi que par les pays non-membres. Afin que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et détaillés, en instaurant un cadre institutionnel adéquate, en libéralisant les industries de réseau, en proposant et en mettant en oeuvre les lois et la politique de la concurrence et en ouvrant les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport *Le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en Turquie. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en Turquie* publié en novembre 2002. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 16 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire - c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tel que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Ce rapport a été préparé par Michael Wise, de la Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires en Turquie. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	3
1. Les fondements de la politique de la concurrence	6
2. Les questions de fond : contenu de la loi relative à la concurrence	8
2.1. Accords horizontaux	10
2.2. Accords verticaux	12
2.3. Abus de position dominante.....	13
2.4. Fusions	14
2.5. Aides publiques.....	16
2.6. Concurrence déloyale et protection des consommateurs	16
3. Des enjeux d'ordre institutionnel : structures et pratiques de mise en application	17
3.1. Institutions chargées de la politique de la concurrence.....	17
3.2. Application de la Loi sur la concurrence	18
3.3. Autres méthodes d'application.....	19
3.4. Aspects internationaux de l'application de la loi	20
3.5. Ressources, actions et priorités implicites des organismes	20
4. Limites de la politique de la concurrence : exemptions et régimes réglementaires particuliers	22
4.1. Exemptions concernant l'ensemble de l'économie et traitements particuliers	22
4.2. Exclusions, règles et exemptions spécifiques à caractère sectoriel.....	23
5. Incitation à la prise en compte du facteur concurrence dans la réforme de la réglementation.....	30
6. Conclusions et politiques possibles.....	31
6.1. Options à envisager.....	33
BIBLIOGRAPHIE.....	38

SOMMAIRE DU CHAPITRE

Les institutions de la politique de la concurrence sont désormais en place en Turquie, mais la politique de la concurrence ne s'inscrit pas encore pleinement dans le cadre général de la politique réglementaire. De nombreuses caractéristiques d'un développement conduit par l'État demeurent. Les réformes sont annoncées, mais leur mise en œuvre est freinée par la crise. La méconnaissance de la politique de la concurrence et de ses nouvelles institutions dans le public montrent que la place de la concurrence dans l'action gouvernementale et le débat politique reste incertaine en Turquie.

La conception nationale de la politique de la concurrence inspire un large programme de réforme pro concurrentielle. La législation de la concurrence et les institutions chargées de la faire respecter, l'Autorité chargée de la concurrence et son organe décisionnaire, le Conseil de la concurrence, sont assez fortes pour prévenir ou réprimer la collusion et le monopole. La loi sur la concurrence repose sur le modèle de l'Union européenne, avec quelques variantes intéressantes. Les institutions indépendantes, relativement récentes, jouissent d'une bonne réputation et bénéficient des ressources adéquates. Leur lutte contre les abus a déjà porté sur le secteur des télécommunications, et une importante décision sur la privatisation a défini une politique de concurrence pour l'industrie électrique. Toutefois, les institutions n'ont pas encore eu à essuyer une vraie tempête politique. La participation du Conseil de la concurrence à l'élaboration des politiques suivies devrait être plus systématique et plus cohérente. L'ambition du Conseil de la concurrence, être au centre d'un vaste programme de réformes, ne s'est pas encore tout à fait réalisée, mais elle n'est pas nécessairement irréaliste à long terme.

Le défi que doit relever la Turquie, c'est d'achever le passage d'une économie conduite par l'état à une économie de marché et d'éliminer à cet effet les monopoles d'état qui subsistent et les biais de la réglementation qui favorisent les entreprises publiques. Cet effort doit s'appuyer sur un dispositif qui permette de suivre et de réduire les aides publiques anticoncurrentielles. L'Autorité pourrait s'en charger. Elle doit s'attacher davantage encore à la sensibilisation et participer plus officiellement et plus systématiquement à l'examen des dispositions réglementaires qui peuvent faire obstacle à la concurrence.

ENCADRÉ 1: RÔLES DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE DANS LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

Dans toute évaluation des rapports entre la concurrence et la réglementation, la question générale, fondamentale, qui se pose est celle de savoir si la politique réglementaire est **cohérente** avec la conception et l'objet de la politique de la concurrence. Les interactions entre cette dernière et les problèmes réglementaires peuvent revêtir quatre formes différentes:

- La réglementation peut **contredire** la politique de la concurrence. Il arrive qu'une réglementation favorise, voire exige, des pratiques ou des conditions qui pourraient constituer par ailleurs une infraction au droit de la concurrence. Des dispositions réglementaires peuvent, par exemple, autoriser la coordination des prix, empêcher la publicité ou d'autres moyens de concurrence, voire exiger une division territoriale du marché. On peut citer également les lois interdisant les ventes à perte dont l'objet est de favoriser la concurrence, mais qui sont souvent interprétées comme des pratiques anticoncurrentielles, ainsi que la très vaste catégorie des réglementations qui restreignent la concurrence plus qu'il n'est nécessaire pour réaliser les objectifs réglementaires fixés. Lorsque de telles réglementations sont modifiées ou supprimées, les entreprises touchées doivent modifier leurs habitudes et leurs attentes.

- La réglementation peut **remplacer** la politique de la concurrence. Notamment lorsqu'un monopole se révèle inévitable, la réglementation peut tenter de contrôler directement la puissance sur le marché en fixant les prix et en contrôlant l'entrée sur celui-ci. Les changements intervenant dans la technologie et dans d'autres institutions peuvent amener à revoir l'hypothèse fondamentale à la base de la réglementation, en vertu de laquelle la politique et les institutions de la concurrence peuvent être impropres à la prévention des monopoles et à l'exercice d'un pouvoir de marché.
- La réglementation peut **dupliquer** la politique de la concurrence. Les autorités de régulation peuvent s'efforcer d'empêcher la coordination ou les pratiques abusives dans un secteur, tout comme le fait la politique de la concurrence. Ainsi, des réglementations peuvent fixer des normes de concurrence loyale ou des règles de soumission visant à assurer l'équité des appels d'offre. Toutefois, différents autorités de régulation peuvent appliquer des normes différentes, et tout changement dans les institutions réglementaires peut faire apparaître que des politiques en apparence semblables peuvent avoir produit des résultats différents dans la pratique.
- La réglementation peut **utiliser** les méthodes de la politique de la concurrence. Les instruments permettant de réaliser les objectifs réglementaires peuvent être conçus pour tirer parti des mesures d'incitation du marché et de la dynamique concurrentielle. Une coordination peut être nécessaire pour veiller à ce que ces instruments fonctionnent comme prévu dans le contexte des exigences du droit de la concurrence.

1. Les fondements de la politique de la concurrence

L'adoption d'une politique explicite de la concurrence s'inscrit dans le projet turc de restructuration et de réforme de l'économie de ces dix dernières années. Les objectifs, définis de façon concise, soutiennent une approche basée sur l'économie qui encourage l'effort général de réforme.

Le développement conduit par l'Etat se basait sur des monopoles placés sous son contrôle. La république turque moderne instaurée après la révolution du début des années 20 appelait des politiques économiques basées sur le marché. Dans les années 30, le programme de développement économique s'est orienté vers une économie mixte qui mettait l'accent sur les directives de l'Etat. Après la guerre, la politique de la Turquie ressemblait à celle de nombreux autres pays en développement, où le secteur privé compte beaucoup sur l'Etat. Les monopoles publics étaient chargés de l'approvisionnement en matières premières, et le système bancaire contrôlé par l'Etat privilégiait les prêts à certaines entreprises ou certains secteurs, tandis que les subventions faussaient les réponses du marché. Ce vieux système a créé un grand nombre de problèmes que les réformes entreprises depuis le milieu des années 80 ont essayé de corriger.

En dépit d'importantes avancées dans les efforts entrepris depuis une vingtaine d'années pour libéraliser l'économie, l'Etat détient toujours certains monopoles. Quelques privatisations avaient commencé dans les années 70. Entre 1986 et 1992, la part de l'Etat dans le secteur manufacturier a été ramenée de 33 % à 25 % (Pope, 1997), et le rôle de l'Etat continue de diminuer, en vertu d'une série d'engagements pris dans le cadre des programmes de stabilisation du FMI. Néanmoins, de nombreux domaines de l'économie sont encore possédés ou contrôlés par l'Etat. Ainsi la part du secteur manufacturier détenue par l'Etat reste importante : 25 % en valeur ajoutée, et 12 % des emplois (CE, 2001). Le tabac et les boissons alcooliques (et, à une époque, le sucre et le thé) sont des monopoles d'Etat, avec des prix fixés jusqu'au niveau des détaillants. Dans le secteur des mines et minéraux, l'entreprise d'Etat Eti Holding a le monopole de production du bore, et produit aussi du chrome, du cuivre et de l'argent, tandis que d'autres entreprises liées à l'Etat ont d'importantes participations dans les secteurs du cuivre, de l'acier et du pétrole (EIU, 2000, p. 36-38). Le principal opérateur de télécommunications appartient à l'Etat, de même que la compagnie aérienne nationale, et dans ces deux secteurs, la privatisation risque d'être bloquée par la faiblesse des marchés dans ce type de secteurs (EIU, 2001).

La politique de la concurrence est devenue une priorité dans les années 90. La nécessité d'une politique officielle dans ce domaine a été reconnue dès le début du processus de réforme à long terme. La Turquie a commencé dans les années 70 à travailler sur une législation ; il en est sorti quelques projets

mais pas de loi. Le travail a véritablement repris en 1991, lorsqu'un groupe de spécialistes a été désigné pour mettre au point un programme de mesures sur la concurrence et la protection des consommateurs. Ce programme avait pour but de démontrer que la libéralisation économique impliquait aussi une obligation de respect de l'intérêt général et une vigilance à l'égard des situations de monopole. Des facteurs intérieurs et extérieurs ont poussé à l'élaboration de la loi relative à la concurrence. La Turquie négociait alors avec l'UE une union douanière (qui est entrée en vigueur en 1996). L'accord d'union douanière comportait les dispositions types de l'UE en matière de concurrence, ce qui a obligé la Turquie à les intégrer dans sa législation et à adapter le droit dérivé dans le domaine des règlements relatifs aux exemptions par catégorie. C'est ainsi que la Loi sur la protection de la concurrence¹ adoptée fin 1994 est calquée sur les articles 81 et 82 du Traité de l'UE.

Cependant, la structure institutionnelle ne s'est mise en place que lentement. A l'origine, la politique de la concurrence relevait de la Direction générale de la protection des consommateurs et de la concurrence, créée en 1993 au sein du Ministère du commerce et de l'industrie² (Turquie, 2001). Après l'adoption de la Loi sur la concurrence, il a fallu encore deux ans pour mettre en place le Conseil de la concurrence, le 27 février 1997, et près d'une année supplémentaire pour qu'il commence à exercer ses fonctions, en novembre 1997 (Turquie, 2001). A cette époque, le Conseil de la concurrence assumait les fonctions relatives à la politique de la concurrence, notamment l'élaboration de la politique et de la législation, la Direction générale quant à elle s'occupant de la protection des consommateurs. La Loi sur la concurrence est en vigueur depuis presque sept ans, mais le Conseil de la concurrence ne l'a appliquée que pendant environ la moitié de cette période.

L'objectif de la politique est de protéger le processus concurrentiel. La Constitution turque pose explicitement les fondements d'une politique de la concurrence en garantissant que l'Etat prendra des mesures pour assurer des marchés sains et qu'il « empêchera la formation de monopoles et de cartels »³ (Turquie, 2001). La première de ces garanties constitutionnelles pourrait s'avérer trop générale pour orienter clairement la politique. De nombreux types de politiques pourraient créer des marchés « sains », depuis un libéralisme total jusqu'à un souci paternaliste d'équité, selon les critères choisis pour définir les marchés « sains ». A l'inverse, la promesse d'empêcher la formation de monopoles et de cartels est inhabituellement concrète. Ni la Constitution ni la Loi relative à la concurrence ne s'engagent sur des résultats en termes d'efficacité, de bien-être du consommateur ou de protection des petites entreprises. L'objet déclaré de la Loi relative à la concurrence est simplement la « protection de la concurrence », qui est définie en termes de concurrence indépendante, en tant que « compétition entre les entreprises sur les marchés des biens et services, leur permettant de prendre des décisions économiques de manière indépendante » (Art. 1, Art. 3).

Le Conseil de la concurrence a une conception large de son rôle. S'appuyant sur les objectifs de la politique générale, certes stricts mais sujets à modification, le Conseil de la concurrence s'est donné une tâche ambitieuse dans le cadre de la politique de la concurrence :

La législation régissant la concurrence ne précise pas en fait tous les aspects de la politique de l'Etat en matière de concurrence. Indépendamment de cette législation, la politique de la concurrence est une notion générale englobant les subventions, le commerce intérieur et les échanges avec l'étranger, les monopoles d'Etat et les politiques des marchés publics. Dans la mesure où elle crée et maintient un contexte intérieur solide et concurrentiel, la politique de la concurrence de la Turquie est destinée à créer une économie turque puissante, fortement concurrentielle à l'étranger. Une politique de cette nature ne peut être féconde que si tous les instruments de la puissance publique sont orientés vers le même objectif. Le moteur du mécanisme mis en place à cette fin sera l'autorité chargée de la concurrence (OCDE CLP, 1998, p. 7).

La garantie par la Constitution d'assurer des marchés sains ainsi que le programme initial destiné à montrer que la libéralisation économique ne laisserait par le public sans protection contre les abus justifient l'avis du Conseil de la concurrence selon lequel la « politique de la concurrence » doit être comprise au sens large.

Des programmes économiques généraux ont mis l'accent sur la dépendance vis-à-vis des marchés et de la concurrence. Le septième plan quinquennal de développement prévoyait la privatisation, afin de sortir l'Etat du secteur productif et de renforcer son rôle réglementaire. Ce plan mettait l'accent sur les politiques de concurrence et leurs contributions à l'efficacité et au bien-être général, promettant d'empêcher le partage des marchés, de les maintenir ouverts et d'en minimiser les incertitudes. Le huitième plan quinquennal de développement prend des engagements à long terme similaires et attire particulièrement l'attention sur l'application de la Loi relative à la concurrence et sur l'effet des autres réglementations administratives et légales sur le fonctionnement des marchés (Turquie, 2001).

Les événements ont pris le pas sur les plans, mais les réformes du marché demeurent une priorité majeure. Les crises ont demandé beaucoup d'attention et de moyens, particulièrement en ce qui concerne la stabilité macroéconomique et le secteur bancaire. Parmi les mesures prises face à la crise, nombreuses sont celles qui réduisent la mainmise de l'Etat et améliorent le fonctionnement des marchés, en partie pour préparer la voie aux privatisations. Par exemple, la compagnie aérienne Turkish Airlines peut à présent fixer les tarifs de ses vols intérieurs sans être obligée d'obtenir l'accord de l'Etat. Les secteurs du tabac et de la betterave à sucre ont été ouverts au marché. La libéralisation du marché du gaz naturel est en cours, avec la suppression du monopole de l'Etat sur l'importation, la vente et la distribution, la privatisation des sociétés locales de distribution et la mise en place d'un organisme de réglementation (EIU, 2001). La privatisation totale de Turk Telecom a été autorisée ; cependant, l'Etat conservera une action privilégiée. La nécessité de faire face à la crise n'a pas interrompu le processus de réformes généralement favorable à la concurrence, mais l'a plutôt intensifié.

2. Les questions de fond : contenu de la loi relative à la concurrence

La loi turque relative à la concurrence suit globalement les grandes lignes de la législation européenne. La Turquie a estimé que le modèle de l'Union européenne était approprié, notamment parce que ses relations avec l'UE sont un vecteur important de son intégration dans l'économie mondiale (Turquie, 2001).

