

La Réforme de la Réglementation au Danemark

**Le Rôle de la Politique de la Concurrence dans
la Réforme de la Réglementation**



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 2000. 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.

© OCDE 2000. Tous droits réservés.

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 au Danemark. 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 au Danemark* publié en 2000. 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 18 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 au Danemark. 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

1. LES PRINCIPES DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE AU DANEMARK : FONDEMENTS ET CONTEXTE.....	6
2. QUESTIONS DE FOND : CONTENU DE LA LOI SUR LA CONCURRENCE.....	14
3. QUESTIONS INSTITUTIONNELLES : STRUCTURES ET MÉTHODES DE MISE EN ŒUVRE.....	26
4. LIMITES DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE : EXEMPTIONS ET RÉGIMES RÉGLEMENTAIRES SPÉCIAUX.....	32
5. SENSIBILISATION À L'IMPÉRATIF DE LA CONCURRENCE DANS LE CADRE DE LA RÉFORME RÉGLEMENTAIRE	43
6. CONCLUSIONS ET OPTIONS POUR LA RÉFORME.....	45
6.1. Options à examiner	46
6.2. Gestion de la réforme de la réglementation.....	47
NOTES.....	48
BIBLIOGRAPHIE.....	49

Sommaire

Rapport de référence sur le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation

La politique de la concurrence est-elle suffisamment intégrée au cadre général d'action en matière de réglementation ? La politique de la concurrence revêt une importance centrale pour la réforme réglementaire, car (comme le montre le chapitre 2 dans sa version longue) les principes sur lesquels elle est fondée et les analyses auxquelles elle donne lieu servent de critères pour évaluer la qualité des réglementations économiques et sociales et motivent aussi l'application de lois qui protègent la concurrence. En outre, la réforme réglementaire stimulant le changement structurel, l'application résolue de mesures en faveur de la concurrence est nécessaire pour éviter que des abus sur les marchés privés n'annulent les avantages de la réforme. Il faut aussi, parallèlement, mener une campagne de sensibilisation afin de promouvoir les principes du marché et de la concurrence dans les politiques et les processus réglementaires. Le présent rapport porte sur deux questions fondamentales. Premièrement, la conception de la politique de la concurrence du Danemark, qui reflète l'histoire et la culture du pays, est-elle propice à une réforme allant dans le sens d'une plus grande concurrence ? Deuxièmement, les institutions nationales disposent-elles de bons instruments pour encourager efficacement la politique de la concurrence ? En d'autres termes, la législation en matière de concurrence et les structures de mise en œuvre sont-elles suffisantes pour empêcher la collusion, les monopoles et les pratiques déloyales, ou remédier à ces pratiques, maintenant et après la réforme ? Enfin, les institutions chargées du droit et de la politique de la concurrence peuvent-elles encourager la réforme ? Des réponses à ces questions sont tirés un certain nombre d'enseignements concernant les stratégies de réforme et l'échelonnement des réformes.

[Note : Des changements significatifs ont été apportés en mai 2000 à la loi sur la concurrence de 1998, après que ce rapport eut été achevé. Ces changements répondaient à certaines des analyses et recommandations formulées dans ce rapport. Cependant, l'OCDE n'a pas été en mesure de procéder à une évaluation de ces changements, et le texte de ce rapport reflète la situation d'avant mai 2000].

Le Danemark a adapté sa politique de concurrence au régime européen. Cependant, il l'a fait lentement et les processus et compromis qui en résultent sont des adaptations de systèmes traditionnels de coopération qui existaient auparavant. La loi de 1990 sur la concurrence n'a pas été efficace. La loi de 1998 reprend le principe d'interdiction retenu par l'Union européenne, ainsi que les textes fondamentaux de celle-ci dans le domaine du droit de la concurrence. La politique de la concurrence pourrait être considérablement renforcée, car il existe depuis longtemps des ententes et des accords de coopération dans de nombreux services et secteurs protégés. Une atmosphère de coopération non concurrentielle caractérise le secteur des services et les marchés intérieurs de produits qui ne font pas l'objet d'échanges internationaux. Cette situation contraste vivement avec le secteur exportateur, très concurrentiel. Les problèmes soulevés par le manque de concurrence dans ces secteurs sont connus depuis de nombreuses années. Ils avaient été soulignés dans l'Étude économique de l'OCDE de 1993 sur le Danemark, par exemple, et les autorités danoises les reconnaissent elles-mêmes dans leur rapport de 1998 sur la mise en œuvre de la réforme structurelle. Cependant, il est difficile d'en venir à bout, car les accords de coopération sont souvent considérés, par les entreprises mais aussi d'une manière plus générale, comme un moyen de promouvoir l'équité.

Cependant, les groupes de consommateurs constatent de plus en plus que le manque de concurrence majore les prix et réduit le pouvoir de négociation et le choix de l'acheteur. En outre, les mesures qui empêchent de nouvelles entreprises d'entrer dans un secteur ou de concurrencer les entreprises existantes sur un pied d'égalité sont contraires au principe d'équité. Les efforts déployés par les autorités pour donner une plus haute priorité à la mise en œuvre de la politique de la concurrence, coïncidant avec l'adoption de la loi de 1998, témoignent de la prise en compte de cette nouvelle attitude. L'Autorité danoise de la concurrence a fait usage des nouveaux pouvoirs qui lui ont été conférés dans le cadre d'une enquête coordonnée et largement couverte par la presse sur les pratiques de soumission concertée qui existaient depuis longtemps dans le secteur de l'équipement électrique, et de nouvelles actions vont sans doute être engagées à l'encontre d'autres pratiques de ce genre.

Cependant, les sanctions destinées à garantir le respect des règles de concurrence restent incertaines. Des dérogations prévues par la loi protègent certains secteurs, comme celui de la distribution, où se posent vraisemblablement des problèmes de concurrence. Le fait que la loi de 1998 sur la concurrence n'impose aucune amende en cas de première infraction impliquant un abus de position dominante n'incite guère au respect de cette loi. De plus, l'absence d'autorité chargée du contrôle des fusions prive le gouvernement d'un instrument important et de plus en plus nécessaire dans le domaine de la politique de la concurrence.

Dans les industries de réseau qui ont été déréglementées, les principes de concurrence sont généralement respectés. Cependant, ils sont appliqués de façon très variable suivant les secteurs. Les télécommunications progressent de façon relativement rapide dans la voie de la concurrence, mais les progrès sont plus lents dans les transports. Des réglementations entravent encore l'entrée et l'innovation dans certaines professions et certains services. Bien que la mise en œuvre de la politique de la concurrence ait mis un terme à de nombreux accords privés qui existaient dans ces secteurs, des restrictions subsistent souvent en raison de la réglementation publique. Au niveau des administrations locales et municipales, le soutien en faveur de pratiques concurrentielles est encore moins manifeste. Néanmoins, la loi sur la concurrence permet aux responsables gouvernementaux, à tous les niveaux, de prendre des décisions fondamentales quant aux pratiques et aux politiques qui influent sur la concurrence.

1. LES PRINCIPES DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE AU DANEMARK : FONDEMENTS ET CONTEXTE

Pour le Danemark, l'enjeu est de favoriser des comportements concurrentiels et de mettre en place les institutions nécessaires dans une société qui a jusqu'à présent privilégié la coopération et le consensus dans le domaine économique aussi bien que politique. Pendant 70 ans, la législation danoise en matière de concurrence n'a pas interdit les accords et comportements anticoncurrentiels, essayant seulement de réglementer l'abus de position dominante et les prix établis dans le cadre d'accords horizontaux. De ce fait, certains secteurs d'activité qui sont capables de soutenir la concurrence internationale coexistent avec une culture de coopération non concurrentielle sur le marché intérieur. Le Danemark a récemment renforcé sa législation en matière de concurrence, notamment en interdisant les accords ayant pour effet de restreindre la concurrence et les abus de position dominante. Il s'agit là d'un changement fondamental par rapport à la situation observée au cours du passé récent. L'objectif fondamental de la politique actuelle, à savoir atteindre l'efficacité grâce à une concurrence « praticable », devrait contribuer à sensibiliser les institutions responsables de la politique de la concurrence en faveur de la réforme.

Encadré 1. Rôles de la politique de la concurrence dans la réforme réglementaire

Outre la question générale critique de la compatibilité de la politique réglementaire avec les principes et les objectifs de la politique de la concurrence, cette politique et les problèmes réglementaires interagissent de quatre manières :

- La réglementation peut être en contradiction avec la politique de la concurrence. Les réglementations peuvent avoir encouragé, voire exigé, un comportement ou des conditions représentant dans d'autres circonstances une violation du droit de la concurrence. Par exemple, les réglementations peuvent avoir autorisé la concertation des prix, avoir empêché la publicité ou d'autres moyens de concurrence, ou avoir exigé un partage géographique du marché. On peut également citer les dispositions interdisant la vente à perte, qui se veulent favorables à la concurrence mais qui sont souvent interprétées dans un sens anticoncurrentiel, et le très grand nombre de réglementations qui limitent la concurrence plus que ne l'exige la réalisation des objectifs de la réglementation. Lorsque ces dispositions sont modifiées ou supprimées, les entreprises concernées doivent modifier leurs habitudes et leurs anticipations.

- La réglementation peut remplacer la politique de la concurrence. Surtout lorsqu'un monopole apparaît comme inévitable, la réglementation peut essayer de contrôler directement le pouvoir de marché, en fixant les prix et en limitant l'entrée et l'accès. L'évolution de la technologie et des autres structures peut conduire à un réexamen du principe de base invoqué pour justifier la réglementation, à savoir que la politique et les institutions de la concurrence ne sont pas adaptées pour empêcher un monopole et l'exercice d'un pouvoir de marché.
- La réglementation peut reproduire la politique de la concurrence. Les règles et les organismes de réglementation peuvent avoir essayé d'empêcher la coordination ou les abus dans un secteur, tout comme le fait la politique de la concurrence. Par exemple, les réglementations peuvent fixer des critères de concurrence loyale ou des règles en matière d'adjudication visant à assurer un appel à la concurrence. Les différents organismes de réglementation peuvent appliquer des critères différents, cependant, et les changements apportés aux structures réglementaires peuvent alors révéler que des politiques en apparence similaires ont peut-être conduit à des résultats différents dans la pratique.
- La réglementation peut utiliser les méthodes de la politique de la concurrence. Les instruments employés pour réaliser les objectifs réglementaires peuvent aussi être conçus de façon à tirer parti des incitations du marché et de la dynamique concurrentielle. La coordination peut être nécessaire, pour assurer que ces instruments fonctionnent comme prévu, compte tenu des exigences du droit de la concurrence.

Les traditions du Danemark associent libéralisme économique et concertation

Étant donné la situation du Danemark, il semble que ce pays a une prédisposition pour le libéralisme économique. Il s'agit d'un marché de petite taille, occupé principalement par des petites et moyennes entreprises. Même dans le secteur manufacturier, ainsi que dans la construction et les services, l'emploi est concentré dans des entreprises de moins de 500 salariés. Malgré la prédominance des petites entreprises dans l'économie en général, certains marchés sont dominés par quelques producteurs. C'est notamment le cas de certaines matières premières, comme le ciment, ainsi que de la transformation des produits alimentaires, où des regroupements ont entraîné une forte concentration, voire des monopoles (industrie sucrière, industrie laitière et la transformation de la viande). Étant donné que les frontières danoises sont relativement ouvertes aux échanges, la concurrence des importations et la participation d'entreprises danoises au commerce international auraient dû assurer une discipline concurrentielle sur de nombreux marchés de produits, même des produits comme les denrées alimentaires et les boissons, relativement peu soumis à une concurrence directe des importations. Cependant, la discipline imposée par la concurrence des importations est sans doute plus théorique que réelle, car les importations du Danemark sont moins importantes qu'on pourrait le penser, étant donné la taille du pays et les coûts de transport (OCDE, 1993). Par ailleurs, il y a aujourd'hui relativement peu de grandes entreprises publiques, ce qui devrait aussi favoriser une approche économique plus concurrentielle et libérale, en supprimant les incitations qui encouragent cette catégorie d'entreprises à fausser la concurrence pour protéger leurs intérêts.

La coopération, la décentralisation et la représentation dans les institutions, qui caractérisent la politique danoise, compliquent le processus décisionnel dans le domaine de la politique de la concurrence comme dans d'autres domaines. Les décideurs sont nombreux au niveau national. Des pouvoirs importants ont aussi été confiés aux administrations locales et municipales. En raison sans doute de cette participation, en vertu de laquelle nombre des entités qui peuvent être intéressées par une décision sont représentées là où la décision est prise, la transparence n'est pas toujours celle que l'on pourrait attendre. Surtout, la pratique de la concertation et du consensus, sans doute admirable pour les institutions politiques, s'est répandue dans les institutions économiques également.

Des pratiques non concurrentielles dans les secteurs qui ne sont pas exposés aux échanges internationaux ont été mises en évidence dans de précédentes études de l'OCDE

L'Étude économique de 1993 de l'OCDE sur le Danemark établissait un lien entre, d'une part, la coopération non concurrentielle existant sur certains marchés intérieurs non ouverts aux échanges internationaux et, d'autre part, la médiocrité de la performance économique. Elle identifiait bon nombre de problèmes et recommandait des réformes de la politique de la concurrence pour y remédier. De fait, elle a très largement influé sur le débat dans ce domaine, puis sur la réforme du droit de la concurrence à la fin des années 90 (OCDE CLP, 1999 ; Autorité de la Concurrence, 1999). L'Étude est parue à un moment opportun, car le gouvernement danois se préoccupait déjà du manque de dynamisme de l'économie, l'attribuant au manque de concurrence dans de nombreux secteurs. Déjà, le gouvernement avait essayé de donner une orientation plus libérale à la politique de la concurrence et de supprimer les réglementations concernant l'entrée sur le marché et l'exercice d'une activité, ainsi que d'introduire des mécanismes de marché dans la production et la fourniture de certains services publics (OCDE, 1993).