ENCADRÉ 2 : LES OUTILS DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

D'une façon générale, la législation relative à la concurrence traite souvent des problèmes de monopole sous trois aspects : les relations et les accords entre sociétés indépendantes, les actions d'une seule société et les concentrations structurelles de sociétés indépendantes. La première catégorie, les **accords ou ententes**, est souvent subdivisée en deux groupes pour les besoins de l'analyse : les accords « horizontaux » entre sociétés qui ont les mêmes activités et les accords « verticaux » entre sociétés agissant à différents stades de la production ou de la distribution. La seconde catégorie est appelée « **monopolisation** » dans certaines législations et « **abus de position dominante** » dans d'autres ; les différences d'appellation correspondent à des approches un peu différentes du pouvoir économique d'une entreprise en situation de monopole. La troisième catégorie, souvent appelée « **fusions** » ou « **concentrations** », inclut généralement d'autres types de combinaisons structurelles : acquisitions d'actions ou d'éléments d'actifs, co-entreprises, participations croisées et imbrications des conseils d'administration.

Les accords peuvent permettre au groupe de sociétés d'agir ensemble pour bénéficier des avantages d'une situation monopolistique, c'est-à-dire augmenter les prix, limiter la production et empêcher l'entrée de concurrents sur le marché ou l'innovation. Les accords horizontaux qui posent le plus de problèmes sont ceux qui empêchent la concurrence sur les dynamiques fondamentales du marché : les prix et la production. La plupart des lois actuelles sur la concurrence sont très sévères vis-à-vis des accords sans contrepartie pour imposer des prix, limiter la production, s'entendre au niveau des offres ou se répartir les marchés. Pour appliquer ces ententes, les concurrents peuvent aussi convenir de tactiques visant à empêcher d'autres concurrences ou à forcer la main aux entreprises qui ne suivent pas le mouvement. C'est pourquoi la législation vise également à empêcher et à punir les boycotts. La coopération horizontale sur d'autres aspects comme les normes de produits, la recherche et la qualité, peut aussi affecter la concurrence, mais l'effet peut être positif ou négatif selon les conditions du marché. C'est pourquoi la plupart des législations traitent ces autres types d'accords par l'évaluation d'une plus large gamme d'avantages et d'inconvénients potentiels, ou par des règles plus détaillées permettant d'identifier les conduites qui sont bénéfiques et leur accorder une dérogation.

Les **accords verticaux** ont pour but de contrôler différents aspects de la distribution. Les problèmes sont les mêmes -- ces accords peuvent aboutir à une augmentation des prix, une baisse de la quantité (ou de la qualité), et empêcher l'entrée de concurrents sur le marché et l'innovation. Les effets concurrentiels des accords verticaux pouvant être plus complexes que ceux des accords horizontaux, le traitement légal des différents types d'accords verticaux varie encore plus que celui des accords horizontaux. Un exemple typique de ce genre d'accord est le prix de vente imposé : les accords verticaux peuvent contrôler les prix minimaux ou maximaux. Dans certains contextes, les abus des distributeurs sont ainsi freinés. Dans d'autres, ces accords peuvent reproduire ou instaurer un cartel horizontal. Les accords garantissant des droits d'exclusivité ou de territoire peuvent encourager les efforts pour vendre le produit du fournisseur, protéger les distributeurs contre la concurrence ou empêcher l'entrée d'autres fournisseurs. Selon les circonstances, les accords sur les combinaisons de produits, par exemple l'obligation pour les distributeurs de prendre toute une gamme de produits ou une série de produits différents, peuvent soit faciliter soit décourager l'introduction de nouveaux produits. Le franchisage implique souvent des accords verticaux complexes dont l'influence sur la concurrence peut être importante : un contrat de franchise peut contenir des clauses sur la concurrence à l'intérieur de zones géographiques, sur l'exclusivité de l'approvisionnement et sur les droits de propriété intellectuelle tels que les marques déposées.

L'abus de position dominante ou la **monopolisation** sont des catégories qui dépendent principalement de la conduite et de la situation de sociétés distinctes. Un véritable monopole, qui n'est pas confronté à la concurrence ou qui ne la craint pas, appliquera des tarifs élevés et produira moins ou négligera la qualité de la production ; il sera également probablement moins enclin à introduire des méthodes plus rentables ou de nouveaux produits. Les lois contre la monopolisation ont pour objectif général de limiter les stratégies d'exclusion adoptées par des sociétés qui tentent d'obtenir ou de protéger des positions monopolistiques. Les lois contre les abus de dominance abordent les mêmes problèmes et tentent aussi de s'attaquer à l'exercice réel de position dominante sur le marché. Par exemple, dans certains systèmes d'abus de dominance, l'application de tarifs trop élevés peut constituer une violation de la loi.

Le **contrôle des fusions** vise à empêcher la formation, au travers d'acquisitions ou d'autres combinaisons structurelles, de sociétés qui auraient une position dominante sur le marché. Dans certains cas, le critère de légalité découle de la législation sur les positions dominantes ou des restrictions imposées. Dans les autres cas, on applique un autre critère qui concerne les effets probables sur la concurrence en général. Le processus d'analyse généralement appliqué implique de caractériser les produits en concurrence, les entreprises qui pourraient entrer dans la concurrence, les parts relatives et l'importance stratégique de ces entreprises à l'égard des marchés du produit. La probabilité d'une nouvelle entrée et l'existence de barrières effectives à une nouvelle entrée représentent un facteur important. La plupart des systèmes appliquent un critère de parts de marché, soit pour servir de base à des vérifications plus approfondies, soit à titre de présomption de légalité. Les fusions réalisées sur des marchés exceptionnellement concentrés, ou qui créent des sociétés dont les parts de marché sont exceptionnellement importantes, sont considérées comme plus susceptibles de nuire à la concurrence. La plupart des systèmes imposent des procédures de notification préalable aux autorités compétentes des transactions de grande envergure, et comportent des procédures particulières d'enquête rapide, de façon que les problèmes puissent être identifiés et résolus avant même la restructuration.

2.1. *Accords horizontaux*

Les collusions, qu'elles soient explicites ou tacites, sont interdites. L'interdiction de passer des accords anticoncurrentiels stipulée dans la Loi sur la concurrence est un peu plus large que le modèle européen. Les accords et les actions concertées qui empêchent, faussent ou restreignent la concurrence ou qui ont la possibilité de le faire, sont interdits (Art. 4). Le texte de l'interdiction ne différencie pas les accords horizontaux des accords verticaux, mais l'Autorité porte surtout son attention sur les cartels de fixation des prix et de division des marchés qui restreignent la concurrence horizontale (Turquie, 2001). La loi turque propose une innovation intéressante pour faire face aux collusions tacites. Si les comportements ou la situation ressemblent à ce que l'on attendrait sur un marché où la concurrence est limitée, on peut en déduire qu'il y a entente. Cette règle fait reposer sur les parties la charge de prouver qu'elles ont agi de façon indépendante, pour des « raisons économiques et rationnelles ». La « présomption de pratique concertée » vise les marchés oligopolistiques où il est souvent difficile de démontrer qu'il y a manifestement entente. Jusqu'à présent, la règle n'a été appliquée qu'une seule fois, pour déterminer l'existence d'une entente entre quatre producteurs de levure. Consciente que cette règle constitue une nouveauté, l'Autorité l'utilise avec prudence pour voir comment elle fonctionne.

Des accords proconcurrentiels peuvent être autorisés, mais non des ententes défensives. Des exemptions par catégorie ou individuelles peuvent venir moduler cette interdiction générale. Les critères d'exemption sont les mêmes que ceux de l'UE : l'accord en question permet d'améliorer la production, la distribution, la technologie, il profite au consommateur, il n'élimine pas la concurrence sur une partie importante du marché et n'est pas plus restrictif que ne le nécessite la poursuite de son objectif (Art. 5). La durée maximale de l'exemption est de cinq ans. Une exemption peut être annulée si les circonstances changent (ou si les parties ne respectent pas leurs engagements ou font une fausse déclaration pour obtenir l'exemption) (Turquie, 2001). Aucune exemption par catégorie n'a encore été délivrée pour des accords entre concurrents horizontaux, mais des projets sont en préparation pour des accords de transfert de technologie et de recherche et développement (Turquie, 2001). Il est à noter que dans la situation économique actuelle de la Turquie, il n'est pas prévu d'exemption ou de traitement spécial pour les « cartels de crise ». Les petites et moyennes entreprises en difficulté ne sont pas autorisées à s'entendre pour soutenir les prix ou réduire leur production ou leur capacité, mais elles peuvent fusionner pour constituer des entités plus fortes.

Des cartels ont été constatés dans les secteurs habituels. Les situations de cartel couramment observées ont fait l'objet d'une attention particulière dès l'entrée en vigueur de la loi. Laisser à leur propre initiative, les entreprises de nombreux secteurs industriels avaient décidé d'éviter « la mise en concurrence » ou « l'action indépendante » que la Loi sur la concurrence cherche à encourager. Des pratiques d'entente sur les prix ou la répartition du marché, de coordination et de représailles à l'encontre des récalcitrants ont été détectées dans le secteur du ciment. Une organisation professionnelle de la boulangerie s'était entendue sur les marges, la limitation des capacités et la mise au pas d'éventuels concurrents par des ventes à perte ciblées. Des sociétés de transport s'étaient entendues sur les heures de départ, sur les prix et sur la répartition du marché. Les producteurs de volailles s'étaient entendus sur la coordination de la production et de la commercialisation. Les distributeurs de périodiques avaient entrepris de se partager le marché et d'opérer une discrimination par les prix, et l'association de producteurs de carton ondulé a fixé les prix en préconisant des tarifs minimaux et en veillant à ce qu'ils soient respectés (OCDE, CLP, 1996). La Direction générale s'est occupée de ces premiers dossiers avant que l'Autorité soit en place.

La persistance de certains problèmes exige une attention constante. L'Autorité et le Conseil de la concurrence ont réexaminé certains de ces secteurs, où ils ont trouvé et traité des restrictions similaires. Dans le cadre de leur organisation professionnelle, les boulangeries se sont entendues pour considérer le prix maximal réglementé du pain comme un prix minimal. Dans le secteur des médias, le Conseil s'est

penché sur l'entente sur les prix et le partage du marché réalisés par la formation d'une co-entreprise de distribution de publications, ainsi que sur l'entente sur les prix des périodiques et les tarifs des publicités radiodiffusées. Les fabricants de ciment étaient censés avoir cessé d'utiliser leur association professionnelle pour s'entendre sur la production lors de la constitution de l'Union douanière entre la Turquie et l'UE, mais le Conseil de la concurrence a constaté que les données collectées par l'association étaient encore utilisées à des fins de coordination. Le Conseil a donc imposé que les données publiées datent d'au moins deux mois. Plus ostensiblement, une décision de 1999 a condamné cinq producteurs de ciment à une amende de près de 900 000 millions de livres turques pour entente sur les prix et le partage du marché (OCDE CLP, 2000).

Certains problèmes nécessiteront des solutions d'ordre législatif. La Constitution et certaines lois permettent d'avoir recours à des organisations professionnelles pour empêcher la concurrence dans certains secteurs. Ces organisations ont un statut quasi public et un pouvoir d'autoréglementation qui peut comprendre la faculté de fixer les prix. Ce pouvoir qui leur est donné par la Loi empêche le Conseil de la concurrence d'appliquer la Loi sur la concurrence à de nombreux prestataires de services spécialisés ou non. Les services représentant une part croissante de l'économie, les lois qui autorisent ces organisations doivent être révisées afin de leur retirer le pouvoir de fixer les prix ou de limiter l'accès au marché pour des raisons autres que des motifs de compétence, et de faire en sorte que ces secteurs fonctionnent sur des bases concurrentielles.

ENCADRÉ 3 : LES OUTILS DE LA LEGISLATION COMMUNAUTAIRE EN MATIERE DE CONCURRENCE

La loi turque suit de près les éléments fondamentaux de la législation sur la concurrence mise en place dans le cadre du Traité de Rome (aujourd'hui Traité d'Amsterdam) :

- **Les accords** : L'Article 81 (ancien Article 85) interdit les accords qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence. Le terme « accord » est pris au sens large, si bien que l'interdiction s'étend aux actions concertées et autres arrangements qui ne constituent pas des contrats formels valables en droit civil. Certains accords interdits sont clairement identifiés : la fixation directe ou indirecte des prix ou des conditions de transaction, la limitation ou le contrôle de la production, des débouchés, des investissements ou du développement technique ; la répartition des marchés ou des fournisseurs, la discrimination à l'égard des partenaires commerciaux, les plaçant en situation de désavantage concurrentiel, et la subordination des contrats à des conditions qui n'ont pas de lien avec leur objet. Par ailleurs, certaines décisions ont encore clarifié la portée de l'Article 81. Les achats en commun ont été autorisés (dans certaines conditions de marché) en raison des gains d'efficacité qui en découlent, mais les ventes en commun ont généralement été interdites car elles seraient assimilables à un cartel. Toutes formes d'accords visant à se répartir les marchés et à contrôler les prix, incluant la mise en commun de profits, les accords de majoration des prix et les règles privées de « pratique commerciale loyale », sont interdites. L'échange d'informations sur les prix n'est autorisé qu'après un certain laps de temps, et uniquement s'il ne permet pas d'identifier les sociétés. Les systèmes d'exclusion tels que les cartels de remises totalisées sont interdits, même s'ils prévoient la possibilité de traiter avec une tierce partie.
- **Les exemptions** : Un accord interdit par ailleurs peut néanmoins être autorisé s'il permet d'améliorer la production ou la distribution ou de promouvoir des progrès techniques ou économiques, s'il offre au consommateur une juste part de l'avantage et s'il n'impose que les limites indispensables pour obtenir les avantages recherchés et n'empêche pas la concurrence de jouer sur une bonne partie des produits en question. Des exemptions peuvent être accordées au cas par cas. Par ailleurs, il existe des exemptions « par catégorie » d'application générale, qui précisent les conditions ou les critères des accords autorisés, et les clauses qui peuvent ou non figurer dans les accords (« listes blanches » et « listes noires »). Tout accord réunissant ces conditions est exempté, sans avoir à en faire la demande. Certaines des exemptions les plus importantes s'appliquent aux catégories de relations verticales, notamment la distribution exclusive, l'achat exclusif et le franchisage.

- **Les abus de position dominante** : L'Article 82 (ex-Article 86) interdit les abus de position dominante et répertorie les actes considérés comme tels : l'imposition directe ou indirecte de prix d'achat ou de vente ou de conditions de négociation inéquitables, la limitation de la production, des débouchés ou du développement technique au préjudice du consommateur, la discrimination à l'égard de partenaires commerciaux, leur infligeant ainsi un désavantage concurrentiel et l'imposition de conditions contractuelles sans lien avec l'objet du contrat. En cas de position dominante, de nombreux types de comportement désavantageant les autres parties sur le marché pourraient être considérés comme abusifs. La position dominante est souvent présumée lorsque les parts de marché dépassent 50 pour cent, mais peut aussi être observée à des niveaux inférieurs en fonction d'autres facteurs. L'interdiction peut s'appliquer à l'abus exercé par plusieurs sociétés agissant ensemble, même si aucune d'elles ne détenait elle-même une part de marché aussi importante.
- **Les réformes dans l'administration** : Les réformes récentes et en projet de la politique de la concurrence de l'UE réduisent le champ d'interdiction des accords verticaux et supprimeraient le processus de demande d'exemption pour des accords particuliers. En lieu et place, les critères d'exemption s'appliqueraient directement dans les décisions prises en vertu de la loi, qui relèveraient de plus en plus des autorités nationales de la concurrence.