Le niveau élevé des prix est souvent cité pour illustrer le manque de concurrence sur les marchés intérieurs. Au début des années 90, les prix de détail danois étaient globalement, et de loin, les plus élevés de l'Union européenne et parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE. Pour la plupart des catégories de produits de consommation (21 sur 28), le Danemark avait le niveau de prix le plus élevé de l'Union européenne ; les prix danois n'étaient inférieurs à la moyenne de l'Union européenne que pour deux catégories de produits. Parmi les pays de l'OCDE, le Danemark était le pays où les prix des chaussures, de la construction résidentielle, des produits médicaux, des combustibles et de l'électricité étaient le plus élevés, alors qu'il se situait au deuxième rang pour les prix du tabac et le coût des voitures particulières et de leur entretien. Le niveau élevé des prix de certains produits, tels que les automobiles, le tabac, l'essence et l'électricité, tenait au poids des impôts indirects. (En fait, déduction faite de ces impôts, les prix des automobiles étaient relativement bas au Danemark.) Globalement, cependant, la fiscalité ne peut expliquer à elle seule le niveau élevé des prix. En ce qui concerne les produits médicaux, les produits alimentaires, les chaussures et les services, les prix étaient élevés même abstraction faite de la fiscalité. De même, le niveau supérieur à la moyenne des revenus des Danois ne pouvait expliquer le niveau des prix, encore que la structure exceptionnellement plate des salaires ait contribué à maintenir les prix des produits et services à forte intensité de main-d'œuvre à un niveau élevé. Le rôle du manque de concurrence dans le maintien des prix à un niveau élevé est confirmé par le fait que les entreprises n'ont souvent pas répercuté les réductions d'impôts sur les prix à la consommation. Pour certains produits, comme le sucre, les boissons non alcoolisées et les articles de toilette courants, les réductions d'impôt ont été intégralement répercutées, alors que pour d'autres produits, comme la bière, l'alcool, le vin, les appareils ménagers et les articles de toilette de qualité, elles n'ont été que partiellement répercutées, voire pas du tout (OCDE, 1993).

L'Étude de l'OCDE de 1993 identifiait précisément les secteurs et branches d'activité dans lesquels des problèmes particuliers semblaient se poser sur le plan de la politique de la concurrence. Ces problèmes semblaient probables dans les secteurs horizontalement concentrés mais essentiellement fermés. Certains de ces secteurs, comme celui des produits laitiers frais, ne comptaient plus, à l'issue de regroupements, qu'une entreprise nationale ou quelques entreprises seulement, pour vendre sur le marché international des produits dont le Danemark est un grand exportateur. Dans plusieurs branches produisant des matériaux de construction (laine minérale, plaques de plâtre, ciment, feutre bitumé, équipements électriques, chaux vive, tubes en matière plastique et parquet), un ou deux producteurs occupaient une position dominante et le principal producteur fixait les prix. La concentration était forte également dans certaines branches commerciales comme celle des matériaux de construction (équipements électriques et appareils sanitaires), ainsi que dans le commerce de gros de certains biens de consommation, tels que les produits médicaux. Dans le commerce de détail, la concentration avait augmenté et atteignait un niveau important pour les biens de consommation durables et semi-durables, où les chaînes de distribution jouent un rôle majeur (OCDE, 1993).

Encadré 2. Questions de concurrence identifiées dans l'étude de 1993 de l'OCDE

Les réglementations ont eu pour effet d'alourdir les prix et de nuire à l'efficacité économique dans les secteurs suivants :

- **Pharmacies** : Les réglementations empêchaient toute concurrence entre les détaillants. L'ouverture de nouvelles pharmacies était impossible, dans la mesure où elle n'était autorisée que si elle répondait à un besoin, si bien qu'il y avait une répartition géographique du marché. L'imposition de marges fixes empêchait toute concurrence sur les prix de détail et limitait aussi la concurrence sur les prix en amont. Les détaillants se partageaient même une partie de leurs bénéfices en vertu de dispositifs de péréquation imposés par la loi. Du fait du manque de concurrence au niveau des détaillants, certaines mesures qui auraient dû développer la concurrence (autorisation des médicaments génériques et interdiction des accords restrictifs entre importateurs, producteurs et grossistes) n'ont pas permis de le faire.
- **Services de santé** : les réglementations ont éliminé la concurrence entre praticiens du secteur privé par l'octroi d'autorisations en fonction des besoins, ce qui a abouti à une répartition géographique du marché. En outre, l'adhésion aux organismes professionnels était de fait imposée, puisque le régime public d'assurance-maladie ne conventionnait que les prestataires de services membres de ces organismes, les conventions fixant les prix et honoraires. De plus, les patients ne pouvaient changer de généraliste qu'une fois par an. Enfin, la publicité des dentistes et des kinésithérapeutes était réglementée.
- **Professions libérales et services aux entreprises** : pour les avocats, l'adhésion obligatoire à un barreau les obligeait à se conformer à des règles de « loyauté » anticoncurrentielles. La concurrence ne pouvait pas jouer sur les prix dans la profession de consultants en énergie, car leurs honoraires étaient réglementés par les pouvoirs publics. Plusieurs professions, telles que les agents immobiliers, les experts comptables, les commissaires aux comptes et les géomètres-experts, ne pouvaient ouvrir qu'un seul bureau. Les réglementations segmentaient le marché et faisaient obstacle à l'innovation dans la prestation des services.
- **Les contrats de transport locaux** devaient en principe faire l'objet d'appels à la concurrence, mais cette procédure était rarement utilisée. Autorisations et concessions continuaient de servir à contrôler l'accès à ce secteur. L'ouverture de nouvelles lignes de services interrégionaux d'autocars était refusée si les liaisons par chemin de fer et par autocar existantes assuraient un service « suffisant ». Les entreprises étrangères étaient exclues des transports aériens intérieurs. Pour les transports par taxi, les autorisations étaient accordées en fonction des besoins locaux et les tarifs étaient réglementés.
- **Location de logements** : la fixation de loyers maximums en fonction de l'évolution du coût de la construction avait pour effet de créer des distorsions, les loyers reflétant plus l'âge de la construction que la qualité du logement. Les aides à la construction et les allocations de logement rendaient les consommateurs moins sensibles à l'évolution des prix et aux différences entre ceux-ci.

Au début des années 90, des réglementations faisaient encore obstacle à l'accès aux marchés des télécommunications, du courrier postal, des transports ferroviaires, de la distribution d'électricité et de la vente et du transport de gaz naturel. Des concessions, parfois accordées sans appel à la concurrence, contrôlaient l'accès à la distribution d'énergie et d'eau, à l'élimination des déchets, aux transports et aux services d'essai. Des règles de contrôle de qualité limitaient aussi l'accès au secteur des soins de santé, aux professions libérales, à la transformation des produits alimentaires, aux services de réparation et aux transports ; ces règles de qualité s'accompagnaient parfois de mécanismes d'autorisation en fonction des besoins ou de restrictions sur les prix, ayant tous des effets anticoncurrentiels. Des dérogations à la législation sur la concurrence permettaient la pratique de prix imposés pour les tabacs et publications.

Les marchés publics étaient également un domaine dans lequel l'Étude de 1993 de l'OCDE identifiait un certain nombre de problèmes dus à une concurrence insuffisante. Étant donné que les services publics sont très importants au Danemark, un plus large recours à la concurrence dans la prestation de ces services pourrait avoir des effets économiques notables. Cependant, en dépit d'efforts de réforme, la plupart de ces services – sécurité sociale, soins de santé, éducation, services d'utilité publique, transports, communications, logement, culture – n'étaient guère exposés à la concurrence et n'étaient que rarement fournis au moyen de méthodes concurrentielles. L'entrée d'entreprises privées dans ces secteurs était entravée par la nécessité de concurrencer des prestataires publics offrant des services gratuits ou d'un prix inférieur à l'ensemble des coûts implicites.

La réforme récente de la législation répond en partie à ces problèmes

L'Étude de 1993 a sans doute été particulièrement opportune parce que la loi sur la concurrence venait d'être modifiée, manifestement dans le sens d'un renforcement de ses dispositions. Cependant, la loi sur la concurrence de 1990 soulevait déjà certains problèmes, comme cela avait été noté dès le départ. Pour l'essentiel, la loi de 1990 reprenait les dispositions et les méthodes et mécanismes d'application de la législation antérieure, qui datait de 1955. Le principe de base était toujours celui du contrôle des abus, plutôt que l'interdiction des actes anticoncurrentiels. La principale contribution positive de la loi sur la concurrence de 1990 tenait au fait qu'elle visait moins à contrôler le pouvoir de monopole par la réglementation des prix, puisqu'elle était au contraire motivée par une recommandation visant à accorder plus de poids aux mécanismes du marché (Albaek, 1998).

La méthode retenue était toutefois particulière. La loi sur la concurrence de 1990 mettait fortement l'accent sur la transparence, et donc sur l'autorégulation du marché face à des problèmes bien identifiés. Ainsi, cette loi était conceptuellement plus axée sur le marché que les lois précédentes, interventionnistes. Mais cette approche n'a pas abouti. L'accent mis sur la transparence, dans l'espoir de promouvoir la concurrence en attirant de nouvelles entreprises, a été fortement critiqué dès le départ, au motif qu'il était naïf de penser que de nouvelles entreprises allaient réellement être attirées par des bénéfices élevés, car les entreprises en place utiliseraient des méthodes d'exclusion pour résister aux nouveaux venus. En outre, la transparence n'était pas un moyen d'action efficace contre les ententes, quels que soient les avantages qu'elle pouvait présenter face aux abus de position dominante ou aux restrictions verticales. En fait, une plus grande transparence risquait fort d'aider les oligopoles à maintenir des prix élevés en leur permettant de mieux s'informer (Albaek, 1996 ; Autorité de la Concurrence, 1999). C'est ainsi qu'une tentative visant à créer des conditions de concurrence loyales et équitables grâce à la transparence dans le secteur du béton prêt à l'emploi a échoué, car, dans ce type de branche, où il existe souvent des ententes tacites, une plus grande transparence a tout simplement aidé les entreprises à détecter les concurrents qui cherchaient à les tromper. L'accent mis sur la transparence a sans doute aussi désavantagé les entreprises danoises en révélant leur stratégie à leurs concurrentes étrangères. La loi a été modifiée à deux reprises de manière à réduire la transparence de certaines démarches, afin d'empêcher la divulgation de certaines informations émanant des entreprises (OCDE CLP 1997 ; OCDE CLP 1996 ; Autorité de la Concurrence, 1999).

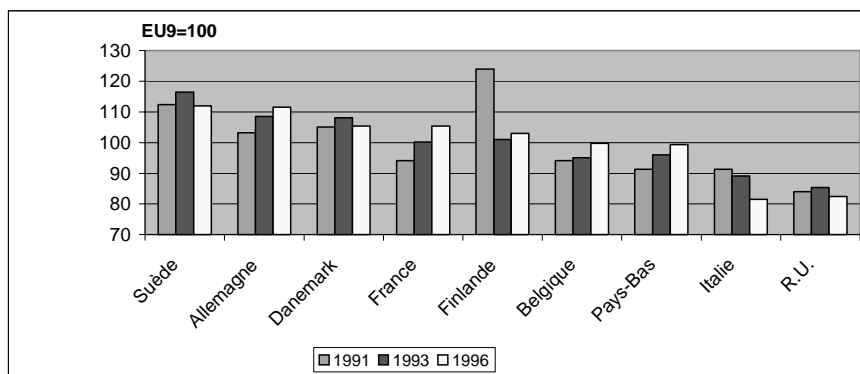
Par ailleurs, la loi continuait de reposer sur le principe de la lutte contre les abus pour presque tous les problèmes de concurrence, y compris la fixation horizontale des prix (mais pas dans le cas de la pratique des prix imposés). En visant uniquement les effets, et non les comportements qui engendraient ces effets, elle risquait donc de tolérer de trop nombreuses conséquences négatives difficiles à prouver. Le maintien d'une approche différente de celle qu'utilisaient de plus en plus les autres pays d'Europe a aussi été coûteux pour les entreprises danoises exerçant leurs activités sur les marchés internationaux (Autorité de la Concurrence, 1999). Enfin, la loi n'abordait pas du tout la question des fusions (OCDE, 1993). La loi de 1990 a cependant représenté un progrès, dans la mesure où elle a étendu, en principe du moins, la portée de la politique de la concurrence aux entreprises du secteur public et aux activités réglementées.

Cependant, le problème le plus important tenait au fait que l'absence de sanctions n'incitait guère à respecter la loi. L'Étude de l'OCDE de 1993, observant que la nouvelle loi sur la concurrence ne prévoyait pas de sanctions effectives, recommandait l'imposition d'amendes pour les accords anticoncurrentiels. Mais l'absence de sanctions sérieuses reflétait bien la faible priorité accordée à l'application de la politique de la concurrence. Dans la culture juridique et d'entreprise du Danemark, la concurrence entre entreprises était considérée comme une question devant être négociée, et non soumise à des règles ou sanctions. La loi de 1990 n'a été invoquée que dans le cadre d'une seule affaire, et le ministère public a refusé de poursuivre les investigations. La seule sanction effectivement imposée a été une amende, inférieure à 15 000 couronnes.

Face à cette situation assez décevante, de nouvelles réformes ont été élaborées. Le ministre du Commerce et de l'Industrie a chargé une commission d'analyser les conséquences du renforcement de la loi par l'adoption d'un régime fondé sur le principe de l'interdiction. Cette commission a publié un rapport et présenté un projet de nouvelle loi sur la concurrence en août 1995 (Autorité de la Concurrence, 1999). Les projets de révision de la loi sur la concurrence ont été examinés pendant plusieurs années avant d'être adoptés en 1997, avec effet au 1er janvier 1998¹. L'objectif annoncé de la nouvelle loi est de renforcer la politique de la concurrence du Danemark et de l'aligner davantage sur les principes juridiques de l'Union européenne, qui sous-tendent de plus en plus la législation de la plupart des autres pays européens (Autorité de la Concurrence, 1999). Ainsi, les fondements juridiques ont été formellement modifiés, le principe de l'interdiction venant remplacer le processus d'examen et de contrôle administratif.

La loi révisée de 1998 et la décision du gouvernement de donner une plus haute priorité à la mise en œuvre de la politique de la concurrence s'inscrivent dans un contexte qui ne semble guère avoir changé depuis l'Étude de 1993 de l'OCDE. Le niveau relativement élevé des prix et l'absence de concurrence dans les secteurs protégés sont encore considérés comme les indices d'une concurrence insuffisante. Le dernier rapport de l'Autorité de la concurrence, publié en avril 1999, révèle que les prix au Danemark sont encore relativement élevés par comparaison avec les pays voisins d'Europe du Nord. On peut donc considérer que la concurrence internationale sur les biens et services faisant l'objet d'échanges n'a pas été suffisante pour rendre le marché danois concurrentiel. La construction est l'un des secteurs dans lesquels les prix semblent particulièrement élevés et où le manque de concurrence est probablement responsable de cette situation. Le rapport révèle que plusieurs autres secteurs se caractérisent par une situation peu satisfaisante en matière de concurrence : production de denrées alimentaires et de poisson, matériaux de construction, autres matières premières, papier, édition, produits chimiques, équipement électronique et médical, commerce de gros et de détail, transports, professions libérales, services financiers et services municipaux (élimination des déchets, chauffage urbain et énergie électrique). Une forte concentration dans plusieurs branches de la production alimentaire a sans doute facilité les exportations, mais le manque de concurrence réduit le choix des consommateurs et majore les prix d'environ 10 % par comparaison avec les autres pays (Autorité de la Concurrence, 1999b). D'autres études tendent à confirmer ces conclusions. Le Conseil économique du Mouvement du Travail a comparé les niveaux des prix danois à ceux des autres pays d'Europe afin de déterminer dans quels secteurs la concurrence semble encore relativement faible. Ces secteurs sont ceux du commerce de détail (notamment la lunetterie, les médicaments et l'habillement) et les agences immobilières. D'après une étude du Conseil de la consommation, certains services professionnels tels que les soins dentaires, la vente de logements, les services bancaires et les services d'assurance continuent de poser des problèmes.

Graphique 1. Niveau global des prix dans neuf pays de l'Union européenne



Source : Autorité danoise de la concurrence ; données provenant d'Infostat et de l'OCDE.

D'après l'évaluation des conditions de concurrence effectuée par le gouvernement en 1998, les services privés (commerce de gros et de détail, services aux entreprises, taxis, réparation automobile, soins de santé, loisirs et transports aériens et connexes) et certaines industries manufacturières où des concentrations ont eu lieu sont des secteurs dans lesquels le Danemark doit encore renforcer la concurrence. Le gouvernement reconnaît aussi qu'une concurrence plus intense dans les services d'autocars et de chemins de fer, encore étroitement contrôlés en dépit de certaines réformes récentes, seraient bénéfiques aux entreprises et aux consommateurs danois (gouvernement du Danemark, 1998).

L'objectif des autorités est désormais d'assurer l'efficacité grâce à une concurrence praticable, mais cet objectif est motivé par des raisons d'équité

D'après les déclarations officielles, le but de la politique de la concurrence est d'assurer l'efficacité économique. La loi stipule qu'elle a pour objet de « promouvoir une production et une affectation efficaces des ressources, grâce à une concurrence praticable » (Article 1). (Les organismes chargés de faire appliquer la loi font observer que l'efficacité doit être interprétée de diverses manières, qui ont toutes leur importance. Les objectifs de la loi sont de promouvoir une production efficace, de réduire les coûts au minimum et d'affecter les ressources de façon efficace de manière à optimiser celles-ci et de permettre à la production de répondre aux préférences des utilisateurs et des consommateurs. Il faut donc prendre l'efficacité à la fois dans un sens statique d'optimisation à l'intérieur d'un ensemble de conditions technologiques et de conditions concernant la demande, et dans un sens dynamique d'adaptation flexible à l'évolution des préférences et des technologies (Autorité de la Concurrence, 1999).

Le critère retenu pour atteindre ces objectifs est celui de la « concurrence praticable », fondé sur des éléments structurels et de comportement. L'élément structurel comporte deux éléments. premièrement, il y a un nombre « suffisant » d'entreprises sur un marché donné, compte tenu de l'efficacité de l'échelle des activités. Deuxièmement, l'entrée et la sortie sont libres. La liberté d'entrée signifie non seulement qu'il n'y a pas de restrictions quantitatives, mais aussi que les nouveaux venus ne supportent pas des coûts particuliers qui ne seraient pas imposés aux entreprises en place (Autorité de la Concurrence, 1999).

La priorité accordée à la structure et aux possibilités d'entrée, en tant que conditions de l'efficacité économique, doit sans doute être envisagée dans le contexte de la Constitution danoise, qui stipule que « toutes limites à l'accès libre et équitable à des activités, si elles ne sont pas motivées par l'intérêt collectif, doivent être annulées par la loi » (Albaek, 1998). La mise en œuvre de cet objectif dans le cadre de la politique de la concurrence dépend dans une large mesure de la définition que l'on donne de l'intérêt collectif. Mais il est manifestement significatif que le fait d'assurer un accès ouvert et équitable au marché soit considéré comme un principe constitutionnel. La loi fondamentale énonce un principe fondé sur l'équité. La mise en œuvre de ce principe est assurée par une loi qui vise l'efficacité.

Les objectifs actuels de la loi témoignent d'une évolution des priorités. Pendant la plus grande partie de la période d'après-guerre, le droit de la concurrence a eu pour objet de réglementer les abus de pouvoir de marché. La révision de 1990 a essayé de s'écarter de cette approche, considérant qu'une plus grande transparence encouragerait la concurrence et l'efficacité. Ce changement d'approche s'est reflété dans un changement de nom : à la loi sur les « monopoles » a succédé la loi sur la « concurrence ». En vertu de la loi de 1990, la transparence était considérée pratiquement comme un critère en soi, parallèlement à l'efficacité et à l'élimination des contraintes pesant sur la concurrence. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

En mettant l'accent sur la concurrence et l'efficacité, plutôt que sur les monopoles, la loi devrait semble-t-il répondre aux intérêts des producteurs plutôt qu'à ceux des consommateurs. L'exposé des objectifs ne mentionne pas expressément l'intérêt des consommateurs. Cependant, dans la mesure où

l'efficience réduit les coûts et les prix, les consommateurs devraient bien entendu en être les ultimes bénéficiaires. Cela semble bien compris au Danemark, où les consommateurs ont été les plus ardents défenseurs de la loi révisée sur la concurrence.

Les réformes passées, qui se sont traduites par des changements progressifs s'appuyant sur un consensus, ont eu tendance à tolérer des pratiques anticoncurrentielles et à essayer de réglementer les abus

Dès le début, le Danemark a adopté une attitude prudente sur le plan de la politique de la concurrence. Le premier projet de loi, datant de 1919, recommandait seulement des mesures provisoires, car il n'apparaissait pas certain que des mesures permanentes soient nécessaires. En 1929, une loi destinée à protéger « la liberté du commerce et du travail » a visé à interdire les accords empêchant l'accès de nouveaux venus, et a institué de lourdes sanctions allant jusqu'à des peines d'emprisonnement. Mais cette loi concernait principalement les travailleurs, et non les entreprises, et elle a été abrogée en 1937. Un exemple plus représentatif de l'approche danoise de la réglementation de l'activité d'entreprise est donné par la loi relative aux accords sur les prix, fondée sur le principe de la tolérance, sinon de l'autorisation totale, des ententes horizontales. Cette loi suivait les recommandations formulées en 1930, à Londres, par l'Union interparlementaire, qui estimait qu'il fallait lutter contre les ententes abusives par la notification, la publicité et la régulation, car il semblait pratiquement inutile de chercher à les interdire. Cependant, six affaires seulement ont été portées devant les tribunaux, sans qu'aucune décision ne soit prise, au cours des six années durant lesquelles cette loi est restée en vigueur (Albaek, 1998).

C'est en 1937 que les fondements du régime actuel ont été mis en place. Les accords devaient être notifiés au Conseil des prix, dont la première action, en cas de problème de concurrence, était de chercher à négocier une solution avant de recourir à une ordonnance de ne pas faire ou de réglementer directement les prix et les marges. La loi sur les monopoles de 1955 a développé la loi de 1937, en créant un Conseil des monopoles, aidé par une Direction, pour succéder au Conseil des prix. La loi de 1955 a donné à ce Conseil certains nouveaux pouvoirs d'application, tout en rendant plus rigoureuses les règles interdisant la pratique du prix imposé (Albaek, 1996). Cependant, la loi sur les monopoles s'appuyait toujours sur le principe du « contrôle des abus ». Les entreprises étaient censées informer les autorités lorsqu'elles concluaient des accords ou parvenaient à une position dominante. En cas de problème de concurrence, les autorités négociaient des solutions avec les entreprises et rendaient des ordonnances de ne pas faire si les négociations n'aboutissaient pas (Albaek, 1998). Lorsque la loi de 1990 a délaissé la notion de monopole au profit de la notion de concurrence, le Conseil des monopoles a été transformé en Conseil de la concurrence. Le nouveau thème est devenu la transparence, mais l'application de la loi reposait toujours sur la négociation de solutions, et le nouveau Conseil a conservé le pouvoir de réglementer les prix.

La loi de 1998 représente le changement le plus important intervenu au Danemark sur le plan du droit de la concurrence depuis 1937, dans la mesure où elle abandonne l'objectif de transparence pour adopter le principe de l'interdiction ainsi que les textes et principes législatifs de l'Union européenne. A d'autres égards, cependant, même la loi de 1998 ne constitue qu'un changement très limité. La structure d'application existante est maintenue, bien que le Conseil compte désormais quatre membres supplémentaires. Les sanctions, bien que quelque peu renforcées, restent incertaines. Enfin, certains compromis législatifs rendent incomplet l'alignement sur le modèle européen.

Le processus législatif danois encourage de tels compromis, puisqu'il commence par des consultations au sein de commissions spéciales composées de représentants des groupes susceptibles d'être concernés. Ce degré de participation permet sans doute de parvenir à des solutions durables, car de nombreux participants ont intérêt à ce qu'elles aboutissent. Mais ce processus permet aussi à des groupes

d'intérêt d'exercer des pressions sur le système. La proposition initiale de la commission spéciale concernant la loi sur la concurrence visait à n'interdire que les accords anticoncurrentiels et à continuer d'utiliser la méthode du contrôle des abus de position dominante. Le gouvernement a repoussé cette proposition, mais le résultat final, qui consiste à n'appliquer des sanctions à l'encontre d'abus de position dominante qu'en cas de récidive ou de violation d'une ordonnance, est pratiquement le même. Le traitement plus laxiste de l'abus de position dominante, de même que l'absence de toute disposition relative au contrôle des fusions, reflètent les intérêts des entreprises. Des dérogations à la loi, en ce qui concerne les relations entre détaillants et grossistes, répondent aux intérêts de l'industrie. Une dérogation en faveur des actions autorisées par les administrations locales et l'inclusion de deux représentants des administrations locales au sein du Conseil permettent à ces administrations de contrôler l'application de la loi à leurs pratiques. En dépit de ces compromis, les groupes de consommateurs et les grandes organisations syndicales ont généralement été favorables à la nouvelle voie, et les nouvelles dispositions ont finalement fait l'objet d'un consensus.

La loi de 1998 accorde une plus haute priorité à la politique de la concurrence. Même si l'application différée de sanctions pour abus de position dominante et l'absence de dispositions concernant le contrôle des fusions s'écartent du modèle européen, les différences entre la loi de 1998 et l'ancien régime sont suffisamment grandes pour donner à penser que des changements importants sont intervenus. Les milieux juridiques ont manifestement été sensibilisés et la couverture des questions de concurrence par les médias, stimulée par plusieurs initiatives concrètes en 1998, contribue à sensibiliser également les milieux d'affaires.