2.2. *Accords verticaux*

Pour les restrictions verticales, la Turquie reprend l'ensemble des règles de base de l'Union européenne. La Loi sur la concurrence et les dispositions relatives aux exemptions s'appliquent de la même façon aux accords verticaux. Pour les accords couramment rencontrés, l'Autorité a établi une réglementation relative aux exemptions par catégorie, qui définit ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas. Cette réglementation couvre l'exclusivité de distribution, l'exclusivité d'achat, la distribution et le SAV automobile et le franchisage. Tous ces règlements sont conformes aux règles antérieures de l'UE en matière d'exemption par catégorie (Turquie, 2001).

La plupart des accords verticaux ne sont pas contestés. S'attacher davantage aux problèmes horizontaux est conforme à une approche basée sur l'économie et à l'un des objectifs essentiels de la Loi sur la concurrence. Cette approche permet aux entreprises de conclure en toute indépendance des accords sur la distribution et d'assumer la responsabilité des conséquences. En matière d'application de la loi, les accords verticaux ont donc fait l'objet d'une moins grande vigilance, sauf en ce qui concerne les prix de revente imposés. Une des préoccupations du Conseil est d'empêcher les sociétés de se soustraire à l'interdiction des prix de revente imposés en ayant recours aux « ventes passives ». Cependant, le Conseil ne s'oppose pas à l'utilisation des prix de vente recommandés (Turquie, 2001).

D'autres réformes seront effectuées en fonction des changements apportés à la législation communautaire. En adoptant les règles de l'UE, la Turquie a rencontré des problèmes d'application pratique avec le système d'interdictions et d'exemptions. L'une des conséquences est un excès de demandes d'exemption ou d'attestation négative, les entreprises voulant avoir la certitude que leurs accords ne seront pas remis en question. A la fin de 2000, l'Autorité en avait reçu plus de 300, la plupart en rapport avec les accords verticaux, mais le Conseil de la concurrence en avait conclu moins de 100. L'Autorité a nommé une commission d'experts pour recommander les modifications à apporter au système turc pour l'aligner sur les changements que l'UE est en train d'adopter pour simplifier son approche des accords verticaux. En juin 2001, l'ébauche d'un système d'exemptions à l'image de la nouvelle réglementation de la Commission européenne en matière d'exemptions par catégorie était à l'étude au Conseil de la concurrence (Turquie, 2001).

2.3. *Abus de position dominante*

Les concepts appliqués en matière de position dominante et d'abus suivent le modèle de l'Union européenne. « La position dominante » est le pouvoir de déterminer indépendamment des concurrents et des consommateurs des paramètres comme le prix, la production et la distribution (Art. 3). Il n'existe pas de critères particuliers de part de marché permettant de présumer ou de vérifier une position dominante, mais la jurisprudence de l'UE est considérée comme pertinente sur ces sujets (Turquie, 2001). Les différentes sortes d'abus répertoriées dans la Loi sur la concurrence suivent le modèle de l'UE (Art. 6).

Dans les dossiers complexes, le Conseil se penche maintenant sur les stratégies d'exclusion. La décision prise dans un premier cas de prix prédateur impliquait que le Conseil pourrait considérer que casser les prix est illégal en soi si c'est destiné à écarter les concurrents, quelle que soit la part de marché de l'entreprise qui casse les prix ou la probabilité qu'elle aurait ainsi de pouvoir monopoliser le marché. Dans une série de dossiers plus récents concernant le secteur des médias, le Conseil aborde plus en détail le risque d'exclusion anticoncurrentielle. Il examine des plaintes contre une société dominante du secteur des médias qui oblige les petits éditeurs à passer par un distributeur et qui extorque aux points de vente et aux éditeurs des accords d'exclusivité d'achat et de distribution afin d'empêcher les autres entreprises du secteur des médias de mettre en place des systèmes de distribution concurrents. Beaucoup des dossiers soumis à l'Autorité comportent une plainte pour abus de position dominante, mais qui se conjugue souvent à des plaintes pour d'autres violations, et jusqu'ici peu de sanctions ont été prises spécifiquement à l'encontre des abus de position dominante.

Plus que les principes généraux et les processus établis par la Loi sur la concurrence, ce sont les lois sectorielles qui régissent la réforme de l'infrastructure des réseaux. L'interdiction de l'abus de position dominante a été appliquée dans le secteur des télécommunications aux discriminations à l'encontre des fournisseurs d'accès Internet. Dans la plupart des cas, cependant, la Turquie s'attaque aux abus de position dominante dans les infrastructures monopolistiques traditionnelles par le biais de lois sectorielles spécifiques. Certaines de ces lois fixent des seuils, parfois basés sur la part de marché, de toute évidence pour empêcher la création de positions dominantes après les réformes et restructurations. Dans le secteur de l'électricité, aucune société privée de production d'électricité ne peut détenir plus de 20 % des capacités nationales de production, aucun grossiste privé ne peut représenter plus de 10 % de la consommation nationale, aucun distributeur ne peut installer une capacité supérieure à 20 % de l'énergie consommée dans sa région de distribution, aucun autoproducteur (ou groupe d'autoproducteurs) ne peut vendre plus de 20 % de l'énergie qu'il produit, et aucun distributeur ne peut acheter à ses sociétés affiliées plus de 20 % de l'énergie qu'il distribue (dans sa région, sur la base du résultat de l'exercice précédent). Le secteur du gaz naturel sera soumis à des restrictions similaires. Les acteurs de ce marché (quel que soit le niveau auquel ils interviennent) ne peuvent détenir plus de 20 % de la consommation nationale et une société de distribution ne peut pas acheter plus de 50 % de son approvisionnement à un même fournisseur (Turquie, 2001). Ces lois sectorielles comprennent aussi des règles relatives à la tarification et à l'accès au réseau afin d'empêcher les abus de position dominante. C'est à ces règles que l'on va certainement se référer dans la pratique, plutôt qu'à la loi sur la concurrence, même si les lois de réforme sectorielle n'introduisent aucune exclusion formelle ou explicite, et si le Conseil de la concurrence conserve par conséquent compétences et pouvoirs dans ces secteurs. Le rôle potentiel du Conseil de la concurrence dans la restructuration du réseau traditionnel de monopoles est limité par l'absence dans la loi turque de dispositions correspondant à l'article 86 du traité de l'UE, et définissant certains principes concurrentiels applicables aux entreprises et monopoles d'Etat dotés de droits spécifiques et exclusifs.

2.4. Fusions

Le contrôle des fusions a été appliqué avec doigté, de façon à soutenir la création d'entreprises d'une taille valable tout en empêchant la constitution de monopoles après les privatisations. Une norme potentiellement ambiguë est largement appliquée, mais avec précaution. Cette norme associe deux éléments couramment utilisés : la position dominante et l'effet de concurrence. Le critère est de savoir si la fusion a pour but de créer ou de renforcer une position dominante sur un marché, et par conséquent de gêner considérablement la concurrence. Le marché en question peut être régional ou national. De la manière dont les deux éléments sont associés, c'est la « position dominante » qui est considérée comme déterminante, car son effet sur la concurrence est réputé en être une conséquence. Cela impliquerait que la loi ne se préoccuperait pas des effets nuisibles d'une fusion sur la concurrence, si ces effets ne s'accompagnent pas ou ne découlent pas d'une position dominante. Dans ces conditions, il est difficile de se servir du contrôle des fusions pour empêcher la création de structures oligopolistiques qui facilitent les collusions tacites. La Turquie est peut-être moins sujette à cette difficulté que d'autres juridictions qui se fondent sur le critère de la « position dominante », car sa législation sur les ententes lui permet de détecter et donc de sanctionner les accords restrictifs lorsqu'elle constate un fonctionnement non concurrentiel dans des secteurs où il y a eu des concentrations.

Les opérations de privatisation sont soumises à un processus d'examen similaire. En fait, le contrôle des « fusions » s'applique à une grande variété de transactions et de modes de transfert des pouvoirs de gestion, parmi lesquels les privatisations⁴. Les opérations de privatisation pourraient en principe être couvertes par l'article de la Loi sur la concurrence qui concerne le contrôle des fusions et par les procédures exposées dans le *Communiqué* sur les fusions publié en 1997 par le Conseil de la concurrence⁵. Cependant, l'expérience a montré que ces directives ne suffisaient pas à assurer un examen préalable en temps et en heure. En 1998, le Conseil de la concurrence a publié un communiqué spécial sur les opérations de privatisation entreprises par la Présidence de l'administration des privatisations. Ce communiqué a été amendé peu après pour couvrir également les privatisations entreprises par d'autres institutions et organismes publics. L'objectif est que le Conseil de la concurrence soit averti et qu'il puisse étudier très tôt les conséquences éventuelles sur la concurrence, avant même le lancement des appels d'offres (Turquie, 2001). Le Conseil de la concurrence peut également intervenir à la fin du processus. Ainsi, il a rejeté au moins une acquisition dans le cadre d'une privatisation parce qu'elle aurait créé une société, l'IGSAS, qui aurait eu une position dominante dans l'industrie des engrais azotés (Turquie, 2001).

Le Conseil effectue une analyse pluri-factorielle standard des fusions, de la structure du marché, de la position des parties sur le marché, de leur situation économique et financière, des autres possibilités offertes aux clients, des probabilités d'entrée sur le marché, des barrières juridiques ou autres à l'entrée, des évolutions techniques, des tendances de l'offre et de la demande et des intérêts des intermédiaires et du consommateur final. Etant donné que le développement et le maintien d'une concurrence efficace est un objectif majeur du gouvernement, les fusions ont généralement été autorisées, afin de créer des entreprises de taille rentable capables de concurrencer les importations⁶. A défaut d'autre alternative d'achat, le Conseil de la concurrence peut approuver l'acquisition d'une société en difficulté, comme il l'a fait pour la fusion de sociétés de brasserie. Seules deux fusions ont été rejetées pendant les quatre premières années d'exercice par le Conseil du contrôle des fusions (Turquie, 2001).

L'obligation de notifier peut être fonction de la part de marché. Le *Communiqué* de 1997 détermine dans quels cas il est nécessaire d'informer préalablement l'Autorité et d'obtenir son autorisation. L'un des critères est la part de marché : les transactions doivent faire l'objet d'une notification et d'une autorisation si les parts de marché cumulées des parties dépassent 25 %. L'autre critère est celui de la taille : quelle que soit la part de marché, les parties doivent informer le Conseil et obtenir son autorisation si leur chiffre d'affaires cumulé dépasse 25 000 milliards de livres turques. La

plupart des notifications concernent le seuil du chiffre d'affaires cumulé, de sorte que l'Autorité ne considère pas le critère de la part de marché comme très important par lui-même. Toutefois, les sociétés s'exposent à des amendes en cas de fausse déclaration. Ce risque peut être réduit si les sociétés éludent la description des marchés en cause. Le système de notification des privatisations se fonde aussi en partie sur les parts de marché⁷. Fonder l'obligation de notification formelle sur ce qui est souvent une estimation contestée de la définition et des parts du marché occasionne des coûts sans apporter beaucoup d'avantages. A moins qu'il y ait en Turquie un vrai problème de fusions d'entreprises relativement petites aboutissant à une forte part de marché, il vaudrait mieux renoncer au critère de la part de marché et se limiter au critère du chiffre d'affaires cumulé, qui est de toute façon presque toujours déterminant.

Un délai court pour l'examen du dossier permet d'être fixé assez rapidement. Après la notification, le Conseil de la concurrence a 15 jours pour mener une enquête préliminaire. Au bout de ce délai, il doit autoriser la transaction, à moins de décider de procéder à une enquête officielle. Dans ce cas, il doit communiquer aux parties ses objectifs préliminaires. L'enquête suit ensuite le cours normal de la procédure d'enquête et de décision prévue par la Loi sur la concurrence. Cette procédure peut durer plus de six mois, voire nettement plus d'un an si des prolongations sont accordées. Un autre article de la loi implique que le délai d'attente est de 30 jours, car il stipule que dans le cas où le Conseil de la concurrence ne répondrait pas ou ne donnerait pas suite à la notification dans le délai fixé (en l'occurrence, 15 jours), l'accord de fusion « prendrait légalement effet 30 jours après la notification » (Art. 10). Le statut de l'accord au cours de la deuxième période de 15 jours n'est pas clair.

ENCADRÉ 4 : EXAMEN DES FUSIONS ET RESTRUCTURATIONS INDUSTRIELLES DANS LE SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ

Lorsque 17 sociétés régionales de distribution électrique ont été créées à partir du démantèlement du monopole intégré traditionnel, TEDAS, au profit de nouveaux propriétaires, le Conseil de la concurrence a exercé son autorité d'examen des fusions sur ces opérations de privatisation. Il a approuvé les ventes sous réserve de conditions imposant la réforme des contrats de concession entre les nouveaux propriétaires et le Ministère de l'énergie.

Le Conseil de la concurrence objectait à l'octroi de droits d'exclusivité de vente par zone géographique. Cette exclusivité aurait empêché un accès direct du consommateur final aux entreprises tierces, et transformé le monopole public en monopole privé. La loi et la réglementation du marché de l'électricité n'imposaient pas de monopoles exclusifs locaux, mais appelaient simplement à une restructuration en unités régionales.

Le Conseil de la concurrence objectait également aux termes des accords de vente d'électricité qui permettaient à TEDAS de fixer les prix de vente pratiqués par les distributeurs. La loi sur le marché de l'électricité stipulait que les prix seraient fixés par les distributeurs et approuvés par l'Office de réglementation du marché de l'énergie. Même si le besoin d'une certaine forme de réglementation des prix apparaît évidente, la loi n'autorise pas l'imposition verticale des prix sans contrepartie.

Le Conseil de la concurrence était par ailleurs soucieux du fait que les contrats de concession conféraient aux entreprises une grande latitude en matière d'accès et de qualité mais laissaient peu de possibilités aux concurrents pour contester les discriminations.

Le programme de réglementation en faveur de la concurrence dans le secteur de l'énergie est basé sur les conditions mises par le Conseil de la concurrence à son approbation :

- Les activités de distribution et de vente doivent être séparées et supervisées par l'Office de l'énergie, lorsqu'il serait mis en place (et jusque là par le Ministère).
- La condition d'« exclusivité » doit être retirée des accords de concession.
- Pendant cinq ans, les clients dont la demande est supérieure à 1 MW peuvent faire appel à des fournisseurs hors du territoire et le distributeur doit permettre l'accès aux lignes de transport (à « un certain prix d'utilisation »).
- Les distributeurs peuvent fixer les prix de façon indépendante, dans une fourchette dont le seuil et le plafond sont déterminées par l'organisme de réglementation de l'énergie (l'Office de l'énergie, lorsqu'il sera en place, et le Ministère en attendant). Les prix ne doivent pas être fixés par TEDAS.

- Les contrats de concession doivent être modifiés pour éviter la discrimination.
- Les transferts ultérieurs de droits d'exploitation doivent être soumis à l'examen et à l'accord du Conseil de la concurrence.

(OCDE CLP, 1998).