2. QUESTIONS DE FOND : CONTENU DE LA LOI SUR LA CONCURRENCE

Si l'on veut que la réforme de la réglementation porte tous ses fruits, il faut que le droit de la concurrence permette de protéger efficacement l'intérêt public sur les marchés où la réforme réglementaire accroît les possibilités de concurrence. L'un des éléments des mesures prises par le Danemark pour introduire la concurrence dans des secteurs qui étaient auparavant réglementés a consisté, naturellement, à renforcer le cadre juridique de base. Le Danemark applique aujourd'hui la même approche que la plupart des pays de l'Union européenne. Auparavant, les pratiques restreignant la concurrence étaient autorisées si elles n'étaient pas expressément interdites ; aujourd'hui, ces pratiques sont interdites à moins d'être expressément autorisées. La question de savoir si cette structure est suffisamment solide dépend sans doute de l'importance des différences qui subsistent entre l'approche danoise et la pratique commune qui se dégage dans les pays de l'Union européenne.

Encadré 3. Les instruments de la politique de la concurrence

En général, le droit de la concurrence aborde les problèmes du pouvoir de monopole dans trois optiques distinctes : relations et accords entre entreprises par ailleurs indépendantes, actions d'une seule entreprise et regroupements structurels d'entreprises indépendantes. La première catégorie, celle des **accords**, est souvent subdivisée à des fins analytiques en deux groupes : accords « horizontaux » entre entreprises qui font la même chose et accords « verticaux » entre entreprises se situant à des stades différents de la chaîne de production ou de distribution. La deuxième catégorie est appelée « **monopolisation** » dans certaines lois et « **abus de position dominante** » dans d'autres ; suivant les appellations qu'ils utilisent, les systèmes juridiques sont arrivés à des approches quelque peu différentes du problème de pouvoir économique d'une seule entreprise. La troisième catégorie, souvent appelée « **fusions** » ou « **concentrations** », comprend généralement les autres types de regroupements structurels, comme les acquisitions d'actions ou d'actifs, les coentreprises et les participations croisées au capital ou aux conseils d'administration.

Les **accords** peuvent permettre au groupe d'entreprises agissant ensemble d'avoir certains des attributs d'un monopole, d'augmenter les prix, de limiter la production et d'empêcher l'entrée ou l'innovation. Les accords horizontaux les plus préjudiciables sont ceux qui empêchent toute rivalité quant aux facteurs dynamiques fondamentaux de la concurrence sur le marché, les prix et la production. Les lois les plus récentes sur la concurrence traitent de façon très dure les accords de fixation des prix, de limite de la production, de soumission concertée ou de partage des marchés. Pour mettre en œuvre ces accords, les concurrents peuvent aussi convenir de tactiques visant à empêcher l'arrivée de nouveaux concurrents ou à mettre au pas les entreprises récalcitrantes ; ainsi, les législations s'efforcent également d'empêcher et de punir les boycotts. La coopération horizontale dans d'autres domaines, comme les normes de produits, la recherche et la qualité, peut aussi affecter la concurrence, mais le caractère positif ou négatif de cette coopération peut dépendre des conditions du marché. Aussi la plupart des législations traitent-elles ces autres types d'accords en mettant en évidence un éventail plus large d'inconvénients et d'avantages potentiels ou en s'efforçant de mettre au point des règles plus détaillées pour identifier les comportements bénéfiques et les exempter.

Les **accords verticaux** visent à contrôler certains aspects de la distribution. Les motifs d'inquiétude sont les mêmes, à savoir que ces accords peuvent conduire à une augmentation des prix, entraîner une diminution de la quantité (ou une qualité plus médiocre) ou empêcher l'entrée et l'innovation. Étant donné que les effets sur la concurrence des accords verticaux peuvent être plus complexes que ceux des accords horizontaux, le traitement juridique des différents types d'accords verticaux varie encore davantage que celui accordé aux accords horizontaux. L'une des principales pratiques est celle des prix imposés : les accords verticaux établissent des prix minimaux ou maximaux. Dans certaines conditions, ils peuvent freiner les abus des distributeurs alors que dans d'autres ils peuvent reproduire ou mettre en œuvre une entente horizontale. Les accords portant sur l'octroi de droits ou de zones de distribution exclusive peuvent encourager un plus gros effort de vente du produit du fournisseur ou protéger les distributeurs de la concurrence ou encore empêcher l'entrée d'autres fournisseurs. Selon les circonstances, les accords concernant des combinaisons de produits, tels que ceux obligeant les distributeurs à tenir des lignes entières de produits ou liant différents produits entre eux, peuvent faciliter ou décourager l'introduction de nouveaux produits. La franchise suppose souvent un ensemble d'accords verticaux ayant une importance sur le plan de la concurrence : un accord de franchise peut contenir des dispositions concernant la concurrence dans certaines limites géographiques, l'approvisionnement exclusif et les droits de propriété intellectuelle, comme les marques de fabrique.

L'abus de position dominante ou la **monopolisation** sont des catégories qui intéressent essentiellement le comportement et la situation d'entreprises individuelles. Un véritable monopole, qui ne doit faire face à aucune concurrence ou menace de concurrence, pourra appliquer des prix plus élevés et avoir une production de plus ou moins bonne qualité. Il sera sans doute aussi moins probable qu'il introduise des méthodes plus efficaces ou des produits novateurs. Les lois contre la monopolisation visent généralement les pratiques d'exclusion par lesquelles les entreprises peuvent essayer d'obtenir ou de protéger des positions de monopole. Les lois contre l'abus de position dominante visent les mêmes problèmes et peuvent aussi essayer de s'appliquer à l'exercice effectif d'un pouvoir de marché. Par exemple, aux termes de certaines lois, il est considéré que l'application de prix trop élevés est une violation des dispositions législatives.

Le **contrôle des fusions** s'efforce d'empêcher la création, par des restructurations d'entreprises, d'unités qui seront incitées à exercer un pouvoir de marché et en mesure de le faire. Dans certains cas, le critère de légalité repose sur les dispositions concernant la domination ou les restrictions ; dans d'autres, le critère utilisé est fondé sur l'effet probable sur la concurrence en général. Le processus analytique généralement appliqué demande que soient décrits les produits qui entrent en concurrence, les entreprises qui peuvent exercer une concurrence ainsi que les parts relatives et l'importance stratégique de ces entreprises sur les marchés du produit en question. Un facteur important est la probabilité de nouvelles entrées et l'existence d'obstacles effectifs à ces entrées. La plupart des systèmes appliquent sous une forme ou une autre des critères de parts de marché, soit pour orienter les enquêtes futures soit comme hypothèse de base quant à la légalité de l'opération. Les fusions sur des marchés exceptionnellement concentrés, ou celles qui créent des entreprises ayant une part exceptionnellement importante du marché, sont généralement considérées comme risquant d'affecter la concurrence. En outre, la plupart des systèmes prévoient la notification préalable aux autorités de la concurrence des transactions les plus grandes et les plus importantes et elles définissent aussi des procédures spéciales pour accélérer les enquêtes, de façon que les problèmes puissent être mis en évidence et résolus avant que la restructuration n'intervienne effectivement.

Les dispositions législatives fondamentales concernant les accords restrictifs sont aujourd'hui alignées sur celles de l'Union européenne, aussi bien en ce qui concerne leur contenu que le principe d'interdiction

La loi fondamentale applicable aux restrictions horizontales et verticales s'inspire de l'article 85, ainsi que de ses exemptions par catégorie et autres dérogations. Les accords anticoncurrentiels ou les pratiques concertées entre entreprises, de même que les décisions anticoncurrentielles prises par des associations d'entreprises, sont interdites. Cela signifie qu'elles sont nulles et non avenues, et donc inapplicables. La loi contient une liste indicative, non exhaustive, des accords prohibés, établie sur le modèle de celle de l'article 85 (Article 6(2)). Comme dans la législation de l'Union européenne, le principal moyen utilisé pour définir le champ d'application de la loi consiste à identifier des exemptions et dérogations à l'interdiction générale. Toute contradiction avec la législation européenne est évitée, dans la mesure où tous les accords faisant l'objet d'une exemption par catégorie spécifique à l'article 85 font aussi l'objet d'une dérogation à l'interdiction prévue par la législation danoise (Article 4).

Une exemption est instituée par la loi elle-même. En vertu de celle-ci, les affaires d'importance mineure (« *bagatelgræser* ») sont exemptées de toute interdiction (OCDE, 1998). D'autres dérogations peuvent être accordées par voie administrative, sur la base des mêmes critères que dans le système de l'Union européenne (Loi, Article 8(1)). Des exemptions par catégorie ou générales sont accordées par le ministre du Commerce et de l'Industrie. Huit exemptions de ce type ont été adaptées sur la base des exemptions par catégorie de l'Union européenne, si bien que les mêmes dérogations s'appliquent aux accords concernant uniquement le marché danois et aux accords ayant une dimension européenne. Le Danemark a adopté une exemption par catégorie, concernant les accords de commercialisation dans les coopératives de détail, qui n'est pas calquée sur celles de l'Union européenne. Par ailleurs, les accords internes à un groupe d'entreprises ou à une coopérative ne sont pas soumis aux dispositions de la réglementation (réglementation n° 1029, 12 décembre 1997). Les demandes individuelles de dérogation sont soumises au Conseil, qui applique les mêmes critères que ceux qui sont utilisés pour justifier les exemptions par catégorie (Autorité de la Concurrence, 1999).

Encadré 4. Les instruments du droit de la concurrence de l'UE

La loi danoise suit de près les principaux éléments du droit de la concurrence mis au point dans le cadre du Traité de Rome :

Accords : L'article 85 interdit les accords qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence. Le terme « accord » est entendu au sens large, de sorte que l'interdiction s'étend aux actions concertées et autres arrangements qui ne correspondent pas à des contrats formels de droit civil. Certains accords interdits sont expressément identifiés : fixation directe ou indirecte des prix ou des conditions commerciales, limitation ou contrôle de la production, des marchés, des investissements ou des progrès techniques ; partage des marchés ou des fournisseurs, discrimination qui désavantage les parties sur le plan de la concurrence et impose des conditions inacceptables dans le cadre des contrats. En outre, la jurisprudence a encore clarifié la portée de l'article 85. Les achats conjoints ont été autorisés en raison des efficacités qui en résultent, mais les ventes conjointes ont été généralement interdites car elles s'assimilent en fait à une entente. Toutes les formes d'accords qui divisent les marchés et contrôlent les prix, y compris les accords de mise en commun des profits ou de majoration des prix et les règles privées en matière de pratiques commerciales loyales sont rejetés. Les échanges d'informations sur les prix sont autorisés uniquement après un certain délai et seulement si l'échange ne permet pas l'identification des différentes entreprises. Les instruments d'exclusion, comme les ententes de démarque, sont interdits même si des transactions avec des parties tierces ne sont pas exclues.

Exemptions : Un accord qui aurait autrement été interdit peut néanmoins être autorisé s'il contribue à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, s'il n'impose pas des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs positifs et s'il ne donne pas la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence. Les dérogations peuvent être individuelles ou s'appliquer à des catégories d'accords. Dans ce dernier cas, des conditions ou critères sont précisés pour les accords autorisés, y compris des clauses qui n'apparaissent pas nécessairement dans les accords (« listes blanches » et « listes noires »). Tout accord qui répond aux conditions est exempté, sans qu'une demande particulière doive être présentée. Certaines des exemptions les plus importantes concernent les différentes formes de relations verticales, y compris les accords d'exclusivité de distribution et d'approvisionnement et le franchisage.

Abus de position dominante : L'article 86 interdit l'exploitation abusive d'une position dominante et dresse la liste de certains agissements pouvant être considérés comme abusifs : imposition de prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables (soit directement soit indirectement), limitation de la production, des marchés ou du développement technique d'une façon préjudiciable aux consommateurs, discrimination qui désavantage les parties sur le plan de la concurrence et imposition de conditions non acceptables dans un contrat. Lorsqu'il y a position dominante, plusieurs types de comportement qui défavorisent les autres parties au marché peuvent être considérés comme des abus. On considère souvent qu'il y a position dominante lorsque la part de marché détenue dépasse 50 %. L'interdiction peut s'étendre aux abus de plusieurs entreprises agissant ensemble, même si aucune de ces entreprises considérées isolément ne détient une part de marché aussi importante.

La nouvelle interdiction s'applique principalement aux accords de partage du marché et de fixation des prix

La nouvelle interdiction pourrait être appliquée dans bien des cas avec détermination. Comme le notait l'Étude de 1993 de l'OCDE, les ententes horizontales sur les prix, tels que barèmes, règles de calcul et rabais autorisés, étaient courantes. Même si elles prenaient souvent la forme de « recommandations », plutôt que de dispositions contraignantes, elles exerçaient des effets négatifs sur la concurrence. Les accords sur les prix étaient répandus dans certains secteurs de services comme les professions libérales, la construction, les transports et le commerce. Les accords de partage du marché répartissaient celui-ci entre les différents producteurs ou limitaient le droit de vendre ou d'utiliser une marque commerciale (OCDE, 1993). Les services qui ne font pas l'objet d'échanges internationaux, plus que les marchandises, pour lesquelles il existe une concurrence étrangère effective ou potentielle, restent un domaine dans lequel des problèmes se posent du point de vue de la politique nationale de la concurrence.