2.5. *Aides publiques*

Actuellement, aucun organisme n'est chargé du contrôle des aides anticoncurrentielles accordées par l'Etat. Les subventions et les avantages préférentiels, tout comme des interventions plus directes de l'Etat, peuvent fausser la concurrence, et motiver une réglementation par ailleurs inutile. L'accord d'Union douanière avec l'UE impose certaines obligations quant au contrôle des aides publiques. L'inventaire des lois qui s'y rapportent n'est pas encore terminé, et une carte des aides régionales est en cours d'élaboration (UE, 2000). En Turquie, il n'existe pas encore d'organisme unique chargé du contrôle des aides publiques, mais l'Autorité pourrait en prendre la responsabilité. Elle occupe une position indépendante et n'est sous la tutelle d'aucun ministère qui ait la charge des programmes, et se trouve donc bien placée pour assurer le suivi et la supervision. Elle estime que les inévitables pressions politiques peuvent probablement être gérés. Le Rapport sur l'adhésion à l'UE publié en novembre 2000 exigeait l'établissement d'un organisme de contrôle. Ce rapport proposait également d'examiner de plus près le rôle de l'Autorité en matière de monopole public, en particulier pour voir si elle a les pouvoirs voulus en matière d'entreprises publiques, de monopoles d'Etat et de sociétés disposant de droits particuliers et exclusifs (UE, 2000).

2.6. *Concurrence déloyale et protection des consommateurs*

La concurrence « déloyale » est un sujet qui relève du droit privé. Elle est généralement décrite dans la loi turque⁸ comme « toute action trompeuse ou tout abus de concurrence économique contraire aux règles de la bonne foi ». Il peut s'agir de publicité mensongère, de tromperie, de pratiques déloyales, de ventes à perte, d'abus de dépendance économique et de contrefaçon de marques. Les différends sont réglés dans le cadre du droit privé, sans l'intervention de l'Autorité. Cependant, les cas de tromperie des consommateurs peuvent aussi faire l'objet d'un contrôle public de l'application de la Loi sur la protection des consommateurs (Turquie, 2001).

La protection des consommateurs et la concurrence ont été associées dès le début. La Loi turque sur la protection des consommateurs⁹ a été votée peu après la Loi sur la concurrence, en 1995. Cette loi régit les pratiques commerciales telles que le démarchage à domicile, le crédit à la consommation, les ventes à tempérament, les garanties, la publicité et les contrats passés avec les consommateurs. Les aspects qui ne sont pas encore conformes à la réglementation de l'UE sont en cours de modification. La Loi sur la protection des consommateurs touche davantage de domaines que la Loi sur la concurrence, imposant des obligations à toutes sortes d'entités, notamment les organes gouvernementaux tels que les services publics, qui ne sont pas considérés comme des « entreprises » soumises à la Loi sur la concurrence. C'est le Directeur général de la concurrence et de la protection des consommateurs au sein du Ministère du commerce et de l'industrie qui est chargé d'appliquer la Loi sur la protection des consommateurs. Avant la création de l'Autorité et du Conseil de la concurrence, il était également responsable de l'application de la Loi sur la concurrence.

Le point de vue du consommateur n'est pas bien représenté dans le débat politique. Certains groupes de consommateurs ont la possibilité de participer à l'application de la Loi sur la protection des consommateurs en tant que membres des conseils d'arbitrage locaux qui résolvent les différends liés aux plaintes de consommateurs et de l'Office de la publicité qui applique la réglementation relative à la publicité mensongère. Cependant, ils ne sont pas organisés pour participer à des consultations. Même le

Directeur général n'est généralement pas consulté quant à l'impact sur le consommateur de la législation ou des décisions de privatisation. Bien que les associations de consommateurs ne jouent apparemment qu'un rôle marginal dans l'élaboration des politiques, elles sont bien conscientes de l'importance de la concurrence pour la protection des consommateurs.

3. Des enjeux d'ordre institutionnel : structures et pratiques de mise en application

Les institutions officiellement chargées de la politique de la concurrence, à savoir l'Autorité et le Conseil de la concurrence, sont nouvelles et ambitieuses. Les procédures et méthodes qu'elles ont introduites dans les pratiques administratives turques peuvent servir de modèles pour la réforme des pratiques d'autres organismes de réglementation.

3.1. Institutions chargées de la politique de la concurrence

Le Conseil de la concurrence exerce les pouvoirs de décision stipulés dans la Loi sur la concurrence. Dans la structure organisationnelle, le Conseil fait partie de l'Autorité. Son président est également président de l'Autorité, qu'il dirige et qu'il représente à l'extérieur. Les 11 membres du Conseil de la concurrence (dont le président) le sont à plein temps. Ils se réunissent pour entendre et statuer sur les affaires. Ils travaillent également de façon individuelle pour superviser des enquêtes et préparer les questions qui doivent faire l'objet de décisions du Conseil en session plénière. Les membres du Conseil de la concurrence sont nommés pour une période de 6 ans renouvelable. Afin de garantir une certaine continuité, les mandats sont renouvelables par tiers tous les deux ans.

Le processus complexe de nomination des membres du Conseil de la concurrence tient compte à la fois de l'expertise et de la réactivité politique. Ils sont en effet nommés par le gouvernement parmi les candidats proposés par plusieurs institutions désignées. Chacune d'elles propose deux candidats et le gouvernement en choisit un. Le Ministère du commerce et de l'industrie peut proposer des candidats pour deux postes, et cinq institutions peuvent chacune proposer des candidats pour un seul poste : le Sous-secrétariat d'Etat à l'organisation de la planification d'Etat, la Cour d'appel, le Conseil d'Etat, le Conseil inter-universitaire et l'organisation professionnelle privée TOBB. Le Conseil de la concurrence peut lui-même proposer des candidats pour quatre postes, dont la moitié doivent être des experts de l'Autorité. Le Président est nommé par le gouvernement, parmi les personnes proposées par le Conseil de la concurrence. Quelle que soit l'origine de leur désignation, les membres doivent avoir 10 ans d'expérience et un diplôme en droit, en économie, en ingénierie-conseil ou en finance. Ce système de désignation a été utilisé pour le premier organe indépendant, l'Office des marchés des capitaux, et l'a été depuis pour d'autres organes du même type. Avec 11 membres, le Conseil est exceptionnellement nombreux. Parmi les organes similaires de décision collégiale des autres pays membres de l'OCDE, rares sont ceux qui comptent plus de membres. Seuls le Tribunal espagnol en a compté jusqu'à 12, et le Conseil de la concurrence danois 19 -- plus des suppléants. Les membres du Conseil turc de la concurrence, comme ceux du Tribunal espagnol, gèrent individuellement et directement des problèmes particuliers, et de nombreuses décisions sont prises en comité restreint. Les problèmes que soulèvent le caractère « représentatif » de certains membres peuvent être contrebalancés par le processus de nomination indirecte et la prépondérance de membres n'ayant aucun lien avec des groupes d'intérêts. Un seul membre est nommé par les groupes d'entreprises concernés par la loi.

L'Autorité est une entité juridiquement distincte du gouvernement. Son autonomie administrative et financière est fixée par décret. Bien que l'Autorité soit « liée » au Ministère du commerce et de l'industrie, la Loi sur la concurrence stipule qu'elle « est indépendante », ce qui signifie qu'« aucun organe, aucune autorité, entité ou personne ne peut donner d'ordres ou de directives susceptibles

d'influencer la décision finale de l'Autorité » (Art. 20). Son budget est soumis au parlement par l'entremise du Ministère, mais celui-ci ne le contrôle pas. En fait, l'Autorité s'autofinance. Elle est habilitée à conserver 25 % du montant des amendes qu'elle inflige et reçoit également un petit pourcentage des droits que paient les entreprises pour augmenter leur capital social. La loi sur la fonction publique s'applique aux membres de l'Autorité. Ils ne peuvent donc appartenir à un parti politique et sont soumis aux règles relatives aux conflits d'intérêts en cas de possession d'actions. Bien que certains membres du Conseil de la concurrence aient des antécédents politiques, aucune décision n'a jusqu'ici été sérieusement contestée pour cause d'influence à ce titre.

La transparence est une priorité, mais la diffusion des informations pose encore problème. Lorsque les décisions du Conseil de la concurrence sont publiées, les praticiens les jugent rationnelles. Mais il leur semble que le délai est trop long entre l'annonce d'une décision et la publication de l'avis qui la motive. Cette réserve n'est cependant pas grave, car le délai de publication de l'avis n'est généralement que de quelques semaines. Un programme de conférences et de séminaires sur les problèmes de politique de la concurrence est ouvert au public et rencontre un certain succès. Toutefois, le Conseil de la concurrence a eu des difficultés à attirer l'attention sur ses activités. C'est peut-être en partie dû au fait que les médias n'ont pas rendu compte du point de vue du Conseil de la concurrence dans ses actions contre certaines transactions ou conduites observées dans ce secteur. Malgré les efforts entrepris par l'Autorité, le public en général, et même le secteur des entreprises, ne sont pas encore bien informés de ce qui se passe en matière de politique de la concurrence. Parmi les acteurs qui y prêtent attention, toutefois, l'Autorité a la réputation d'une administration de qualité.

Cela dit, l'autonomie institutionnelle représente un handicap dans le processus d'élaboration des politiques. Le Cabinet du Premier Ministre a encouragé les autres secteurs du gouvernement à consulter le Conseil. Un mémorandum du Cabinet du Premier Ministre aux ministères souligne la nécessité de demander l'avis du Conseil de la concurrence sur les projets de loi, de réglementation et de communiqués concernant des questions relevant de sa compétence. Mais cette recommandation a été inégalement appliquée. Le Conseil n'a pas souvent été consulté, ou bien il l'a été très tardivement, comme cela s'est produit pour la loi sur l'industrie sucrière et la loi sur les télécommunications (Turquie, 2001).

3.2. *Application de la Loi sur la concurrence*

Les processus d'application de la loi se basent sur des auditions contradictoires. Les procédures utilisées par le Conseil de la concurrence pour appliquer la loi ont constitué une nouveauté dans les pratiques administratives turques qui, dans le passé, n'envisageaient pas la participation des parties au processus décisionnel (OCDE CLP, 1997). Les parties peuvent demander, à tout moment, copie des documents les mettant en cause et « le Conseil de la concurrence ne peut pas prendre de décision fondée sur un fait dont les parties ne seraient pas informées ou au sujet duquel elles n'auraient pas le droit de se défendre » (Art. 44).

Le Conseil supervise le processus d'enquête et d'auditions. Il peut ouvrir une enquête soit en réponse à une plainte, soit de sa propre initiative. Le Président peut désigner des agents pour mener une enquête préliminaire. En fonction du rapport d'enquête préliminaire, il prend la décision d'ouvrir ou non une enquête officielle. Celle-ci est menée par des membres du Conseil, assistés de membres du personnel. Les parties sont informées dans les 15 jours qui suivent l'ouverture d'une enquête et sont invitées à présenter leurs points de vue dans les 30 jours. A la fin de l'enquête, les parties sont informées des conclusions et invitées à présenter leur défense par écrit. Si les parties le demandent, il peut y avoir une audition publique. Les décisions sont rendues à la fin de l'audition, après une réunion *à huis clos* du Conseil. La décision finale requiert la majorité du Conseil plénier (c'est-à-dire 6 voix)¹⁰. Les autres décisions, telles que les mesures et recommandations provisoires, peuvent être prises à la majorité simple des membres présents¹¹.

Les pouvoirs d'enquête sont étendus. L'Autorité peut demander des informations à des organismes gouvernementaux, des sociétés et des associations (Art. 14). Elle est habilitée à effectuer des vérifications sur site, étudier et copier des documents, obtenir des témoignages écrits ou oraux, et examiner les installations (Art. 15). Les agents chargés de la vérification doivent présenter une attestation précisant la nature et l'objet de l'enquête ainsi que la sanction administrative encourue en cas de fausse déclaration (Art. 16). Le Conseil examine actuellement des projets de réglementation des procédures d'enquête (Turquie, 2001).

Des délais sont fixés à toutes les étapes du processus. La plupart sont prévus par la Loi sur la concurrence. L'enquête préliminaire doit être effectuée dans les 30 jours. Le Conseil de la concurrence a ensuite 10 jours pour autoriser une enquête officielle. L'enquête officielle doit être terminée dans un délai de 6 mois, renouvelable une seule fois. Ensuite, le délai d'échange entre les parties et les agents du Conseil de la concurrence, à savoir les observations des enquêteurs et la réponse des parties, est de 75 jours, renouvelable une fois. Une audition doit se tenir dans les 30 à 60 jours après la fin de l'enquête. Les auditions sont limitées à 5 jours consécutifs. La décision du Conseil de la concurrence et son argumentation doivent être publiées dans les 15 jours qui suivent l'audition. Ces délais s'appliquent à toutes les enquêtes. Si toutes les prorogations sont utilisées, il peut falloir un an et demi avant d'aboutir à la décision finale, ce qui risque d'être trop long dans les cas de fusions.

Les sanctions légales semblent appropriées, mais les sanctions administratives sont insuffisantes. Les amendes pour violation de la Loi sur la concurrence varient d'un taux minimal (fréquemment corrigé de l'inflation) à un maximum de 10 % du revenu brut annuel du contrevenant. Le taux minimal pour 2000 était de 2.433 milliards de livres turques. Les dirigeants d'une société qui ne respecte pas la loi peuvent aussi être sanctionnés, à hauteur de 10 % de l'amende infligée à leur société. Les facteurs pris en considération pour déterminer le montant des amendes sont l'intention, la gravité de l'infraction, le pouvoir de marché et l'étendue du préjudice (Art. 16). Les sanctions prises pour faire respecter le processus par les parties sont peut-être maintenant insuffisantes, l'inflation en ayant affaibli les effets. Une entreprise objet d'un « raid surprise » a choisi de payer les amendes journalières et de continuer à refuser l'accès (elle a toutefois cédé après quelques jours).

Les procédures d'appel retardent la mise en application effective. Les décisions du Conseil de la concurrence peuvent faire l'objet d'un appel devant le Conseil d'Etat, qui est le Tribunal administratif suprême (Art. 55). Bien qu'il s'agisse d'un tribunal statuant en « première instance », le Conseil d'Etat ne peut prendre une décision qui remplace celle du Conseil de la concurrence, mais seulement la confirmer ou l'annuler. La procédure d'appel peut prendre 3 ans. Aucun appel n'a encore abouti à la mi-2001. Les amendes n'ont pas à être payées avant la décision finale, et celle-ci n'est pas prise tant que la procédure d'appel n'est pas terminée. Les décisions infligeant des amendes élevées ont presque toutes fait l'objet d'un appel et sont donc encore en attente. Au fur et à mesure que la loi sera clarifiée par les jugements rendus en appel des décisions du Conseil de la concurrence, et à mesure qu'entreprises et tribunaux se familiariseront avec les clauses de la Loi sur la concurrence et les pratiques du Conseil de la concurrence, il se peut que les délais liés aux procédures d'appel se réduisent.

3.3. *Autres méthodes d'application*

Les parties privées ont plusieurs voies de recours. Une partie qui est déçue par le rejet de sa demande par le Conseil de la concurrence ou son absence de réponse peut faire appel auprès des tribunaux administratifs (Art. 42). Les demandes sont présumées rejetées s'il n'y est pas répondu dans les 60 jours (en vertu des dispositions générales de la loi administrative). De plus, la Loi sur la concurrence permet aux parties ayant subi un préjudice d'entamer des poursuites en dommages et intérêts devant un tribunal civil. Peu de cas ont été observés. La Loi ne précise pas si des poursuites privées ne peuvent être engagées

qu'après constat par le Conseil de la concurrence d'une violation de la loi. Un jugement a déclaré que le tribunal ayant à juger une affaire privée n'avait pas compétence pour déterminer s'il y avait ou non violation de la Loi sur la concurrence. Toutefois, ce jugement, rendu par une chambre de la Cour de cassation, n'est pas généralement contraignant pour les autres tribunaux, qui pourraient aboutir à une conclusion différente.

3.4. *Aspects internationaux de l'application de la loi*

Les effets internationaux sont analysés comme des points de fait. La Loi sur la concurrence prévoit un critère « effets extraterritoriaux ». En d'autres termes, une conduite anticoncurrentielle exercée hors des frontières de la Turquie mais affectant des marchés turcs relève des interdictions prévues par la Loi sur la concurrence. Rien ne permet de traiter les sociétés étrangères différemment des sociétés nationales. Aux termes de la Loi sur les capitaux étrangers, les sociétés à capitaux étrangers doivent être traitées de la même manière que les sociétés à capitaux locaux, (Turquie, 2000), et l'origine des capitaux n'est pas prise en compte dans l'application de la Loi sur la concurrence (Art. 2).

L'Autorité reconnaît qu'il est difficile, en pratique, d'obtenir des informations sur les comportements qui impliquent des sociétés ou des produits étrangers. Mais jusqu'ici, il n'existe aucun accord officiel de coopération entre l'Autorité et les autres organismes chargés de l'application de la concurrence. Certains autres organismes turcs, comme l'autorité de régulation des télécommunications, ont pris des arrangements informels de coopération avec leurs homologues d'autres pays (Turquie, 2001).

L'Autorité ne joue aucun rôle direct dans les autres problèmes de concurrence liés au commerce international. Dans quelques pays membres, les institutions chargées de la politique de la concurrence jouent un rôle important dans la suppression des obstacles réglementaires à la concurrence des producteurs étrangers. En Turquie, l'entière responsabilité d'appliquer la loi sur le dumping et la concurrence déloyale en matière d'importations¹² incombe au Sous-secrétariat au Commerce extérieur. Le Conseil et l'Autorité de la concurrence n'ont pas été impliqués dans ces questions.

3.5. *Ressources, actions et priorités implicites des organismes*

Les niveaux de ressources témoignent d'un engagement sérieux en matière de politique de la concurrence. Les effectifs du personnel sont proportionnés à la mission de l'Autorité et à l'importance de l'économie turque. A titre de comparaison : le personnel est plus nombreux d'environ 50 % que celui des agences de la concurrence en Italie, en Pologne, et au Mexique, mais représente environ 75 % de ceux de la Corée et du Canada. Le budget, en termes réels, semble relativement stable.

Tableau 1 : Tendances des ressources de la politique de la concurrence

	Personnes-années	Budget (Mrd TL) ¹
2001	318	10,921
2000	307	12 859
1999	297	13 840
1998	259	9 800
1997 ²		2 700

1. Les chiffres du budget sont exprimés en valeur constante de la livre turque (TL) de 1997.

2. Année incomplète ; l'Autorité de concurrence a commencé son activité le 5 novembre 1997.

Source : Turquie, 2001.

Les priorités d'application de ces ressources semblent équilibrées. Les accords horizontaux et les abus de position dominante apparaissent comme les principales cibles. Les sanctions imposées semblent avoir beaucoup diminué depuis 1998, mais les chiffres indiqués ne sont probablement pas représentatifs, car les notifications correspondent à l'année où les enquêtes ont été ouvertes et non à l'année où les sanctions éventuelles ont été décidées. Le processus de décision peut prendre 18 mois voire plus, et les dossiers importants ouverts l'année dernière ou il y a deux ans sont encore en cours.

Tableau 2 : Tendances des actions engagées dans le cadre de la politique de la concurrence¹

	accords horizontaux ²	accords verticaux ²	abus de position dominante ²	fusions
2001 : dossiers ouverts	14	8	23	40
dossiers en cours	6	5	12	3
dossiers clos	8	3	11	37 ³
Total des sanctions imposées (Millions TL)				
2000 : dossiers ouverts	22	11	22	56
dossiers en cours	8	1	4	
dossiers clos	14	10	23	56 ³
total des sanctions imposées (Millions TL)	42 000	447 515		761
1999 : dossiers ouverts	17	10	32	29
dossiers en cours	3	1	2	
dossiers clos	14	9	30	29 ³
total des sanctions imposées (Millions TL)	1 264 911	6 973 100	1 704 466	
1998 : dossiers ouverts	13	8	20	40
dossiers en cours	1		1	
dossiers clos	12	8	19	40 ³
total des sanctions imposées (Millions TL)	926 977	314 265	11 665 900	1 240
1997 : dossiers ouverts	8	1	4	3
dossiers en cours				
dossiers clos	8	1	4	3 ³
total des sanctions imposées (Millions TL)	1 535 910	819 803		

1. Ces données concernent les applications de la Loi sur la concurrence par l'Autorité de la concurrence. Elles n'incluent pas les exemptions, les avis et les questions jugées ne pas relever de la Loi sur la concurrence. Elles sont classées par date d'ouverture du dossier.

2. Les dossiers sont classés dans les différentes catégories appropriées. Le nombre total de dossiers ouverts ne concernant pas une fusion était de 41 en 2000 ; 39 en 1999 ; 31 en 1998 ; et 13 en 1997.

3. En 2001, 32 fusions ont été autorisées, 5 autorisées sous conditions, aucune (0) n'a été refusée ; en 2000, 52, 3 et 1 ; en 1999, 28, 1 et 0 ; en 1998, 33, 6 et 1 ; et en 1997, 3, 0 et 0.

Source : Turquie, 2001.

4. Limites de la politique de la concurrence : exemptions et régimes réglementaires particuliers

4.1. Exemptions concernant l'ensemble de l'économie et traitements particuliers

L'aptitude de la politique la concurrence à fournir un cadre approprié pour une vaste réforme de la réglementation est en partie déterminée par l'importance et la justification des exemptions générales ou des traitements particuliers. Une conduite imposée ou autorisée par un autre organisme de régulation sera probablement exemptée d'examen au titre de la politique de la concurrence. La façon dont cela se fait pèse sur la priorité et l'efficacité de la politique de la concurrence. La Loi sur la concurrence semble s'appliquer de façon étendue, mais dans les faits, les autorisations données par des organismes publics en restreint significativement la portée.

L'autorisation réglementaire, si elle est suffisamment spécifique, peut conférer une dérogation. La Loi sur la concurrence ne prévoit aucune règle générale d'exemption qui annulerait les interdictions d'adopter une conduite relevant d'un autre régime réglementaire. Toutefois, des règles générales sur l'interprétation de la loi et du droit administratif pourraient amener au même résultat, du fait que les lois ou règles spécifiques pourraient prévaloir sur des principes généraux comme ceux de la Loi sur la concurrence. A titre d'exemple, la Fédération turque de l'automobile a reçu l'autorisation d'appliquer le sigle « TR » sur les plaques d'immatriculation, et l'application de ces principes d'interprétation a permis de conclure que sa situation de monopole légal n'était pas du ressort de la loi sur la concurrence (Turquie, 2001).

Certaines interprétations étroites des conditions générales ont débouché sur une dérogation pour de nombreuses entités publiques. Même les entités publiques engagées dans le secteur privé peuvent déroger aux interdictions stipulées dans la Loi sur la concurrence, pour des motifs d'interprétation du mot « entreprise ». La capacité de l'entité à agir sur les marchés de façon indépendante est un élément clé de cette définition, qui détermine le champ d'application de la loi. Si un ministre a le pouvoir de déterminer les prix, ou simplement de les approuver, la société concernée n'est pas considérée comme une entreprise. Ainsi, le Conseil a dû abandonner une plainte déposée contre la société TFA (entreprise sucrière d'Etat) pour abus de position dominante dans le but d'éliminer les autres entreprises du marché, parce que les prix et les politiques de TFA étaient décidés par le gouvernement. C'est la subordination aux directives ministérielles, et non la propriété publique qui est déterminante. Des amendes ont été appliquées dans les cas où l'entreprise, bien que propriété de l'Etat, n'était pas soumise à ce genre de subordination, et de ce fait était considérée comme une « entreprise »¹³. Le Bureau de la concurrence a infligé une amende à BELKO, entreprise détenant un monopole légal du charbon de chauffage à Ankara, pour abus de position dominante ; la municipalité d'Ankara a alors résilié le monopole.

Aucune règle générale ne définit de normes pour le contrôle des monopoles publics. La loi turque sur la concurrence ne comporte aucune règle comparable à l'article 86 du traité de l'Union européenne, qui régit les opérations que l'on peut tolérer des monopoles prestataires de services publics. De fait, elle comporte un certain nombre de dispositions générales relatives aux opérations des entreprises publiques qui tendent à exacerber les problèmes de concurrence. Les entreprises d'Etat demeurent exemptes de contraintes budgétaires strictes. Leurs prix peuvent être fixés par le gouvernement ; s'ils ne couvrent pas les coûts, le déficit ainsi que le manque à gagner sont pris en charge par le Trésor (Turquie, 2001)¹⁴. Les entreprises qui disposent d'une telle garantie contre les défaillances s'affranchissent de la discipline du marché et peuvent faire grâce à leurs subventions une concurrence déloyale aux entreprises privées du marché (Turquie, 2001).

Les organes gouvernementaux régionaux peuvent bénéficier d'un certain niveau d'exemption. Il n'existe pas d'échelon régional autonome de gouvernement -- les gouverneurs régionaux sont nommés par le gouvernement national -- mais les municipalités ont des pouvoirs et des responsabilités importantes dans la prestation de services, certaines sont même impliquées dans des activités purement commerciales, telles que la gestion de supermarchés (EIU, 2000, p. 35). Pour savoir si la loi s'applique à ces activités, il convient de déterminer si elles ont ou non le statut d'entreprises.

Les petites entreprises ne font l'objet d'aucune exemption générale. Le Conseil de la concurrence envisage d'adopter une exemption *de minimis* pour les accords entre petites entreprises (Turquie, 2001). Elle s'alignerait sur la réglementation de l'UE et serait donc fondée sur des seuils de parts de marché de 5 % pour les accords horizontaux et de 10 % pour les accords verticaux.

4.2. Exclusions, règles et exemptions spécifiques à caractère sectoriel

Les dérogations expresses à la loi sont peu nombreuses, mais beaucoup de régimes réglementaires empêchent les marchés concurrentiels ou leur nuisent. Certains sont des vestiges du contrôle étatique traditionnel, et d'autres répondent aux crises actuelles.

Secteur bancaire

Dans la situation de crise actuelle, les fusions entre banques ne sont pas soumises à l'examen. La Loi sur la concurrence exclut les fusions dans le secteur bancaire de la compétence du Conseil de la concurrence. Cette disposition de la nouvelle loi bancaire, adoptée en mai 2001, est la seule exclusion expresse à la Loi sur la concurrence. La Turquie la justifie par la terrible crise économique générale qu'ont entraîné les problèmes du secteur bancaire national (Turquie, 2001). Le temps et les complications supplémentaires qu'impliquent un examen de la politique de la concurrence ont évidemment été considérés comme une trop lourde charge, compte tenu de l'ampleur des problèmes systémiques qui nécessitaient une action immédiate. La loi bancaire de 1999¹⁵ avait déjà exempté les fusions de petites banques membres du Fonds d'assurance des caisses d'épargne, c'est-à-dire les fusions impliquant moins de 20 % du marché bancaire national présumé (OECD CLP, 2000). Pour les banques en difficulté qui ont été transférées au Fonds, les répartitions intérieures des actifs bancaires n'ont pas à être notifiées ou approuvées au titre de la Loi sur la concurrence. Les problèmes rencontrés dans ce secteur n'étaient pas liés à la concurrence, mais étaient imputables à la garantie de dépôts illimitée et à la complexité du système de réglementation. Pour le moment, la politique de la concurrence n'intervient pas dans les décisions concernant la restructuration du secteur bancaire.

Des moyens de contrôler les taux d'intérêts existent, mais ne sont pas appliqués. La Loi bancaire autorise le Conseil des Ministres à fixer les seuils et plafonds des taux d'intérêts pour les dépôts. Le gouvernement peut déléguer ce pouvoir à la Banque Centrale. Le gouvernement peut aussi plafonner les taux d'intérêts des prêts. Depuis 1987, ces pouvoirs n'ont pas été exercés, et les taux sont considérés comme libéralisés. Toutefois, une certaine vigilance est restée nécessaire. L'association des banques a demandé l'avis de l'Autorité sur des règles de fixation de niveaux minimums de frais et commissions. Bien évidemment, l'Autorité a rejeté cette idée (Turquie, 2001).

L'intervention de la réglementation dans le secteur bancaire influe sur la concurrence dans les autres secteurs. Des crédits ont été attribués par le biais de réglementations ou de décisions du Conseil des ministres. Les banques publiques sont tenues d'accorder des prêts à faible taux d'intérêt à certains secteurs, aux agriculteurs et aux artisans. Des réformes sont prévues pour mettre fin à cette pratique, qui fausse la concurrence sur les marchés où les préférences de crédit sont ciblées. Cependant, l'Autorité n'a pas été consultée à propos des amendements à la législation bancaire (Turquie, 2001).

Secteur des boissons alcooliques

Les monopoles d'Etat reculent, mais de façon lente et hésitante. Aux termes de la Loi sur les monopoles dans le secteur des boissons alcooliques¹⁶, l'Etat possède des droits monopolistiques sur la production, l'importation et la vente de spiritueux, c'est la Direction générale des monopoles (TEKEL) qui est l'organisme de réglementation. TEKEL avait un monopole total jusqu'à la libéralisation en 1995 de la vente de certains produits, à savoir le whisky et le vin mousseux. Les réformes récentes entrées en vigueur le 20 janvier 2001 sont encore loin de mettre un terme au monopole. La production et la vente de bière et de vin, et l'importation et la vente de whisky et de « vins naturellement mousseux », sont désormais des marchés concurrentiels. Pour les autres produits, la loi fixe des quantités minimales. Les petites et moyennes entreprises, c'est-à-dire celles dont la production, la vente ou l'importation représente moins d'un million de litres par an, doivent passer par le monopole d'Etat, à des prix fixés par la réglementation. Le monopole n'a pas le droit de faire de discrimination entre les produits nationaux et les produits importés. La quantité minimale peut être réduite de 100 000 litres par an sur 5 ans, puis ramenée à zéro. La décision de supprimer cette quantité minimale au bout de cinq ans est à la discrétion du Conseil des Ministres. Jusque là le système protège la situation privilégiée de TEKEL contre l'entrée d'importateurs ou de distributeurs concurrents (Turquie, 2001).

Secteur du tabac

TEKEL s'est également trouvée en situation de monopole dans l'industrie du tabac. Le monopole officiel a pris fin dans les années 80, mais TEKEL détient toujours environ 70 % des ventes de tabac (importations comprises), bien que trois entreprises étrangères soient présentes sur le marché de la production en Turquie depuis le début des années 90. Malgré ces entrées, les contrôles réglementaires imposés par TEKEL ont empêché une véritable concurrence (Turquie, 2001). Cette réglementation s'explique en partie par le désir d'assurer le suivi des recettes, du fait qu'environ 70 % du prix de vente est constitué de taxes. Des réformes intervenues en janvier 2002¹⁷ confient la responsabilité en matière de réglementation des prix, de la distribution et de la vente à un nouveau Conseil de réglementation du tabac, des produits dérivés et des boissons alcooliques constitué de sept membres. En 2002, l'Etat a cessé de faire des achats directs. Les achats seront désormais faits par enchères ou sous contrat. Ces changements préludent à la privatisation ultérieure de TEKEL. Le programme de réforme de ce secteur s'est heurté à quelques complications d'ordre politique quant aux conséquences de l'arrêt du soutien direct aux producteurs. La production de produits dérivés du tabac est sujette à l'approbation du Conseil. Les grandes entreprises (qui ont la capacité annuelle de produire, par marque, au moins 2 milliards de cigarettes et 15 000 tonnes d'autres produits dérivés du tabac) peuvent librement importer, déterminer les prix, distribuer et vendre la marque concernée. Pour les plus petits importateurs, les prix et principes de commercialisation sont déterminés par le Conseil des ministres. Ce programme de réforme est donc loin de mettre un terme au contrôle de l'Etat sur la concurrence.