Des actions ont été engagées contre les ententes qui ne sont pas protégées par des exemptions (ou par des demandes d'exemption) La première action menée par les autorités danoises a eu lieu en novembre 1998, à l'encontre d'entreprises soupçonnées d'entente dans la fourniture de services de câblage électrique. Les entreprises coopèrent, et il est de plus en plus probable qu'il existe une entente qui a occupé une position dominante dans ce secteur depuis de nombreuses années (Autorité de la Concurrence, 1999). La couverture de cette affaire par les médias et les débats qu'elle a suscités quant à l'utilité d'une application plus rigoureuse de la politique de la concurrence, accentuée par l'imposition par la Commission européenne d'une lourde amende à des fabricants danois de canalisations vers la même date (OCDE CLP, 1997), ont encouragé le dépôt de nouvelles plaintes. L'Autorité de la concurrence reçoit de nombreuses informations, depuis qu'une certaine publicité a été donnée à cette question. D'après certaines informations, des tentatives auraient été faites il y a plusieurs années pour fixer les prix à la production des œufs, sans toutefois aboutir. Dans un autre cas, des entreprises se seraient entendues pour bénéficier à tour de rôle de marchés publics dans le domaine de l'édition. L'Autorité de la concurrence s'efforce de conseiller les acheteurs sur les moyens d'éviter d'être victimes de telles pratiques. D'après certaines informations, le Ministère des Finances aurait réduit de moitié les coûts d'impression de ses formulaires lorsqu'il a cessé de traiter avec ses fournisseurs habituels, qui se partageaient manifestement les marchés à tour de rôle, pour confier ces travaux à un nouveau venu.

Les associations commerciales et professionnelles encouragent souvent les accords horizontaux. Le Danemark a réalisé des progrès importants dans la mise en œuvre de la loi dans ce domaine, mais des réglementations anticoncurrentielles soulèvent encore de sérieux problèmes. Ces associations sont particulièrement courantes dans les secteurs de services, où l'affiliation était à une époque pratiquement universelle. Nombre de ces associations publiaient des barèmes de prix, si bien que la moitié environ des accords sur les prix mis au jour en application de l'ancienne loi avaient été établis par des organisations de branche. Leurs règles de loyauté et de déontologie nuisaient à la concurrence en réglementant l'entrée sur le marché, en standardisant les services, en limitant la publicité et en répartissant les marchés (OCDE, 1993). Les mesures anticoncurrentielles prises par des organisations professionnelles faisaient déjà l'objet d'efforts déterminés depuis 1991 en vertu de la précédente loi sur la concurrence (OCDE CLP, 1996). Ce projet a été achevé en 1997, après examen et révision de la quasi-totalité des accords les plus manifestes de fixation des prix et de partage du marché (OCDE CLP, 1997). Cependant, de nouvelles affaires sont apparues. En 1997, par exemple, le Conseil a persuadé l'organisation des infirmières de modifier une disposition de son « code de conduite » qui accordait à son propre journal le monopole des offres d'emploi (OCDE CLP, 1997). Grâce aux efforts déployés par le Conseil, le Danemark est sans doute aujourd'hui relativement libéral du point de vue des contraintes que les associations font peser sur l'accès au marché, du moins par comparaison avec les pays voisins.

Cependant, les associations qui s'étaient habituées à contrôler la concurrence ont essayé de continuer à le faire après la libéralisation. Des mesures ont dû être prises pour éviter que les associations fassent obstacle à la réforme. En 1997, en vertu de l'ancienne loi, le Conseil a imposé à l'association professionnelle des chauffeurs de poids-lourds de supprimer une liste de prix « recommandés ». Il a toutefois fallu qu'un recours soit déposé devant la Cour d'appel pour que l'association accepte finalement de supprimer cette liste, en mai 1998 (OCDE CLP, 1997). En 1996, le Conseil a ordonné à l'association des opticiens de renoncer au boycottage de l'un de ses membres qui pratiquait la vente par correspondance. L'association avait récidivé, puisqu'elle avait précédemment été mise en garde contre l'organisation de campagnes de boycottage (OCDE CLP, 1996). (Cependant, malgré la récidive, aucune sanction n'avait en fait été imposée, ce qui met en évidence l'une des faiblesses de la loi de 1990.)

Il semblerait qu'une réglementation mal conçue soit à l'origine de l'un des problèmes les plus sérieux, à savoir celui des soumissions concertées. La loi sur les marchés publics², qui définit les procédures d'adjudication et date des années 60, avait clairement pour objet de promouvoir la concurrence, ou du moins de décourager les ententes les plus manifestes. Par exemple, dans les appels ouverts à la concurrence, une organisation ne peut pas demander à ses membres de lui faire part de leur intention de soumissionner ou de concerter leurs offres. De fait, la loi semble rendre illégal tout accord dans ce sens, que celui-ci soit ou non conclu par le biais d'une organisation officielle. Cependant, la loi sur les appels à la concurrence suppose que les soumissionnaires peuvent néanmoins se regrouper. Ainsi, elle stipule que s'ils le font, ils doivent exclusivement parler du cahier des charges et de questions techniques, et inviter le maître d'ouvrage à leurs réunions. Néanmoins, presque toutes les organisations du secteur du bâtiment et de la construction ont des règles qui encouragent leurs membres à notifier, à titre « volontaire », leur intention de soumissionner, et les entreprises partagent semble-t-il les informations sur les soumissionnaires éventuels. En outre, ce système de notification permet très facilement de déterminer qui emportera le marché et à quel prix. D'autres problèmes semblent aussi tenir à la possibilité d'organiser des appels d'offres non concurrentiels « privés ». Cette possibilité semble interdire la négociation des offres privées s'il y a plusieurs soumissionnaires. Si aucune des deux méthodes (appel à la concurrence ou appel d'offres privés) n'est utilisée, une offre négociée ne peut être présentée pour plusieurs variantes. De nombreux observateurs estiment que la loi sur les appels à la concurrence devrait être supprimée, mais certaines associations professionnelles la soutiennent. L'Autorité de la concurrence est chargée de la faire appliquer.

Le tableau ci-après signale les changements intervenus dans la réglementation concernant les conditions de concurrence. On constate qu'en général, le nombre des contraintes a diminué. Cependant, celles-ci ont augmenté dans certains cas, notamment dans le secteur de la publicité. Étant donné que les accords ou « réglementations privées » à l'encontre de la publicité ont été annulés, les organisations cherchent sans doute à faire adopter des réglementations publiques qui leur permettraient de maintenir des contraintes.

Tableau 1. **Obstacles à l'entrée et réglementation du commerce**

	1990	1997
Obstacles à l'entrée (réglementations publiques)		
Monopoles ou concessions	44	32
Limitations du nombre de participants	7	10
Réglementation du commerce (réglementations publiques)		
Réglementation des prix	9	10
Restriction de la publicité	3	15
Réglementation des coopératives	4	4
Réglementation du commerce (réglementations privées)		
Réglementation des prix	43	4
Restriction de la publicité	8	0
Réglementation des coopératives	8	0
Total	126	75

Source : OCDE, 1998.

Dans de nombreux secteurs, des contraintes verticales font obstacle à l'entrée de concurrents

L'intégration verticale, par le biais de participations, d'affiliations ou de contrats, est courante dans les secteurs de la transformation des produits alimentaires et de la construction. Les producteurs alimentaires font partie de coopératives de transformation, et les entreprises de bâtiment ont des intérêts dans la production de matériaux de construction. Ces accords pouvaient poser des problèmes du point de vue de la concurrence, car les entreprises qui n'appartenaient pas à ces réseaux ou qui en sortaient pouvaient avoir des difficultés à faire transformer leur lait, par exemple, ou à obtenir les matériaux dont elles avaient besoin à des prix non discriminatoires. Ces dispositifs n'étaient pas tous anticoncurrentiels dans la pratique, mais l'Étude de 1993 de l'OCDE constatait que les accords verticaux renforçaient parfois les problèmes horizontaux. Un certain nombre d'exemples étaient cités :

- Matériaux de construction : un système de primes et de rabais aux distributeurs ayant une position dominante faisait obstacle à l'entrée de nouvelles entreprises sur les marchés des panneaux en plâtre, de la laine minérale, du matériel électrique, du verre et du béton ;
- Biens de consommation courante : des « blocs » verticaux constitués par des accords d'exclusivité et des participations liaient le commerce de gros et de détail. Dans ce cas, cependant, ces dispositifs ne se sont peut-être pas soldés par des effets anticoncurrentiels. (C'est probablement les arrangements de ce type que visait l'exemption par catégorie concernant le commerce de détail.)

- Biens de consommation durables et semi-durables : des liens entre grossistes et détaillants, sous forme de rabais et de primes, nuisaient à la transparence sur le marché de l'électroménager. Dans le secteur des produits audio et vidéo, des accords comportaient des éléments d'exclusivité. Les producteurs ou les grossistes essayaient d'imposer des prix pour les meubles, la quincaillerie, les vêtements de sport et les instruments de musique ;
- Articles d'hygiène : des accords entre grossistes et détaillants prévoyant des rabais et des primes ainsi qu'un régime d'approvisionnement exclusif rendaient difficile l'entrée de nouveaux venus sur le marché des articles de parfumerie et de toilette ;
- Services : des accords verticaux liaient les commissionnaires de transport et les transporteurs. Dans le secteur de l'immobilier, les agences étaient liées par des accords de franchise aux établissements de crédit hypothécaire.

Nombre de ces dispositifs existent encore. Peu d'entre eux sont directement imputables à la réglementation, et ils devraient donc pouvoir faire l'objet de mesures en vertu de la loi de 1998, lorsqu'ils ont effectivement pour effet d'entraver la concurrence sur le marché.

L'Autorité de la concurrence a pris des mesures en vertu de la nouvelle loi à l'encontre de certaines restrictions verticales. L'exemple des coûts des services de réparation automobile est particulièrement notable. Le niveau très élevé des droits d'accises au Danemark encourage les concessionnaires à dégager des bénéfices sur d'autres activités, afin de maintenir les prix de vente effectifs à un bas niveau. Les assurances utilisaient une méthode normalisée pour estimer les réparations, méthode qui était également utilisée par la quasi-totalité des ateliers de réparation. Cette méthode fixait des nombres d'heures et des tarifs standardisés et obligeait les ateliers à soumettre les mêmes prix à toutes les compagnies d'assurance. Cela décourageait donc les ateliers de se faire concurrence sur les prix. Ainsi, le remboursement de réparations standard dans le contexte d'accords d'exonération mutuelle faisait l'objet d'accords entre les ateliers de réparation et les compagnies d'assurance et entre les diverses compagnies d'assurances. Cela entravait la concurrence et majorait les prix de ces services. En décembre 1998, le Conseil a rendu un arrêt dénonçant ce système. Dans un autre cas, en partie du fait de la réglementation, des fabricants refusaient de fournir des pièces détachées ou des matériaux aux entreprises qui n'avaient pas les autorisations réglementaires, telles que des licences, pour effectuer des travaux sur le réseau public de distribution d'eau. Le Conseil a estimé que les restrictions qui pesaient ainsi sur le commerce de ces matériaux n'étaient pas justifiées.

L'Union européenne s'est lancée dans une révision de sa politique en matière de restrictions verticales, les exemptions par catégorie dans ce domaine devant être remplacées d'ici la fin de 1999. Cette évolution avait été anticipée dans un livre vert publié en 1997 et dans une communication ultérieure, publiée en septembre 1998. La Commission a l'intention d'adopter une large exemption par catégorie complétée par des directives, sur la base de la présomption légale, sauf en ce qui concerne certaines restrictions injustifiables. Étant donné que le Danemark a désormais pour politique générale de suivre l'orientation donnée par l'Union européenne, si celle-ci modifie ses exemptions ou critères d'exemption, le Danemark fera probablement de même.

Il est désormais plus facile d'imposer l'accès à un marché pour remédier à un abus de position dominante, mais les sanctions restent très limitées

L'interdiction de l'abus de position dominante s'inspire dans une très large mesure du droit communautaire, et plus précisément de l'article 86. Les parties concernées peuvent demander au Conseil de déclarer que leur conduite n'est pas visée par l'interdiction (sans bénéficier pour autant d'une exemption légale. (Loi, Article 11(1)-(2)).

Le Danemark emprunte aux modèles de l'Union européenne leur conception de la position dominante, notamment la présomption de position dominante lorsque la part de marché dépasse 40 %. Dans un petit pays, il peut être relativement facile d'atteindre ce seuil (du moins si l'on suppose que le marché n'est pas plus grand que le pays lui-même). Comme une position dominante est relativement facile à démontrer en se fondant uniquement sur la part de marché, il importerait aussi de déterminer s'il existe des obstacles importants à l'entrée.

Si le Conseil constate une infraction, il peut ordonner aux parties concernées d'y mettre fin. Cependant, la nouvelle loi ne prévoit pas d'amendes en cas de première infraction. Des sanctions financières ne sont appliquées qu'en cas de violation de l'ordonnance de ne pas faire rendue par le Conseil, ou en cas de récidive dans un délai de cinq ans si l'infraction est la même que l'infraction initiale. (Loi, Articles §23(1)(2)) Ce régime est censé suivre le principe selon lequel tout acte constituant un délit doit être clairement défini par la loi, et les amendes en cas d'infraction au droit de la concurrence sont considérées comme des sanctions pénales. Bien que la loi énumère un certain nombre de comportements susceptibles de constituer un abus, elle n'est manifestement pas jugée suffisamment claire (Kofmann, 1998). Quel que soit le raisonnement juridique sur lequel on se fonde, dans la pratique, une entreprise ne risque guère de se trouver en infraction avec l'interdiction d'abus de position dominante. La menace de sanctions pénales n'apparaît elle-même qu'une fois que l'organe chargé de faire appliquer la loi a déterminé que le comportement considéré constitue une infraction.