Secteur minier

Les produits minéraux sont depuis longtemps des monopoles d'Etat ; certains pourraient être privatisés. La production de sel était un monopole de TEKEL. Ce n'est que depuis 1998 que d'autres entreprises sont autorisées à produire du sel, uniquement en exploitant de nouveaux gisements ou des sites que TEKEL a abandonnés et après accord du gouvernement¹⁸. Les autres produits minéraux qui font l'objet d'un monopole d'Etat comprennent le bore, le trona, l'asphaltite, l'uranium, et le thorium¹⁹. Le trona et l'asphaltite ont été retirés du monopole en 1994. Dans le secteur du pétrole, l'entreprise pétrolière turque, TPAO, dispose d'un avantage concurrentiel, mais pas d'un monopole. La loi sur le pétrole prévoit des appels d'offres pour la prospection et la production dans de nouvelles zones géographiques, mais TPAO a droit à une licence accordée par le Ministère de l'énergie et des ressources naturelles hors appel d'offres (Turquie, 2001).

Secteur des produits agricoles

Dans le secteur agricole, intervention et soutien officiels ne laissent pas place au système de l'offre et de la demande. Dans le passé, les soutiens accordés par le gouvernement en matière de prix ont stabilisé ce secteur, qui est particulièrement important en Turquie. Bien que le programme de soutien n'ait pas techniquement empêché l'application de la loi sur la concurrence, les marchés non concurrentiels qui en ont résulté impliquaient une exemption *de fait* (Turquie, 2001). Les coopératives de producteurs achètent de nombreux produits, comme les noisettes, le coton et les olives, à des prix fixés par le gouvernement (EIU, 2000, p. 37).

La nouvelle politique agricole tente d'évoluer vers une économie de marché. Une nouvelle loi sur le marché du sucre constitue un pas vers la réforme (Turquie, 2001). A compter de la saison 2002-2003, le gouvernement cessera de fixer et d'annoncer les prix. Cependant, le marché sera toujours réglementé. Le Conseil du sucre, composé de sept membres (dont deux représentants du secteur privé), décidera l'arrêt de la production des entreprises d'Etat lorsque le niveau de l'offre atteindra celui de la demande. Cette intervention a pour but d'empêcher la chute des prix. Malgré la fin des subventions officielles, l'idée est que « les producteurs connaîtront d'avance le prix pour chaque saison », ce qui veut dire que le prix restera contrôlé par le Conseil du sucre. Ce programme est censé éliminer les obstacles à la privatisation.

Secteur des produits pharmaceutiques

Les réglementations du Ministère de la santé régissent la concurrence. En général, elles paraissent cohérentes avec les pratiques courantes des pays de l'UE. Outre la surveillance du secteur, de la production à la vente au détail, afin d'assurer la qualité des produits, ces règles interdisent la publicité au grand public, fixent des normes « éthiques » pour les promotions et contrôlent les prix et rabais. Les prix de vente maximaux permettent des marges allant jusqu'à 20 % pour le fabricant, 9 % pour le grossiste et 25 % pour le pharmacien. Le bénéfice du fabricant ne doit pas dépasser 15 % de son revenu brut (14 % pour les importations). Les révisions apportées en 1999 à la loi sur les brevets devraient permettre d'accroître les importations (Turquie, 2001).

Professions libérales et services

Les organes d'autorégulation des professions libérales et autres prestataires de services sont reconnus par la Constitution comme des entités quasi-publiques²⁰. Cela n'entraîne pas pour autant une exemption générale, les organisations particulières devant être autorisées par des lois particulières. Généralement, les lois autorisant ces associations leur permettent de fixer les prix appliqués par leurs membres, ce qui fait qu'il est difficile de remettre en question ces prix dans le cadre de la Loi sur la concurrence. Ainsi, les professions libérales (ce qui n'inclut pas les négociants en marchandises ou les commerçants s'appuyant sur un capital-numéraire²¹) peuvent fixer leurs honoraires et tarifs par le biais de leur ordre²². Les ordres d'avocats peuvent fixer des honoraires minimaux, avec l'accord du Ministère de la justice, les avocats pratiquant des honoraires inférieurs pouvant faire l'objet de sanctions²³. Les experts-comptables et experts en conseil financier peuvent fixer des honoraires minimaux²⁴. L'Ordre des médecins turcs peut fixer des honoraires minimaux²⁵. Le conseil d'administration de l'Union des dentistes turcs peut fixer des honoraires minimaux pour les traitements et examens²⁶ (Turquie, 2001).

Certaines de ces restrictions peuvent cependant être soumises à la loi sur la concurrence. L'Autorité a essayé d'attirer l'attention sur les problèmes de concurrence que ces règles occasionnent, et le Conseil de la concurrence a pris des mesures pour faire appliquer la loi chaque fois que possible. Peu après son entrée en fonctions, il a entamé une enquête sur le système de fixation des prix pratiqué chez les ingénieurs électriciens ; ceux-ci ont immédiatement abandonné cette pratique. Plus récemment, l'Autorité a examiné un accord de prix passé entre les urbanistes, qui font partie de la très vaste confédération des associations d'architectes, d'ingénieurs et de professions connexes. L'association prétend que des prix minimaux édictés dans ses règles, qui datent de 1981, protègent l'intérêt général. L'Autorité lui rétorque que cette pratique affecte la concurrence. La loi de 1954 qui autorise la confédération ne réglemente pas les pratiques de fixation des prix des associations qui en sont membres. Pour les autres professions, une enquête aboutirait très probablement à un rapport au ministre sur la nécessité d'amender la loi. L'Autorité examine systématiquement les lois qui autorisent les structures d'autorégulation à identifier les caractéristiques anticoncurrentielles auxquelles il convient de remédier.

Secteur des télécommunications²⁷

Par certains aspects, la loi sur les télécommunications et la loi sur la concurrence sont redondantes. Le monopole de l'opérateur en place, Türk Telecom, prendra fin dès que la participation de l'Etat descendra en dessous de 50 % ou au plus tard à la fin de l'année 2003. La loi sur les télécommunications stipule qu'une licence est nécessaire pour entrer sur les marchés des télécommunications (comme p. ex. GSM). L'attribution des licences se fait en fonction du programme national de répartition des fréquences. La loi sur les télécommunications impose des critères minimums de desserte universelle et confère à l'Autorité des télécommunications le pouvoir de plafonner les tarifs et de déterminer les méthodes de calcul des barèmes.

Les organismes de réglementation des télécommunications et de la concurrence s'efforcent de coordonner leurs actions. En effet, les missions de l'Autorité de la concurrence et de l'Autorité des télécommunications peuvent se chevaucher. Par exemple, les deux institutions peuvent être habilitées à mener une enquête sur une même plainte. Conformément à la Loi sur les télécommunications, l'Autorité des télécommunications doit consulter l'Autorité de la concurrence dans certains cas, comme celui des enquêtes au sujet de Turk Telecom, et de son côté, l'Autorité de la concurrence doit consulter l'Autorité des télécommunications avant de prendre toute décision concernant le secteur des télécommunications. L'Autorité des télécommunications doit également demander l'avis de l'Autorité de la concurrence lorsqu'elle prépare un règlement. Il faudrait un cadre de travail commun pour déterminer si une entreprise

a une position dominante, détermination qui dans ce secteur est réalisée par l'organisme de régulation des télécommunications. Les deux organismes sont actuellement en discussion pour mettre au point un protocole de coopération (Turquie, 2001). Ils ont déjà pris l'habitude de se consulter, que ce soit sur des cas particuliers ou des réglementations d'ordre général. Ils se sont mis d'accord sur l'analyse et la conclusion d'un cas d'abus de position dominante concernant des fournisseurs d'accès à Internet, et l'organisme de régulation des télécommunications consulte l'Autorité de la concurrence sur les principes de fixation des prix.

Secteurs de l'électricité et du gaz²⁸

Les plans de réforme de ces secteurs préservent le rôle du Conseil de la concurrence. Officiellement un terme a été mis en 1984 au « monopole d'Etat » dans le secteur de l'électricité, mais dans les faits, le marché est demeuré sous l'emprise du monopole. La décision du Conseil de la concurrence relative à l'examen des fusions en cas de privatisations importantes²⁹ visait à imposer des règles concurrentielles dans le processus de restructuration. Les réformes promulguées en février et avril 2001 dans les secteurs de l'électricité et du gaz ont confié la charge de la réglementation à un nouveau Conseil de régulation du marché de l'énergie. Dans le secteur de l'électricité, la production et la distribution doivent être mises en concurrence, tandis que le transport longue distance doit être un monopole d'Etat. De même, la situation de monopole sera conservée dans le secteur du gaz pour les activités de transport longue distance par gazoduc, tandis que les activités de production et de vente seront soumises à la concurrence (Turquie, 2001)³⁰. Le Conseil de la concurrence conservera toute autorité pour appliquer la Loi sur la concurrence dans chacun de ces secteurs. Les lois de réforme sectorielle ne donnent lieu à aucune exclusion de la juridiction du Conseil. Les lois prévoient certains principes de concurrence, tels que l'interdiction de la discrimination par des monopoles naturels et l'élimination des restrictions géographiques pour la vente au détail de l'électricité. Cependant, contrairement à la loi sur les télécommunications, ces lois sectorielles ne requièrent pas la participation du Conseil de la concurrence lors de l'élaboration des règles touchant la concurrence dans ces secteurs (Turquie, 2001).

Services de bus et de taxis³¹

Les questions d'entrée sur le marché, d'exploitation et de tarification relèvent de plusieurs niveaux d'autorité. Les municipalités peuvent réglementer les services de bus et de taxis au sein de leur ville. La Direction nationale du transport terrestre du Ministère des transports réglemente les services interurbains longue distance (plus de 100 km). Les gouverneurs sont chargés de la réglementation des services entre ces deux gammes. Différents organismes peuvent être concernés : mairies, police municipale, directions provinciales ou encore associations membres de la Fédération des chauffeurs et conducteurs automobiles. L'accès au marché n'est pas quantitativement limité pour les services internationaux ou interurbains, mais pour tous les services municipaux de transport de passagers, il est contrôlé par les autorités locales. Les tarifs des services internationaux sont librement fixés. Les prix des services interurbains de transport de passagers doivent être approuvés par les directions régionales. Des réductions pouvant atteindre 25 % sont autorisées sur les prix convenus. Les guerres des prix sont fréquentes, étant donné qu'il existe plus de 500 compagnies et un excédent de capacité. Les compagnies de bus doivent notifier longtemps à l'avance (quatre mois) toute augmentation de prix, et ne peuvent augmenter leurs tarifs pendant les périodes de vacances. Bien qu'il n'existe pas de seuil ou de plafond officiel, le Ministère peut intervenir pour fixer des limites en cas de comportement prédateur ou de prix excessifs contraires à l'intérêt du public ou de l'économie. Pour les services intra-urbains, les associations de taxis et de minibus fixent les prix de leurs membres, en vertu d'une législation particulière. Cette fixation des prix peut déroger à la Loi sur la concurrence, selon la forme de l'autorisation législative reçue (Turquie, 2001). L'Autorité instruit des plaintes relatives aux abus de position dominante exercés par les opérateurs des terminaux et à la tarification appliquée par les sociétés de transport par bus (Turquie, 2001).

Secteur des chemins de fer

Le monopole d'Etat est en mauvaise posture. La société des chemins de fer turcs (TCDD), placée sous la tutelle du Ministère des transports, a le monopole du transport de marchandises et de passagers, ainsi que de la fabrication de matériel ferroviaire ainsi que du chargement et déchargement dans plusieurs ports. Elle connaît les difficultés habituelles d'insuffisance de subventions, de coûts élevés, de gestion inefficace et de service de mauvaise qualité (Turquie, 2001).

Secteurs des transports maritimes et des services portuaires

Le commerce maritime national est réglementé afin de contrôler la concurrence. Le commerce maritime international est ouvert à l'entrée de concurrents, et la société nationale de transports maritimes Sea Transport Inc. a été privatisée. Les navires battant pavillon étranger représentent 72 % du commerce international. Mais les lois anti-cabotage protègent le commerce maritime national contre les concurrents étrangers depuis 1926. Le transport maritime est moins développé que ce à quoi l'on pourrait s'attendre d'un pays possédant autant de côtes. Les services de ferries interurbains, particulièrement importants dans la région d'Istanbul-Marmara, sont des services publics, dont les prix et horaires sont réglementés par les autorités locales aux termes de la Loi sur les municipalités.

Les réglementations discriminatoires entravent grandement la concurrence dans les services portuaires privés. Plusieurs entreprises publiques (principalement TCDD, TDI et TÜPRAŞ) assument des services portuaires. Les entreprises privées peuvent aussi exploiter ce marché, mais elles doivent payer un droit de location de 15 % au Ministère des finances. Les entreprises publiques ne paient pas ce droit et l'avantage de coût qu'elles en retirent a suffi à pratiquement éliminer la concurrence des entreprises privées. Le Conseil de la concurrence a dû rejeter une plainte relative à cet avantage concurrentiel, parce qu'il résulte d'une décision du Ministère des finances, qui n'est pas une « entreprise » soumise à la loi. Le Conseil de la concurrence a bien demandé au Ministère des finances de procéder aux changements nécessaires pour permettre la concurrence. La concurrence entre les ports est elle-même limitée du fait de la mauvaise qualité des services de transport ferroviaire et des coûts élevés du transport routier. Malgré tout, dans certaines régions, notamment autour de la Mer de Marmara, d'importants développements industriels et portuaires favorisent la concurrence pour les services portuaires.

La réglementation a créé des conditions anticoncurrentielles pour les activités de pilotage et de remorquage. Les prix de ces services sont relativement élevés par rapport aux prix pratiqués dans les autres pays. Sur les recommandations de l'Association internationale des pilotes maritimes, le Sous-secrétariat au transport maritime a émis des règlements autorisant les monopoles locaux. Les prix élevés pratiqués par les deux exploitants publics, la société nationale de chemins de fer et la Turkish Maritime Enterprises, ont fixé un plafond sur lequel les exploitants privés s'alignent lorsqu'ils disposent d'un monopole local. L'Autorité de la concurrence envisage de recommander au Sous-secrétariat au transport maritime de modifier la réglementation qui autorise de telles pratiques anticoncurrentielles (Turquie, 2001). Bien qu'un communiqué du Secrétariat au transport maritime datant du 15 février 2002 ait mis un terme aux monopoles légaux, dans la pratique les services conservent leur situation de monopole.