D'un autre côté, cependant, la loi de 1998 représente un instrument d'action utile. Si l'infraction concerne une infrastructure indispensable à la commercialisation d'un produit ou d'un service par l'une des parties intéressées, le Conseil peut rendre un arrêt imposant l'accès au marché (Article 16(4)). Dans le passé, alors qu'il avait des pouvoirs beaucoup plus limités pour imposer l'accès au marché, le Conseil devait s'en remettre principalement à la persuasion et à la négociation, et il fallait donc beaucoup de temps pour corriger une situation. Par exemple, le long processus qui a conduit à l'ouverture de l'accès aux installations portuaires illustre bien ces difficultés (Autorité de la Concurrence, 1999). Bien que les autorités responsables de la concurrence n'aient épargné aucun effort pour ouvrir ce marché aux concurrents, il a fallu trois ans de contentieux à la Commission européenne, en vertu de l'article 90 du Traité de Rome, pour obtenir l'accès à ce marché (Albaek, 1998). Une tentative visant à ouvrir à la concurrence le réseau d'électricité n'a pas pu aboutir parce que l'ancienne loi n'autorisait au Conseil d'imposer l'accès à un marché que dans des conditions comparables, et comme il n'y avait jamais eu de ventes comparables, il n'y avait pas de critère de référence. Cependant, certaines initiatives ont abouti : le Conseil a négocié une modification des conditions d'accès et des prix concernant un système électronique de distribution pour les plantes en pot (OCDE CLP, 1997 ; Autorité de la Concurrence, 1999).

Face à ces problèmes, les autorités peuvent être tentées de contrôler les prix. Des mesures fondées sur les prix ont souvent été utilisées au début de l'application de la loi de 1955, mais elles ont été pratiquement abandonnées à la fin des années 80. L'une des raisons qui ont motivé la révision de la loi de 1990 était de recourir davantage à d'autres mesures, en ne considérant la limitation des prix que comme un dernier recours. Les controverses qui se sont développées récemment au sujet de l'utilité des mesures fondées sur les prix pourraient influencer sur l'évolution de la réglementation.

Dans le secteur du ciment, le Conseil a repoussé des initiatives de l'Autorité de la concurrence allant dans le sens d'un contrôle des prix. Ce secteur connaît depuis longtemps des problèmes qui ont non seulement des aspects purement nationaux, mais aussi une dimension européenne. Depuis 1975, le Danemark ne compte qu'un producteur de ciment. Les prix pratiqués par celui-ci étaient directement contrôlés en vertu d'accords passés avec la Commission des monopoles aux termes de la loi de 1955 sur les monopoles. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi en 1990, le Conseil a essayé d'appliquer le nouveau concept de « transparence » en demandant l'accès aux comptes du producteur de ciment pour déterminer si ses prix étaient appropriés. Pendant la même période, cependant, la Commission européenne a mis au jour une entente sur le partage du marché et la fixation des prix à l'échelle européenne, les entreprises concernées s'étant entendues pour ne pas exporter vers les marchés intérieurs de chaque participant. Ainsi, même si la transparence avait été assurée, elle n'aurait pas favorisé un accès concurrentiel (Albaek, 1998). En 1998, le Conseil a refusé d'imposer une réduction des prix intérieurs, alors que les niveaux de prix témoignaient de l'exercice d'un pouvoir de marché puisqu'ils étaient plus élevés que les prix à l'exportation et que la capacité de production dépassait la demande intérieure. Le Conseil a noté au contraire que les niveaux de prix étaient à peu près les mêmes que dans le reste de l'Europe et qu'il n'y avait pas d'obstacles juridiques ou techniques manifestes à la concurrence des importations, si bien que les niveaux de prix ne pouvaient pas refléter une position dominante (OCDE CLP, 1997).

Depuis l'adoption de la loi de 1990, la politique de la concurrence au Danemark accorde moins d'importance aux mesures fondées sur les prix. Désormais, la question qui semble se poser est de savoir si ces mesures auraient jamais dû être utilisées. Le projet de loi sur les systèmes de paiement permettra d'examiner ce principe. Ce système est devenu un monopole, car la législation actuelle oblige à fixer le prix de ce service dans des conditions qui découragent la création d'un autre système. La loi de 1998 laissera sans doute à la seule Autorité de la concurrence le soin de résoudre les problèmes de concurrence qui se posent au sujet de ce service, y compris le contrôle des prix d'accès, sans impliquer le Conseil, qui s'est récemment montré peu disposé à utiliser des mesures fondées sur les prix.

L'absence de véritable système de contrôle des fusions est une faiblesse importante

Au-delà d'un certain seuil, les fusions doivent être notifiées à l'Autorité de la concurrence une fois qu'elles ont eu lieu (Articles 12(1)). L'obligation de notification dépend de la taille et du statut des « entreprises participantes » directement concernées par la fusion, c'est-à-dire en général les sociétés mères. L'une d'entre elles au moins doit être située au Danemark et le chiffre d'affaires cumulé des entreprises affiliées doit dépasser 50 millions de couronnes ; cependant, si une seule des « entreprises participantes » a un chiffre d'affaires supérieur à 10 millions de couronnes, la notification n'est pas nécessaire. L'opération doit être notifiée dans un délai de quatre semaines³.

La loi ne contient cependant aucune disposition concernant son application ou les recours en cas de fusion anticoncurrentielle. Comme certains autres petits pays de l'Union européenne, le Danemark justifie cette omission par le fait que son économie intérieure est dominée par des petites et moyennes entreprises, si bien que le regroupement de certaines d'entre elles a peu de chances de poser des problèmes sur le plan de la concurrence (OCDE, 1998). Il est cependant difficile de comprendre comment une obligation de notification a posteriori, en l'absence de tout pouvoir d'annuler les opérations anticoncurrentielles, semble apporter une réponse suffisante à cette question.

Cinq raisons ont été avancées dans le débat politique qui a entouré la question de l'omission du contrôle des fusions. Premièrement, les fusions importantes sont en principe couvertes par la réglementation européenne en la matière. Deuxièmement, une réglementation spécifique pourrait faire obstacle à des fusions nécessaires et efficaces, particulièrement probables au Danemark dans la mesure où

une grande partie des entreprises de ce pays sont relativement petites, et particulièrement indispensables pour permettre à ces entreprises de soutenir efficacement la concurrence sur les marchés européens et mondiaux. Troisièmement, la réglementation impose des coûts à l'organe de régulation, mais n'aboutit généralement qu'à un petit nombre d'interdictions, et même dans ces cas, il y a probablement un gaspillage de ressources puisque la décision finale est souvent prise par le ministre sur la base de critères politiques. Quatrièmement, des mesures pourraient être prises à l'encontre des abus effectifs de position dominante en vertu de l'interdiction imposée par la loi. Enfin, en cas de fusion d'entreprises locales susceptible de nuire à la concurrence au Danemark, la Commission européenne pourrait être saisie en vertu de l'article 22 du règlement de l'Union européenne relatif aux fusions (Autorité de la concurrence, 1999).

Aucun de ces arguments n'est très valable. Des fusions relativement peu importantes peuvent avoir des répercussions considérables sur la concurrence dans des marchés de petite dimension comme le commerce de détail local. Un contrôle des fusions sur la base d'informations économiques permet de distinguer rapidement la majorité des fusions qui sont efficaces, ou pour le moins neutres, du petit nombre de fusions qui risquent de nuire à la concurrence. L'efficacité de l'utilisation des ressources à cet égard dépend de la qualité de la gestion, et non du principe du contrôle des fusions. Si les décisions prises dans d'autres juridictions sont parfois motivées par des raisons politiques plutôt que par une analyse économique ou juridique, les choses ne doivent pas nécessairement être ainsi, et la réalisation d'analyses juridiques et économiques n'est pas un gaspillage de ressources. Même si d'autres considérations entrent en jeu dans la décision, il est important que le décideur comprenne clairement les conséquences de différents comportements pour la concurrence.

Surtout, le contrôle de l'abus de position dominante, par exemple par un contrôle des prix des entreprises fusionnées, est difficile dans le meilleur des cas. Or, l'absence de pouvoir sur les fusions oblige à agir sur les prix, en dépit de cette difficulté, ou à tolérer l'exercice du pouvoir de marché, si de petites et moyennes entreprises se regroupent en entreprises plus grandes qui peuvent occuper une position dominante sur le marché intérieur. Cela risque fort d'arriver si la nouvelle approche fondée sur l'interdiction incite les entreprises à se regrouper formellement plutôt que de continuer à coopérer de façon informelle, et aujourd'hui de façon illégale. Une affaire dont la Commission européenne est saisie illustre ce risque. Depuis le début de 1999, l'Union européenne mène une enquête sur un regroupement d'entreprises danoises d'abattage et de conditionnement de la viande. En 1995, quatre abattoirs, représentant de 70 à 80 % du marché danois de la viande de porc, utilisaient le même barème de prix recommandés. Naturellement, le Conseil a estimé que cette pratique faisait obstacle à la concurrence sur les prix et a négocié la suppression de cette entente (OCDE CLP, 1996). Le projet de regroupement ultérieur des abattoirs a été examiné au regard de la réglementation européenne sur les fusions. En revanche, aucun aspect communautaire n'a été pris en compte en ce qui concerne la fusion récente des principales entreprises de transformation dans le secteur des produits laitiers, dont les accords complexes en matière de commercialisation et d'approvisionnement sont la cible d'enquêtes des autorités responsables de la concurrence depuis de nombreuses années. L'industrie laitière et l'Autorité de la concurrence ont négocié un accord dont les termes correspondaient aux dispositions adoptées par l'Union européenne à l'égard des abattoirs, si bien que le ministre du Commerce et de l'Industrie a décidé de ne pas soumettre la fusion des entreprises laitières à la Commission.

La capacité de la Commission européenne à traiter un projet de fusion qui lui est soumis dépend des autres utilisations qui sont faites de ses ressources. L'Union européenne examine chaque année, en moyenne, une fusion impliquant des entreprises danoises, lorsqu'une telle opération relève des règlements de l'Union européenne en matière de fusions. Dans le passé, aucune fusion danoise n'a jamais été soumise à l'Union européenne pour enquête et décision en vertu de l'article 22. Les décisions de renvoi relèvent du gouvernement, et non du Conseil.

Le contrôle des fusions est considéré comme étant « contraire à la tradition danoise ». Bien que la seule obligation légale qui soit imposée aux entreprises consiste à notifier l'Autorité après que la fusion a eu lieu, les entreprises concernées considèrent que les règles de notification sont encore trop lourdes et se demandent pourquoi elles doivent se donner tout ce mal uniquement à des fins statistiques. Cependant, malgré cette résistance, certains signes de changement se font jour. Les petites entreprises et les universitaires qui font partie du Conseil sont favorables à un contrôle des fusions, et le ministère estime aujourd'hui qu'il faudrait inclure une disposition allant dans ce sens dans la législation⁴.

En attendant, les autorités de régulation sectorielles peuvent exercer un certain contrôle sur les fusions relevant de leur compétence. Des opérations de transfert de concession dans le secteur des télécommunications ont été approuvées, notamment, par l'Autorité de régulation de ce secteur. Dans le secteur bancaire, plusieurs fusions importantes ont été examinées par le ministère du Commerce et de l'Industrie au début des années 90, mais l'Autorité a également été consultée. Cependant, les organismes sectoriels s'appuient sur des critères de réglementation et n'accordent donc pas forcément une haute priorité à la protection de la concurrence, et ils ne réalisent pas nécessairement des analyses exhaustives de la situation du marché et de la concurrence.

Les principes de loyauté et de protection du consommateur et les institutions qui les défendent appuient les objectifs de la politique de la concurrence mais s'en écartent aussi

Toute règle concernant la question traditionnelle de la concurrence déloyale a été délibérément exclue de la loi sur la concurrence. L'intention du législateur était de faire en sorte que la loi sur la concurrence s'intéresse uniquement à l'efficacité économique et à l'affectation des ressources, et non à la loyauté (Autorité de la concurrence, 1999). Aucune disposition de la loi ne concerne la publicité mensongère ou l'utilisation abusive de marques commerciales⁵. Certains de ces points sont couverts par la loi sur les pratiques commerciales, qui interdit d'une manière générale les comportements inappropriés, ainsi que l'utilisation inautorisée ou abusive de marques commerciales. Cette loi comporte un certain nombre de dispositions qui ont pour effet de protéger les consommateurs, et ces règles sont administrées par le Médiateur pour les affaires de consommation, qui relève de l'Institut de la consommation (Autorité de la concurrence, 1999). Cependant, des règles qui visent expressément la loyauté peuvent aussi avoir une incidence sur la concurrence. Par exemple, la loi sur la concurrence est appliquée aux « codes de conduite » d'entreprises ou d'associations professionnelles, si ces codes fixent des normes de qualité excessivement rigoureuses ou des prix élevés sous prétexte de garantir une haute qualité (Autorité de la concurrence, 1999).

La valeur que la collectivité accorde à l'équité se reflète dans le système de représentation dans les institutions ayant des pouvoirs de décision, que cette représentation soit ou ne soit pas expressément définie par la loi. Elle ressort également de l'histoire du droit de la concurrence, qui avait généralement toléré les accords sectoriels établissant des pratiques équitables et des prix uniformes, à condition seulement qu'il n'y ait pas d'abus. La loi sur les appels à la concurrence (voir ci-dessus), qui peut encourager la répartition des marchés à tour de rôle, est motivée en partie par le souci d'assurer l'équité entre les soumissionnaires. On a dit également que les tentatives visant à éliminer la discrimination par les prix dans le secteur du béton étaient motivées par le sentiment que les consommateurs ne savaient pas si les prix qu'ils payaient étaient équitables (en 1997, le Conseil a ordonné aux producteurs de béton prêt à l'emploi, qui contrôlaient 80 % du marché, de réduire leurs prix, parce que les efforts déployés pour promouvoir la concurrence grâce à la transparence n'avaient pas abouti (OCDE CLP, 1997). Le Conseil s'inquiétait du fait que les prix effectifs s'écartaient sensiblement des prix annoncés, en raison de rabais, si bien que les acheteurs ne pouvaient pas détecter une éventuelle discrimination par les prix (OCDE CLP, 1996). Le principe d'un traitement équitable ne peut plus être officiellement retenu dans les objectifs de la politique, mais il n'est jamais totalement absent.

Les groupes de consommateurs danois ont participé à des débats sur la politique de la concurrence, se déclarant généralement favorable à un renforcement de la législation et de son application. Le Conseil de la consommation, qui a un représentant au Conseil de la concurrence, avait pendant longtemps réclamé une politique de la concurrence plus rigoureuse, estimant que les sanctions prévues par la loi étaient trop peu nombreuses et que les principales dispositions de la loi ne visaient pas véritablement à instaurer une concurrence intense.

L'orientation de la politique danoise en matière de consommation s'est légèrement modifiée à la fin des années 70, l'idée n'étant plus de protéger les consommateurs parce qu'ils sont en situation de faiblesse, mais de les inciter à prendre des initiatives. Cette nouvelle approche, qui implique une complémentarité avec une politique de la concurrence fondée sur l'efficacité, est exposée dans le rapport du gouvernement sur la *Stratégie de la politique à l'égard des consommateurs* présenté en avril 1997. Cette stratégie reconnaît la nécessité de solutions fondées sur les mécanismes du marché, telles que la correction des asymétries d'information et de pouvoir sur le marché et la coordination entre la politique de concurrence, la politique commerciale et la politique à l'égard des consommateurs. Les trois éléments identifiés dans la Stratégie sont une application plus rigoureuse des règles de protection des consommateurs, censée favoriser une concurrence équitable ; une meilleure information des consommateurs, contribuant à la transparence et à des pressions de la demande en faveur de la qualité ; et une meilleure connaissance des effets de la réglementation et des décisions politiques, afin d'éviter que la réglementation conduise à des échecs et de mieux utiliser les « effets concurrentiels dynamiques » dans la politique à l'égard des consommateurs. Des études réalisées par les pouvoirs publics et des enquêtes auprès des entreprises danoises donnent à penser qu'une politique plus rigoureuse à l'égard des consommateurs améliore les performances des entreprises et les rend plus concurrentielles sur le plan international. Ainsi les pouvoirs publics sont incités à améliorer la politique à l'égard des consommateurs par le biais des mécanismes du marché, en essayant notamment d'aider les entreprises les plus « progressistes ». Cependant, malgré les possibilités de synergie entre les différentes politiques, les offices de la consommation ont noté que l'Autorité de la concurrence semble plus s'intéresser aux questions générales impliquant des entreprises qu'aux conséquences des problèmes de concurrence pour les consommateurs (Autorité de la concurrence, 1999).

Il est intéressant de constater que la mise en œuvre de la politique de protection des consommateurs et des lois concernant la concurrence déloyale diffère de celle de la politique de la concurrence. La loi sur les pratiques commerciales est appliquée par le tribunal commercial et maritime de Copenhague. Ce tribunal, et non des tribunaux de compétence générale, a été choisi parce qu'il est bien connu des entreprises et parce qu'il compte parmi ses membres des représentants des entreprises. La plupart des dispositions applicables font l'objet de vingt séries de directives « volontaires » publiées par le Médiateur pour la consommation. Une certaine coordination administrative entre ces différentes dispositions est facilitée par le fait que l'Autorité de la concurrence et l'Institut national de la consommation relèvent tous deux du Ministère du Commerce et de l'Industrie. Ces deux organismes coopèrent de façon informelle lorsque cela est nécessaire. L'Autorité de la concurrence consulte également dans certains cas le Médiateur pour la consommation sur des questions de réglementation à l'égard des consommateurs (Autorité de la concurrence, 1999). L'Institut national de la consommation assure le secrétariat du Médiateur indépendant, prête son concours à l'organisme public de recours en matière de consommation, et supervise l'agrément des organismes privés de recours.

3. QUESTIONS INSTITUTIONNELLES : STRUCTURES ET MÉTHODES DE MISE EN ŒUVRE

La réforme d'une réglementation économique peut être moins fructueuse, voire dangereuse, si les organismes responsables de la politique de la concurrence ne prennent pas des mesures vigoureuses pour empêcher les abus lorsque des marchés concurrentiels finissent par remplacer des marchés réglementés. Les institutions danoises chargées de la mise en œuvre de la politique de la concurrence sont représentatives, mais leur complexité peut engendrer des incertitudes et nuire à leur efficacité.

Le Conseil, qui a la responsabilité de prendre des mesures, est sans doute un organe de décision rigide

Les principales décisions et mesures découlant de la loi sur la concurrence sont prises par le Conseil de la concurrence. Celui-ci est habilité à rendre des arrêts en cas d'infraction (Articles 6(4), 11(3)), à accorder et révoquer des exemptions individuelles, (Articles 8(1), 8(5) et à certifier qu'un comportement donné (dûment notifié) n'est pas visé par l'interdiction relative aux accords restrictifs (Article 9). Il peut prendre la décision d'annuler ou de corriger des accords, des décisions et des conditions commerciales, de limiter pendant un an au maximum les prix ou les bénéfices (ou fixer des règles pour leur calcul), d'obliger une entreprise à avoir des relations commerciales avec une autre entreprise, ou d'exiger une infrastructure essentielle pour assurer l'accès au marché (Article 16).

Le Conseil est composé de 19 membres, dont neuf (y compris le Président) doivent être indépendants de tout intérêt commercial ou groupe de consommateurs. Les autres, soit la majorité, représentent des groupes d'intérêt. Sept sont nommés sur recommandation d'organisations professionnelles ou industrielles, un sur recommandation d'organisations de consommateurs et deux sur recommandation d'organisations d'administrations municipales, à savoir un pour les circonscriptions et un pour les municipalités (Article 15(1) ; autorité de la concurrence, 1999). Sont représentés au Conseil le Conseil de la consommation, le Conseil économique du Mouvement du Travail, l'industrie danoise et d'autres organisations d'entreprises représentant l'agriculture, la finance, les services et la distribution, la construction, les petites entreprises et l'artisanat. Les groupes représentés comptent aussi parmi leurs membres plusieurs professeurs d'université, deux spécialistes du droit de la concurrence et le directeur du port de Copenhague.

La représentativité du Conseil présente des avantages et des inconvénients. Le Conseil est une survivance corporatiste des institutions créées à la fin des années 30 (Blomgren-Hansen, 1999). Les organes de ce type sont courants au Danemark. D'autres commissions ou conseils, ayant souvent certains membres en commun, s'occupent de questions liées à la concurrence telles que la tarification des services d'utilité publique. La représentation obligatoire garantit aux groupes d'intérêt une participation officielle et leur donne donc l'assurance que leur point de vue sera pris en considération. Cependant, elle donne un caractère politique à l'organe concerné. D'un autre côté, la désignation officielle en tant que représentant peut inciter les personnes concernées à ne pas agir en cette qualité, dans une société comme le Danemark où les marchandages des groupes d'intérêt sont mal vus. De plus, il serait sans doute possible, en rendant chaque membre officiellement indépendant, c'est-à-dire en supprimant tout caractère représentatif dans la loi, de faire disparaître en apparence la motivation politique des décisions, mais les désignations continueraient probablement de refléter des intérêts dans la pratique.

L'organisation du Conseil a été critiquée pour son manque d'efficacité. Les membres du Conseil sont très nombreux. La désignation d'adjoints ou de substituts (nommés par le ministre du Commerce et de l'Industrie) dilue encore l'attention des membres, puisque plus de trente personnes peuvent éventuellement participer à des délibérations et à des décisions. Cette diffusion de l'attention et des responsabilités peut favoriser une tendance au flou et au compromis. Elle peut en outre laisser l'initiative effective aux parties qui s'intéressent le plus à certaines questions.

Le rôle du Conseil est complexe. Ses membres ne sont pas forcément des spécialistes de la politique de la concurrence, du droit ou de l'économie. Le Conseil semble jouer en partie le rôle d'un « jury » permanent prenant des décisions à la fois sur les faits concrets et sur les politiques qui sous-tendent le droit de la concurrence. Étant donné sa représentativité, il sert aussi d'enceinte à des débats et à la recherche de solutions à des questions relevant de l'action gouvernementale. Par ailleurs, dans la mesure où le Conseil doit suivre la législation et la politique européennes, ses membres doivent analyser la législation de l'Union européenne afin que ses décisions soient compatibles avec celle-ci. En d'autres termes, les membres du Conseil doivent devenir des spécialistes de la doctrine et de la politique européenne ou s'en remettre à d'autres membres qui le sont.

L'Autorité joue le rôle de secrétariat du Conseil

L'Autorité, au Ministère de l'Industrie, sert de secrétariat au Conseil. Le Conseil lui délègue le pouvoir de traiter les questions qui sont identiques à celles sur lesquelles il a lui-même déjà rendu une décision. Dans ce rôle, l'Autorité est formellement indépendante du Ministère, c'est-à-dire que le ministre ne peut donner aucune instruction à son Directeur sur les décisions à prendre. (Le ministre ne peut pas non plus infirmer les décisions du Conseil.) L'Autorité assure aussi le secrétariat du Comité des tarifs de l'électricité et du Comité des tarifs du gaz et du chauffage, créés en vertu de la loi sur la fourniture d'électricité et de la loi sur le chauffage (Autorité de la concurrence, 1999).

L'Autorité occupe une position centrale qui a deux aspects. D'un côté, elle agit au nom du Conseil en vertu des pouvoirs que celui-ci lui délègue. De l'autre côté, elle participe également à l'élaboration et à la défense de certaines politiques, de par sa position au sein du ministère. La loi stipule toutefois que le Conseil est la principale institution dans le domaine de la politique de la concurrence. Des différences d'approche et de priorité apparaissent entre l'Autorité et le Conseil lorsque ce dernier repousse des recommandations et des initiatives de l'Autorité, ce qui arrive dans 20 % des cas environ. Récemment, par exemple, le Conseil a repoussé les recommandations de l'Autorité concernant les secteurs du lait et du béton. La position et le rôle de l'Autorité peuvent soulever certains problèmes, sur le plan formel au moins, dans la mesure où un organe administratif relevant officiellement du ministère du Commerce et de l'Industrie, qui s'efforce généralement de répondre aux intérêts et aux préoccupations des entreprises, est chargé d'engager des poursuites contre les entreprises et industries qui commettent des infractions. Il ne semble toutefois pas y avoir eu de conflit d'intérêts.

La charge de travail relative de ces deux organes peut être évaluée au moyen des statistiques de 1997. Le Conseil a tenu dix sessions et a rendu des décisions dans 45 cas (le Comité exécutif du Conseil a rendu des décisions dans 27 cas). Pour sa part, l'Autorité a rendu des décisions dans 597 cas (Autorité de la concurrence, 1997).

Le Tribunal d'appel est un troisième organe administratif dont le rôle dans l'élaboration de la politique est difficile à définir

Une troisième institution, le Tribunal d'appel de la concurrence, constitue la première instance de recours contre les décisions du Conseil – et souvent aussi la dernière. Ce Tribunal remplissait la même fonction dans le cadre de la législation antérieure. Il est présidé par un membre de la Cour Suprême

danoise. Ses deux autres membres sont un professeur de droit et un professeur d'économie ; son secrétariat est assuré par un haut fonctionnaire. Le Tribunal est saisi d'une vingtaine de recours par an contre des décisions du Conseil concernant le droit de la concurrence et du même nombre de recours contre des décisions d'autres Conseils sur la tarification des services d'utilité publique. Le Tribunal est techniquement une instance administrative, et non un véritable tribunal. Cependant, il est rare que ses décisions fassent l'objet d'appels (et elles ne sont jamais contestées par le Conseil ou par l'Autorité). Cela s'explique peut-être par le fait que le Président du Tribunal siège également à la Cour Suprême, qui serait saisie en dernier recours, si bien que le résultat serait vraisemblablement le même.

La loi sur la concurrence ne définit aucun critère pour les recours ni pour les décisions du Tribunal. Celui-ci considère que son approche est pragmatique. Il n'estime pas promouvoir des principes particuliers. Cependant, l'un de ses soucis, lorsqu'il est saisi d'une affaire, est de déterminer si la décision et les mesures correctives sont appropriées. Il doit donc chercher à déterminer les effets de la législation sur la concurrence. Dans plusieurs cas récents, le Tribunal a annulé des décisions du Conseil parce que la pratique en cause ne semblait pas se solder dans la réalité par des effets anticoncurrentiels. L'un de ces cas concernait la vente d'un équipement, à savoir une grue à conteneurs. Le Conseil avait jugé contestable la clause de non-concurrence entre les parties concernées, mais le Tribunal a noté que la grue avait été transportée dans un autre port afin de créer une concurrence dans un autre lieu, et que le fait qu'elle ne soit plus utilisée de façon concurrente dans le premier port n'avait pas d'influence déterminante. Le Tribunal a annulé une autre décision du même ordre concernant un contrat de location. Il a refusé de confirmer une décision qui aurait obligé une publication spécialisée à faire de la publicité pour une publication concurrente. Enfin, il s'est déclaré en désaccord avec une décision jugeant illégal le couplage de billets de chemin de fer et de ferry, considérant qu'en dépit de ce couplage, il y avait en fait concurrence, sur le plan pratique, sur les services entre origine et destination.