Secteur aérien

La réglementation et l'exploitation des lignes aériennes sont des fonctions de l'Etat : c'est, au sein du Ministère des transports, la Direction générale de l'aviation civile qui réglemente les services de transport aérien et exploite la compagnie aérienne nationale, Turkish Airlines (THY). La Loi sur l'aviation civile de 1983 a permis la concurrence, mais la plupart des participants éventuels, confrontés à des

conditions paralysantes, n'ont pas pu poursuivre. En effet, selon une décision prise par la Direction générale en 1996, l'accès au marché n'était autorisé que pour les lignes intérieures non desservies par THY, et pour les autres lignes uniquement les jours où THY ne les exploitait pas, ou encore lorsque les services de THY étaient insuffisants pour répondre à la demande. Le Ministère n'applique plus aujourd'hui ces conditions et en avril 2001, les règles concernant le nombre minimal d'avions pour qu'une compagnie puisse assurer un service régulier ont été modifiées pour faciliter l'accès au marché (Turquie, 2001). Les titulaires d'une licence peuvent désormais pratiquer leurs propres tarifs, mais tout changement doit être signalé trois jours à l'avance. THY étant privatisée, le gouvernement reconnaît qu'il va être nécessaire de mettre en place une autorité autonome de l'aviation et d'abroger officiellement la règle de 1996 qui empêchait en fait de nouvelles compagnies d'entrer en concurrence avec THY sur les lignes intérieures.

L'Autorité de la concurrence participera à l'élaboration des futures réformes. Elle est habilitée à mener des enquêtes sur les pratiques anticoncurrentielles dans le secteur aérien. THY pouvant désormais pratiquer ses propres tarifs, l'Autorité considère qu'elle a le statut d'« entreprise » entièrement sujette à la Loi sur la concurrence. Le processus de privatisation envisage que les soumissionnaires déposent leurs demandes auprès de l'Autorité de la concurrence (Turquie, 2001).

Secteur des services postaux

Le monopole des services postaux bénéficie peut-être d'avantages concurrentiels indus. Les services de courrier sont un monopole d'Etat qui relève de la Direction générale des postes et télégraphes (PTT). Le terme « courrier » est défini en termes de contenu de communication, et non en termes de taille ou de poids. PTT bénéficie de subventions croisées, car elle utilise les services des compagnies nationales de chemins de fer et de transport aérien sans les rémunérer. Elle peut aussi participer à des services non-monopolistiques, tels que le transport de colis ou de fonds. En l'absence d'un dispositif analogue à l'article 86 du traité de l'UE, les effets anticoncurrentiels de ces subventions croisées ne peuvent être soumis à enquête au titre de la Loi sur la concurrence (Turquie, 2001).

Secteurs de la radiodiffusion et de l'édition : propriété croisée de médias

Des règlements particuliers visent à limiter le contrôle des différents médias. Aucune personne détenant 10 % ou plus d'un média audiovisuel privé n'est autorisée à passer contrat avec l'Etat ou avec des entités publiques, ni à opérer à des transactions sur le marché boursier. Nul n'est autorisé à détenir plus de 20 % du capital d'un même média audiovisuel. Aucun éditeur ou propriétaire de journal n'est autorisé à posséder plus de 20 % d'un ensemble d'activités de presse et audiovisuelles. Ces règles ont pour but d'empêcher toute fraude consistant à cumuler des actions : les limites s'appliquent à la famille de l'actionnaire, par filiation ou par alliance, jusqu'au troisième degré. Ce genre de règles est motivé à la fois par le besoin de préserver la diversité des points de vue et de répartir l'influence exercée sur l'opinion et par le besoin de protéger la concurrence économique.

5. Incitation à la prise en compte du facteur concurrence dans la réforme de la réglementation

L'action visant à la prise en considération des effets concurrentiels des politiques et propositions est limitée. La politique de concurrence étant une nouveauté en Turquie, l'Autorité a concentré ses efforts sur l'éducation du public, afin d'attirer l'attention sur la loi et ses principes. Elle a notamment organisé plusieurs colloques importants, notamment sur la privatisation en novembre 1999, et sur la réglementation en mars 2001. Des programmes de formation ont été organisés à travers le pays, à Bursa, Antalya, Izmir, Istanbul et Gazientep. Pour certains d'entre eux, d'autres organismes ont été incités à participer, comme l'Autorité des télécommunications (Turquie, 2001).

Cela dit, le Conseil et l'Autorité de la concurrence se préoccupent tout de même des réglementations anticoncurrentielles. Ils entreprennent une analyse complète des lois existantes, afin d'identifier d'éventuels conflits avec la Loi sur la concurrence. Les résultats de cette analyse seront regroupés dans un rapport qui sera remis au gouvernement. Le Conseil de la concurrence est évidemment le seul organe habilité à présenter ce genre de rapport sans y avoir été invité.

Les consultations avant l'adoption de politiques potentiellement anticoncurrentielles ne sont pas régulières et systématiques. Un mémorandum du Cabinet du Premier Ministre a demandé aux autres organismes gouvernementaux de consulter l'Autorité et le Conseil de la concurrence sur les projets de réglementation et de décisions. A quelques occasions, l'avis du Conseil a été demandé et pris en compte. Il a par exemple donné son aval à plusieurs aspects des réformes de l'industrie sucrière et du secteur agricole (Turquie, 2001). Cependant, il n'a été consulté qu'à un stade avancé du processus. Le processus de consultation concernant les principales réformes structurelles est parfois court-circuité lorsqu'il s'agit d'adopter des mesures législatives d'urgence. Il existe d'étranges incohérences : la loi sur les télécommunications fixe les conditions générales de consultation entre l'organisme chargé de la concurrence et l'organisme de régulation, tandis que les lois sur le secteur de l'énergie ne comportent pas de disposition similaire.

Une certaine surveillance des effets concurrentiels des réglementations est effectuée au niveau du Ministère. Par exemple, quand la Direction des petites et moyennes entreprises a préparé un projet de loi pour protéger les petits détaillants (les *bakkals*) en réglementant les emplacements des plus gros revendeurs, le Directeur général a mis l'accent, au cours du processus de consultation au sein du Ministère, sur l'avantage que présenteraient pour les consommateurs les hypermarchés, du fait que ces grandes entreprises offrent un plus grand choix de produits et de meilleure qualité, et bien souvent appliquent, au travers de leur service clientèle, de meilleures politiques de protection du consommateur. (L'Autorité a également été consultée sur ce projet de loi ; elle a indiqué au Premier Ministre que le secteur de la vente au détail pouvait fonctionner selon les règles habituelles de la concurrence et que la proposition fausserait la structure du marché). Le Ministère n'a pas encore émis son projet de loi.

ENCADRÉ 5 : LA CONSULTATION EN MATIÈRE DE CONCURRENCE AU COURS DU PROCESSUS DE PRIVATISATION

La consultation sur les impacts du processus de privatisation au niveau de la concurrence semble bien fonctionner. Le Conseil de la concurrence peut être impliqué à deux niveaux : tout d'abord celui de la conception d'un programme de privatisation d'une industrie ou d'une entreprise, ensuite celui de l'examen des fusions proposées, pour lequel il a autorité. Le *Communiqué* du Conseil de la concurrence concernant le processus de privatisation fixe des seuils, de sorte que la consultation n'est exigée que pour les transactions qui sont le plus susceptibles de soulever des problèmes de concurrence : lorsque l'entité à privatiser détient une part de marché supérieure à 20 %, ou a un chiffre d'affaires de plus de 20 milliards de livres turques, ou encore détient un monopole légal ou autre avantage concurrentiel. Par ailleurs, le Conseil de la concurrence doit être consulté si l'acquéreur détient une part de marché supérieure à 25 % ou a un chiffre d'affaires de plus de 25 milliards de livres turques, que les conditions concernant l'entité privatisée soient remplies ou non.

(La loi générale portant création de l'Autorité de privatisation l'appelle à consulter le Conseil de la concurrence. La Loi sur la concurrence n'étant pas encore en vigueur lorsque la loi générale sur la privatisation a été promulguée, on avait d'abord pensé que, lors de privatisations, le pouvoir d'examen de la concurrence serait exercé par la direction générale du ministère. Cependant, le Conseil d'Etat a décidé que ce serait désormais au Conseil de la concurrence d'exercer ce pouvoir.) Le Conseil de la concurrence doit donner son avis avant l'appel d'offres, afin de dire s'il y a lieu d'éliminer les entreprises qui ne doivent pas y participer. La décision de privatiser un actif et le choix d'un soumissionnaire incombent au Conseil supérieur de la privatisation, qui est un organe politique. Cependant, même après cette décision, le Conseil de la concurrence peut toujours avoir l'occasion de remédier aux problèmes de concurrence lorsqu'il procède à l'examen de la fusion.

Voici quelques exemples :

- L'Autorité a contribué à déterminer les conditions de vente de 20 % de Turk Telekom, en soulignant le fait que les détenteurs de licence GSM ne devaient pas faire d'offre et que si leurs filiales l'emportaient, leur désengagement pourrait s'avérer nécessaire.
- Dans le cas des engrais, le Conseil de la concurrence est intervenu à la fin du processus pour éviter que la privatisation débouche sur une situation de monopole.
- Dans le secteur de la distribution pétrolière, l'Autorité a déclaré que l'association des distributeurs ne devait pas être autorisée à soumissionner pour l'entreprise d'Etat.
- Le protocole d'examen en deux étapes est en cours d'incorporation à la législation sur les privatisations dans les secteurs de l'électricité et du gaz.

6. Conclusions et politiques possibles

Le processus de réduction des intérêts directs de l'Etat dans l'économie s'est accompagné de la mise en place d'une politique expresse de la concurrence. Les responsables politiques turcs ont pris conscience que dans une économie de marché, la protection de l'intérêt général passe par des institutions viables chargées de promouvoir la concurrence. Ce souci les a conduit à mettre au point au début des années 90 la loi sur la concurrence. Une autre motivation a été le développement des relations avec l'UE, illustré par l'Accord d'union douanière en 1995, qui comporte des conditions relatives à la politique de concurrence. La Turquie s'est maintenant dotée d'une législation complète en la matière et d'une institution crédible chargée de son application. Cependant, bien que la loi soit en vigueur depuis sept ans, le public n'a encore guère conscience de ce qu'implique réellement une politique de la concurrence.

Les programmes de réforme appellent à un développement de la concurrence dans les secteurs d'infrastructure traditionnellement monopolistiques³². L'application de ces programmes dépendra de l'action menée par les organismes de réglementation sectorielle et de l'issue du processus de privatisation. A l'instar de la plupart des pays membres de l'OCDE, le rôle de l'organisme de la concurrence dans la

réforme des infrastructures consiste essentiellement à donner son avis sur la conception et l'application de la réforme et à faire appliquer la loi sur les abus de position dominante vis-à-vis des nouveaux entrants sur le marché.

Néanmoins, la place de l'Etat dans l'économie reste importante. Dans certains secteurs où il est depuis longtemps en position dominante, réformes et restructurations s'orientent davantage vers les marchés et la concurrence. Les événements et les conditions liés à la récente crise économique ont imposé nombre de ces changements, dont certains sont encouragés par la Banque mondiale et le FMI. Toutefois, les conditions du marché et l'inertie ont ralenti, voire suspendu d'importants projets de privatisation. Dans certains secteurs, les réformes proposées ne vont pas jusqu'au bout ; elles créent des organes de régulation au lieu de simplement démanteler les monopoles et d'éliminer ainsi la nécessité d'une régulation économique. La sensibilité politique et les liens avec d'autres préoccupations demandent sans aucun doute une certaine prudence. Ainsi, les efforts entrepris pour diminuer les contrôles dans l'industrie du tabac ont été retardés parce que les réformes auraient également réduit les subventions accordées aux producteurs. La nécessité évidente d'un soutien extérieur pour réaliser ces changements témoigne de la difficulté de mettre en œuvre des principes de concurrence du marché qui sont contraires aux traditions turques. L'orientation générale de la politique vise à faire une plus grande place au marché et à la concurrence, mais la mise en place de la législation est plus rapide que son application.

Pour la loi sur la concurrence, le processus d'application est plus avancé, car des décisions concrètes sont prises pour appliquer une législation de base bien établie. L'Autorité et le Conseil de la concurrence remplissent cette mission depuis plus de trois ans. Avant même l'entrée en fonctions de ces institutions, plusieurs actions importantes avaient été menées. Les priorités en matière d'application sont bien évaluées et les mesures prises témoignent d'un gain de confiance et d'imagination. Un exemple significatif est l'utilisation que fait le Conseil de la concurrence des conditions accompagnant une décision de privatisation pour souligner la nécessité d'une concurrence dans le secteur de l'énergie. Les pratiques du Conseil de la concurrence en matière d'enquête et de prise de décision sont transparentes et réactives. La position du Conseil par rapport au gouvernement et sa composition témoignent d'un équilibre raisonnable entre indépendance et réactivité. Le Conseil et l'Autorité sont sur la bonne voie. Il reste cependant à déterminer leur capacité à faire face à une importante controverse d'ordre politique. Aucun jugement définitif en appel n'a encore été rendu par le Conseil de la concurrence, et d'importantes amendes restent impayées.

L'accent mis sur la concurrence a été sporadique. L'Autorité s'est dans un premier temps focalisée sur l'application de la Loi de la concurrence, consistant notamment à éduquer les entreprises et le public quant aux dispositions et exigences qui en découlent. Un bilan solide d'application de la loi sur la concurrence peut rendre plus crédible la promotion de la concurrence dans d'autres domaines. D'importantes étapes ont été franchies. Le rôle du Conseil de la concurrence dans la tâche importante que constituent les privatisations paraît bien conçu. L'Autorité est engagée dans un projet intéressant d'analyse des textes législatifs actuels dans le but d'identifier et de signaler les dispositions anticoncurrentielles à réformer ou à supprimer. Cependant, d'une façon générale, sa participation à l'élaboration de politiques et de réformes sectorielles n'est pas systématique, malgré l'instruction du Cabinet du Premier Ministre demandant aux autres organismes de la consulter sur toute proposition susceptible d'affecter la concurrence. Dans certains cas, des situations de crise et d'urgence rendent difficile une consultation plus approfondie. Les autres parties peuvent aussi essayer de court-circuiter le Conseil de la concurrence pour éviter ses probables conclusions. Il est surprenant que la législation sur les télécommunications prévoit des consultations entre le Conseil de la concurrence et l'organisme de régulation sectorielle, et que ce ne soit pas le cas de la législation sur l'énergie. Faut-il y voir une omission dans la rédaction de la loi sur l'énergie ? Le Conseil de la concurrence a une conception ambitieuse de sa mission, et tient clairement à être leader de la réforme en faveur de la concurrence. Combien le suivront, on ne le sait pas encore.

6.1. *Options à envisager*

Les étapes suivantes sont à envisager pour renforcer la portée, l'efficacité et l'application de la politique de la concurrence, en éliminant les lacunes, en appliquant avec vigueur la loi sur la concurrence et en donnant aux institutions chargées de la politique de concurrence l'autorité et la capacité de préconiser des réformes et de participer efficacement au passage à la concurrence en libéralisant et en restructurant les secteurs en cause. Ces étapes sont énumérées ci-dessous en commençant par les plus importantes — et les plus difficiles.

- ***En finir avec les monopoles d'Etat et les protections anticoncurrentielles.***

Malgré les efforts de réforme entrepris ces dernières années, plusieurs monopoles d'Etat subsistent, dans des secteurs où la concurrence serait possible. Pour certains, les programmes de réforme prévoient la création de nouveaux organes de réglementation des prix et de contrôle des comportements abusifs. Il vaudrait mieux supprimer purement et simplement les monopoles et empêcher les abus en appliquant la loi générale sur la concurrence. Une réglementation sectorielle particulière engendre des coûts. Il faut veiller à ce que les organismes de réglementation sectoriels représentent les intérêts des consommateurs et du public, plutôt que ceux des industries. Même dans ce cas, la réglementation n'est pas susceptible d'atteindre les niveaux d'efficacité et d'innovation que l'on peut attendre de marchés concurrentiels. Pour d'autres secteurs, les entreprises publiques bénéficient d'avantages réels ou implicites sur les concurrents privés, en termes d'accès aux licences ou aux droits de forage, par exemple. Ces avantages doivent disparaître, afin d'éliminer les distorsions et discriminations en matière de concurrence. Les conditions du marché ont peut-être compliqué la privatisation de ces entreprises. Mais en attendant cette privatisation, et afin de la préparer, tout avantage particulier concernant l'accès aux ressources ou aux organismes de réglementation doit être supprimé.

- ***Attribuer une responsabilité formelle de contrôle des aides publiques anticoncurrentielles.***

L'avantage de réduire l'implication directe de l'Etat dans l'économie pourrait être contrecarré par une prolifération de distorsions et de préférences indirectes qui elles aussi faussent la concurrence. La nécessité d'un contrôle centralisé des aides publiques anticoncurrentielles est largement admise. La Turquie a déjà pris l'engagement de contrôler ces subventions dans le contexte de son union douanière avec l'UE³³. Il serait particulièrement utile d'introduire dans la loi turque sur la concurrence un principe général applicable aussi bien aux effets à l'intérieur du pays qu'aux effets sur le commerce avec les pays de l'UE. Mais aucun organisme n'est spécifiquement chargé de cette tâche. De plus en plus, les pays de l'UE incluent ce principe dans leur législation nationale et confient cette responsabilité aux autorités de la concurrence, comme c'est le cas à la CE. Celle-ci a suggéré que ce soient l'Autorité et le Conseil de la concurrence qui assument cette tâche en Turquie.

- ***Instaurer un contrôle des monopoles prestataires de services publics du point de vue de la concurrence.***

Un autre outil de l'UE que la Turquie n'a pas encore adopté est un principe général régissant le traitement des monopoles publics. L'approche européenne, fondée sur l'article 86 du Traité de l'UE, donne une base pour limiter l'effet anticoncurrentiel de l'attribution de droits ou devoirs spéciaux et exclusifs de prestation de services d'intérêt général. La Turquie pourrait envisager d'ajouter cet outil à sa législation nationale. De plus, elle pourrait envisager de reconsidérer son interprétation de la définition technico-juridique du terme « entreprise ». Dans des cas importants, l'étroitesse de l'interprétation a limité l'application de la Loi sur la concurrence à des entités liées à l'Etat. Dans la pratique de l'UE, l'interprétation et l'application de ce terme indéfini a débouché sur une application plus large que celle admise par la Turquie (Goyder, 1998, pp. 86-90).

- ***Limiter l'autoréglementation aux mesures favorables à la concurrence.***

Certaines associations professionnelles qui ont un statut quasi public et des pouvoirs d'autoréglementation peuvent les utiliser pour fixer les prix et limiter la concurrence. Il s'agit là d'une des dérogations officielles les plus importantes à la loi sur la concurrence. L'autoréglementation destinée à protéger les consommateurs contre les informations mensongères et le préjudice est possible sans affecter la concurrence. Toute autoréglementation doit être surveillée de telle sorte que ce qui est censé assurer la qualité ne soit pas juste un artifice pour empêcher la concurrence. Les dispositions de la législation qui régissent ces autorisations, et peut-être la constitution elle-même, doivent être révisées pour éliminer les aspects qui permettent aux associations professionnelles ou de prestataires de services à fixer les prix et à limiter l'accès au marché pour des raisons autres que des motifs de compétence, afin que le Conseil de la concurrence puisse prendre aux termes de la loi des mesures contre les abus.

- ***Renforcer la promotion et le rôle de la politique de concurrence dans l'analyse de la réglementation.***

Les autres secteurs du gouvernement doivent consulter le Conseil de la concurrence au sujet de propositions susceptibles d'affecter la concurrence. Cette directive, qui figure dans un communiqué du Cabinet du Premier Ministre, n'est pas uniformément suivie. Elle semble être traitée plus comme une recommandation que comme une exigence formelle. Cette exigence de consultation doit être plus autoritaire et être intégrée au processus d'examen des politiques³⁴. De sa propre initiative, le Conseil de la concurrence a entrepris un examen complet de la législation et a l'intention de remettre un rapport au gouvernement concernant les dispositions législatives qui ne sont pas compatibles avec la Loi sur la concurrence. Le Conseil de la concurrence considère en effet qu'il est la seule instance habilitée à présenter un tel rapport sans y avoir été invité. Il importe également d'être vigilant quant au risque qu'une nouvelle législation ou réglementation entrave inutilement la concurrence. Au moment où la Turquie adopte une structure institutionnelle plus solide pour gérer la réglementation, il faut qu'elle intègre la politique de la concurrence. Dans le même temps, l'Autorité et le Conseil de la concurrence doivent consacrer plus de ressources aux études et aux rapports publics concernant les problèmes de concurrence sur le marché turc, en s'appuyant sur une expérience accrue de l'application de la loi et en soulignant les modifications à y apporter. Il est important de sensibiliser le public à la nécessité de réformes en faveur de la concurrence et à l'utilité et l'intérêt de la politique de la concurrence.

- ***Assurer la consultation avec les organismes de réglementation sectorielle.***

Avec la restructuration des monopoles d'infrastructure (et d'autre nature), les organismes de la concurrence et de la réglementation sectorielle doivent être en communication permanente pour assurer la cohérence de la politique. Les organismes de réglementation sectorielle turcs viennent d'être créés. La coordination avec l'organisme de réglementation des télécommunications est stipulée dans la loi sectorielle, et les deux organismes s'appliquent à la faire fonctionner. Jusqu'à présent, la loi sur l'énergie ne demande pas explicitement le même degré de consultation avec l'organisme de réglementation des secteurs de l'électricité et du gaz. Bien que les organismes puissent coordonner la prise en compte des problèmes communs même en l'absence de dispositions expresses dans la loi, une autorité précisée par la loi permettrait d'éliminer toute incertitude concernant le pouvoir de l'un et de l'autre, de telle sorte que le Conseil de la concurrence et l'Autorité de la concurrence pourraient participer de manière appropriée au processus de restructuration et de développement du système de réglementation de ces secteurs.

- ***Simplifier les normes de notification de fusions et le processus décisionnel.***

Le critère toujours ambigu des « parts de marché » dans les notifications doit être éliminé. Une obligation de notification basée sur une appréciation quant à la définition du marché et des parts de marché impose des coûts et des risques inutiles. Les problèmes liés aux fusions éventuelles d'entreprises relativement petites qui aboutiraient à des parts de marché importantes pourraient être traités a posteriori. Les entreprises économiseraient ainsi les coûts liés à une notification préalable, mais l'application de la loi serait alors plus complexe. Cependant, dans ce genre de cas, dont le nombre devrait être minime, les économies réalisées par les entreprises excéderaient probablement l'augmentation des coûts d'application. La norme du chiffre d'affaires cumulé détermine déjà l'obligation de notification dans presque tous les cas. Dans le processus de fusion, un autre problème éventuel est le délai qu'impliquerait une décision en cas de contestation. Les fusions ont généralement un temps critique de réalisation, et si la consommation d'une fusion doit attendre une décision qui sera rendue dans 12 à 18 mois, les parties risquent de renoncer. C'est pourquoi de nombreuses juridictions fixent des délais ou des procédures spéciales pour assurer une décision finale rapide sur les fusions. De fait, presque toutes les transactions notifiées en Turquie sont à présent traitées et approuvées dans le délai de 30 jours, et le processus complet d'enquête et de décision en cas de contestation pour infraction à la concurrence n'a pas encore été appliqué à une opération de fusion. Mais si une fusion fait l'objet d'une contestation, les entreprises, même si elles peuvent fusionner dans l'attente de la décision finale du Conseil de la concurrence, risquent de ne pas mettre en œuvre certaines stratégies potentiellement intéressantes si la transaction est susceptible d'être annulée ou de subir d'importantes modifications. Ainsi, une procédure accélérée de prise de décision finale en matière d'infraction dans le cas de fusions pourrait donner une assurance utile. Il y a un risque que des délais serrés appliqués aux fusions obligent à laisser d'autres problèmes de côté, mais la charge de travail du Conseil de la concurrence n'est pas démesurée, de sorte que ce risque est probablement faible.

- ***Restaurer la surveillance des problèmes de concurrence dans le cas de fusions dans le secteur bancaire.***

Dès que la situation d'urgence sera maîtrisée dans le secteur financier, la dérogation appliquée aux banques en matière de fusions devra être supprimée. Les problèmes de concurrence dans le secteur bancaire peuvent déborder sur d'autres secteurs, car les difficultés d'accès aux financements pourraient décourager l'entrée sur le marché ou encourager la discrimination. Il sera évidemment nécessaire d'imaginer des moyens institutionnels d'examiner les problèmes de réglementation prudentielle et systémique en même temps que les problèmes de concurrence, lorsqu'il y en a.

- ***Renforcer les sanctions administratives pour faciliter les enquêtes.***

Les sanctions censées assurer le respect du processus administratif doivent être fortes et crédibles, afin que l'Autorité puisse obtenir les informations dont elle a besoin pour bien juger à un coût raisonnable. Or, les sanctions financières prévues semblent être nettement dépassées par l'inflation. Les sanctions pour infractions caractérisées sont ajustées tous les ans en fonction de l'inflation. Il faudrait appliquer un système similaire, peut-être avec un niveau de base plus élevé, aux sanctions administratives.

- ***Renforcer et étendre le champ d'action de l'Autorité grâce à une coopération internationale.***

L'Autorité doit envisager d'instaurer des relations plus solides et plus officielles avec les autres organismes chargés de la concurrence afin d'assurer une coopération mutuelle. L'augmentation des investissements étrangers et l'élargissement du champ du commerce extérieur vont accroître le besoin de coordination et d'obtention d'informations venant de l'étranger. Cela peut poser un problème pratique majeur pour la Turquie, qui ne fait pas partie d'une structure supranationale, comme l'UE, ayant compétence en matière de politique de la concurrence.

NOTES

1. Loi n° 4054 sur la protection de la concurrence ; adoptée le 7 décembre 1994, entrée en vigueur le jour de sa publication officielle, le 13 décembre 1994 (« Loi sur la concurrence »).
2. Décret n° 494, amendant la Loi Organique n°3143.
3. Constitution de la République Turque, Art. 167.
4. Ne s'applique cependant pas à l'acquisition de parts par héritage, qu'il s'agisse d'un particulier ou d'une entreprise (Art. 7 par. 1).
5. Communiqué concernant les fusions et les acquisitions nécessitant l'autorisation du Conseil de la concurrence
6. Communiqué sur les fusions, Art. 6/1.
7. Une notification précoce au Conseil de la concurrence est requise si l'entité en cours de privatisation détient plus de 20 % de parts de marché ou si elle possède un monopole légal ou bénéficie d'autres privilèges concurrentiels ou encore si son chiffre d'affaires dépasse 20 000 milliards de livres turques. Si l'entreprise qui fait l'acquisition détient plus de 25 % de parts de marché ou un chiffre d'affaires dépassant 25 000 milliards de livres turques, l'approbation du Conseil est nécessaire même si le préavis ne l'est pas.
8. Code du commerce, Art. 56.
9. Loi n° 4077.
10. Si le nombre de votes est insuffisant lors de la première réunion, l'affaire peut être mise à l'ordre du jour de la réunion suivante, et la décision peut alors être prise à la majorité simple du quorum requis (8 membres). En cas d'égalité, le vote du Président est prépondérant. Art. 51.
11. Pour ces décisions, le quorum requis est d'au moins un tiers des membres (4). Ainsi, en pratique, ces mesures doivent bénéficier de 3 voix au minimum.
12. Loi sur la prévention des concurrences déloyales en matière d'importations, n° 3577 et réglementation sur la prévention des concurrences déloyales en matière d'importations.
13. Le Conseil estime que les associations peuvent être considérées comme des « entreprises ». Cela est valable pour les associations professionnelles traditionnelles, mais également pour l'association de football.
14. Décret n° 233, Art. 2.
15. Loi n° 4491.
16. Loi n° 4250.
17. Loi n° 4733.
18. En théorie, le champ de ce monopole a été quelque peu réduit. (Loi n° 3978 sur le sel, modifié par la loi n° 4373).
19. Loi n° 2840.

20. La Constitution décrit leurs fonctions et leurs objectifs : « répondre aux besoins communs, faciliter les activités professionnelles, assurer le développement de la profession en fonction des avantages généraux, veiller à l'honnêteté et à la confiance dans les relations entre le public et les membres de la profession, veiller à la discipline et à la moralité de la profession ». (Art. 135, par. 1)
21. Code du commerce, Art. 17
22. Loi n° 507 sur les commerçants et artisans, Art. 125.
23. Loi n° 1136 sur les avocats, Art. 168, 163(3).
24. Loi n° 3568 sur les experts comptables, les conseillers financiers et les conseillers financiers certifiés, Article 46.
25. Loi n° 6023(28)(2) sur l'Ordre des médecins turcs.
26. Loi n° 3224/11(f) sur l'Ordre des dentistes turcs.
27. Ce secteur est traité en détail dans un autre chapitre de la présente étude.
28. Ces secteurs sont traités en détail dans un autre chapitre de la présente étude.
29. Voir plus haut, dans l'encadré de la section qui traite des fusions.
30. L'Office de réglementation du marché de l'énergie s'occupera aussi du secteur pétrolier, et attribuera les licences de prospection et d'exploitation des ressources naturelles détenues par l'Etat.
31. Le transport routier fait l'objet d'un chapitre séparé de la présente étude.
32. Ces points sont détaillés dans d'autres chapitres de la présente étude.
33. L'art. 34 de l'accord d'union douanière indique (dans les mêmes termes que le Traité de l'UE) que : « Sont incompatibles avec le fonctionnement de l'union douanière, dans la mesure où elles affectent les échanges entre la Communauté et la Turquie, les aides accordées par les États membres de la Communauté ou par la Turquie ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».
34. Ce communiqué a été émis par la Direction générale du personnel et des principes des services du Premier Ministre. D'autres organes de ces services sont directement responsables des consultations politiques concernant les projets de législation (Direction générale des lois et décrets) et de la qualité juridique des projets de réglementation de niveau inférieur (Direction générale de l'élaboration et de la publication de la législation).

BIBLIOGRAPHIE

Economist Intelligence Unit (2000), *Turkey: Country Profile 2000*.

Commission Européenne (2000), *Rapport régulier 2000 sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion*, 8 novembre.

Commission Européenne (2000), *Rapport régulier 2001 sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion*, 13 novembre.

Goyder, D. G. (1998), *EC Competition Law*, 3d ed. (Oxford).

Comité du droit et de la politique de la concurrence de l'OCDE (1997), *Rapport annuel sur l'évolution de la politique en matière de concurrence en Turquie, 1996*, 10 février, Paris. DAFPE/CLP(98)71/20.

Comité du droit et de la politique de la concurrence de l'OCDE (1998), *Rapport annuel sur l'évolution de la politique en matière de concurrence en Turquie, 1997*, 22 mai, Paris. DAFPE/CLP(98)10/20.

Comité du droit et de la politique de la concurrence de l'OCDE (1999), *Rapport annuel sur l'évolution de la politique en matière de concurrence en Turquie, 1998*, 17 mars, Paris. DAFPE/CLP(99)14/20.

Comité du droit et de la politique de la concurrence de l'OCDE (2000), *Rapport annuel sur l'évolution de la politique en matière de concurrence en Turquie, 1999*, 17 avril, Paris. DAFPE/CLP(2000)6/20.

Pope, Nicole, and Hugh Pope (1997), *Turkey Unveiled: A History of Modern Turkey*, New York.

Gouvernement turc (2001), *Echange avec le Secrétariat de l'OCDE*.