Le Tribunal a également jugé nécessaire d'assurer un contrôle plus étroit des activités de mise en œuvre. Dans une affaire récente, il a annulé la décision du Conseil, demandant en fait la poursuite de l'instruction, lorsque le plaignant a présenté des pièces que l'Autorité et le Conseil avaient omis d'examiner ou n'avaient pas obtenues.

Les pouvoirs du Tribunal vis-à-vis de l'Autorité et du Conseil sont peut-être plus importants que ce n'était prévu initialement. Le Conseil ne peut pas faire appel des décisions du Tribunal, si bien qu'il est difficile d'obtenir une solution judiciaire en cas de désaccord entre les deux. Certains membres du Conseil s'inquiètent du fait que le Tribunal a manifestement l'habitude d'annuler les décisions du Conseil sur des questions non juridiques, de la difficulté qu'il y a à participer effectivement aux procédures de recours (pour lesquelles il n'y a généralement pas d'audience), et de la brièveté et du caractère impératif des décisions du Tribunal.

Les nouveaux moyens d'application sont utiles, mais leur efficacité dépendra en définitive de la volonté des tribunaux d'imposer des amendes importantes

La loi autorise désormais l'utilisation de moyens plus efficaces pour rassembler des preuves et instruire les affaires. L'Autorité peut demander des pièces documentaires et, à condition d'obtenir un mandat d'un tribunal, elle peut perquisitionner. Ce pouvoir de perquisition, qui n'avait pas été beaucoup utilisé précédemment, se révèle utile. Dans les enquêtes sur les ententes, l'Autorité parvient ainsi à obtenir des confessions. Pour encourager ce type de coopération, on pourrait aussi envisager de « récompenser » les entreprises qui communiquent des pièces, sur le modèle du système utilisé dans l'Union européenne, pour alléger les amendes.

Les sanctions n'ont pas encore été utilisées, et les tribunaux éprouvent peut-être quelques réticences à en imposer. Les amendes prévues par la loi de 1998 semblent sensiblement plus élevées que les précédentes (qui n'étaient pratiquement jamais imposées) (OCDE CLP, 1997). Cependant, le Conseil et l'Autorité n'ont pas le pouvoir d'infliger eux-mêmes des amendes. En vertu de la législation danoise, ces sanctions ne peuvent être imposées que par les tribunaux. L'intervention d'un autre niveau de décision, de pouvoir et de recours augmente les incertitudes. De plus, comme les tribunaux se refusent depuis longtemps à imposer des amendes importantes, il n'y a guère d'incitations à respecter la loi. Les mesures d'incitation officielles ne semblent généralement pas être vues d'un œil favorable. La conception et même l'identification de moyens d'action efficaces sont difficiles dans une société se caractérisant par le consensus, dans laquelle la réglementation par des moyens non juridiques est considérée comme un atout, et où une large participation et les responsabilités sectorielles sont censées réduire le besoin d'interventions réglementaires spécifiques.

Le problème de l'application de sanctions efficaces est peut-être encore plus grand dans le cas de la politique de la concurrence que dans celui d'autres formes de réglementation de l'activité d'entreprise, car les affaires relevant de la loi sur la concurrence sont soumises à des tribunaux ordinaires, et non à des tribunaux spécialisés dans les questions économiques ou commerciales, comme le Tribunal commercial et maritime, qui est saisi des affaires concernant la protection des consommateurs et des questions de concurrence, entre autres. En vertu du projet de loi initial, les affaires de concurrence auraient dû être soumises au Tribunal commercial et maritime. Il avait aussi été envisagé d'imposer des amendes administratives, mais cette idée n'a pas été retenue dans le projet de loi. Ce type d'amende aurait été exceptionnel, car les ministres n'ont pas au Danemark le pouvoir d'imposer des amendes. Les deux idées ont été abandonnées.

L'Autorité examine, avec le concours du Parquet, le moyen de faire en sorte que les amendes prévues par la législation danoise soient assujetties aux mêmes principes qu'au niveau de l'Union européenne, et notamment que les amendes soient proportionnelles au chiffre d'affaires. Les entreprises danoises se sont déjà vu imposer de sérieuses pénalités pour infraction aux règles de la concurrence : la Commission a récemment infligé une lourde amende à des entreprises danoises qui participaient à une entente pour la production de canalisations (OCDE CLP, 1997), et la société Maersk s'est vu imposer une amende de 205 millions de couronnes par l'Union européenne pour abus de position dominante dans les transports maritimes. L'opinion publique danoise a été frappée par le montant de cette amende.

L'application directe du droit de l'Union européenne n'est pas prévue par la loi. En d'autres termes, l'Autorité n'a pas le pouvoir d'appliquer les articles de la législation européenne, et surtout d'imposer les sanctions prévues par ces articles.

Les décisions et les politiques sont transparentes

L'Autorité publie ses décisions sur son site web⁶. Les décisions du Conseil sont elles aussi généralement publiées le jour même où elles sont rendues. Les décisions importantes font l'objet d'un communiqué de presse et sont résumées dans le bulletin mensuel de l'Autorité. L'Autorité s'est fixé au niveau interne des délais de réponse, de décisions et de recours. Les parties aux principales affaires ont la possibilité de commenter le projet de décision de l'Autorité avant que celui-ci soit transmis au Conseil. En 1998, l'Autorité a publié plusieurs séries de directives. Il s'agit de guides concernant les nouvelles interdictions générales prévues par la loi et certains sujets comme la discrimination par les prix, l'application de la loi sur la concurrence aux sociétés coopératives et au secteur public, et la fixation des prix pour les monopoles naturels (Autorité de la concurrence, 1999).

De plus en plus de publicité est consacrée à la politique de la concurrence. L'Autorité a publié son premier *Rapport sur la concurrence* en décembre 1997, faisant alors le point sur ses activités récentes. Le dernier rapport est paru en avril 1999. L'Autorité a créé en 1997 un groupe de projet chargé d'analyser les questions économiques. Les études ainsi réalisées paraîtront dans de futures éditions du *Rapport sur la concurrence* ou seront publiées séparément (Autorité de la concurrence, 1999).

Les actions privées en responsabilité sont désormais possibles, mais elles ne sont guère probables

Les poursuites privées sont désormais possibles en vertu du code civil en cas de dommages causés par un comportement interdit par la loi sur la concurrence. Évidemment, il n'est pas nécessaire de s'appuyer pour cela sur une décision antérieure de l'Autorité ou du Conseil. Cependant, il n'y a encore jamais eu de procédure civile en dommages-intérêts au titre de la loi sur la concurrence. Il sera sans doute plus rapide et moins coûteux de déposer une plainte auprès de l'Autorité. Les tribunaux de première instance ont une compétence générale ; une affaire ne peut être portée devant la Haute Cour que si les dommages demandés dépassent 500 000 couronnes. Les recours sont soumis à la Cour Suprême (Autorité de la concurrence, 1999).

Les possibilités de réparation par voie administrative sont limitées. Si le Conseil repousse une plainte, le plaignant ne peut faire appel de cette décision auprès du Tribunal d'appel. Si l'Autorité décide de ne pas donner suite à une plainte, cette décision doit s'accompagner d'une explication, car la loi sur l'administration publique oblige les organismes à exposer les raisons pour lesquelles ils repoussent une plainte (Autorité de la concurrence, 1999).

A mesure que la législation danoise sera alignée sur la législation de l'Union européenne, qui s'applique également au Danemark lorsque certaines conditions de compétence sont réunies, il deviendra plus facile de les coordonner, et les responsabilités des entreprises seront plus cohérentes. L'un des objectifs de la loi de 1998 est de donner aux entreprises danoises la possibilité de répondre à l'ensemble de leurs obligations à moindre coût, en faisant en sorte qu'une question soit traitée dans toute la mesure du possible par une seule autorité (à Copenhague ou à Bruxelles) et que des règles cohérentes lui soient appliquées (Autorité de la concurrence, 1999). L'Union européenne a annoncé un projet de délégation des pouvoirs d'application aux institutions nationales, lorsque la législation nationale en matière de concurrence est compatible avec la législation communautaire. Il importera d'aligner les procédures et sanctions danoises, de même que les règles de fond, sur celles de l'Union européenne, car cela dissuadera les entreprises d'opérer des arbitrages. L'Autorité participe activement aux réunions des commissions consultatives de l'Union européenne sur les questions de concurrence, notamment pour être mieux à même d'appliquer la nouvelle législation nationale.

Les questions internationales et la coordination impliquent généralement l'Union européenne et les autres pays nordiques

Dans le domaine de la mise en œuvre de la politique de la concurrence, la coopération internationale est naturellement surtout tournée vers l'Union européenne. La coopération formelle et informelle avec l'Union européenne et avec les organismes d'autres pays européens s'est développée. L'Autorité participe à des réunions annuelles des autorités de concurrence nordique afin de confronter les expériences et de coordonner les actions. La coopération nordique remonte à une recommandation de 1961 du Conseil nordique. L'utilité concrète de cette coopération a été démontrée par la coopération informelle entre les Autorités nationales de la concurrence dans deux affaires concernant des soumissions conjointes pour le pont/tunnel entre le Danemark et la Suède. Cependant, l'Autorité n'est partie à aucun accord international de coopération officielle. Elle estime que les arrangements existants répondent aux besoins de

coopération avec ses principaux partenaires commerciaux. En outre, des accords ou obligations plus spécifiques soulèveraient des problèmes non encore résolus touchant les droits des entreprises dans l'échange d'informations (Autorité de la concurrence, 1999).

La concurrence étrangère effective et potentielle est un facteur important à prendre en compte dans toute analyse, et les marchés géographiques pertinents dépassent en fait les dimensions du territoire danois. La loi sur la concurrence comporte un test de ces « effets », si bien que des actions menées par des entreprises étrangères peuvent être interdites si elles ont des effets sur le marché danois. Des entreprises situées hors du Danemark peuvent être obligées de se conformer aux nouvelles obligations en matière de notification des fusions lorsqu'elles participent à une opération avec une entreprise danoise, opération qui doit en principe être notifiée. En général, cependant, la loi ne prévoit pas de régime différent pour les entreprises étrangères et les entreprises locales, et l'Autorité n'a jamais été saisie de questions à ce sujet (Autorité de la concurrence, 1999). Se plaçant dans une autre perspective, le Bureau juridique de l'Autorité a lancé un projet destiné à aider les entreprises danoises à s'attaquer aux problèmes d'accès au marché à l'étranger, principalement afin de faciliter les contacts avec les autorités étrangères.

La plus haute priorité est assignée aux ententes horizontales et aux exemptions établissant des précédents ; cependant, les ressources ne seront peut-être pas suffisantes pour faire face à la nouvelle charge de travail

La nouvelle loi a élargi les pouvoirs de l'Autorité, et les nouveaux dirigeants, mis en place au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, ont stimulé le développement de ses activités. Cependant, la visibilité et le sérieux accrus de ses activités ne sont pas reflétés dans l'évolution de ses ressources jusqu'à une date très récente. Le nombre de personnes-années consacrées à la politique de la concurrence est resté inchangé entre 1994 et 1998, même si les dépenses budgétaires ont été légèrement accrues afin d'améliorer les moyens informatiques de l'unité de projet chargée de l'analyse économique. Le tableau ci-après indique seulement le personnel chargé de l'administration de la loi sur la concurrence. En 1997, par exemple, les effectifs de l'Autorité étaient de 102 personnes au total, dont un tiers d'entre-elles chargées de la réglementation des tarifs de l'énergie et du gaz (22 personnes) et des marchés publics et aides publiques (dix personnes) (Autorité de la concurrence, 1999). Les engagements de ressources sont restés pratiquement constants pendant plusieurs années, et ils semblent même avoir sensiblement diminué en 1998, en termes d'effectifs, par rapport à ce qu'ils étaient cinq ans plus tôt. (Le tableau ne concerne que l'Autorité, à l'exclusion des membres du Conseil de la concurrence.)

Tableau 2. **Évolution des ressources de l'autorité de la concurrence**

	Personnes-années	Budget (millions de couronnes)
1999 (prévisions)	76	44
1998	67	40
1997	70	38
1996	72	35
1995	79	36
1994	83	37

Source : Autorité de la concurrence (1999).

Cependant, la charge de travail a semble-t-il sensiblement augmenté. La nouvelle loi a été l'origine d'environ 1 100 demandes d'exemption, déposées pour la plupart peu de temps avant le 30 juin 1998, date d'expiration du délai, et il faudra du temps pour examiner toutes ces demandes. Cette progression est légèrement supérieure à celle qui a été enregistrée dans les autres pays où le même processus a été engagé (OCDE CLP, 1997). Le même nombre de demandes a été déposé aux Pays-Bas,

pays plus de deux fois plus grand que le Danemark. Le nombre relativement important de demandes tient sans doute au fait que les entreprises danoises étaient plus habituées aux ententes que celles des autres pays ou qu'elles sont plus disposées à rendre publiques les ententes qu'elles ont conclues. Le Conseil examine ces demandes, en donnant la plus haute priorité aux cas qui pourraient constituer des précédents importants. L'Autorité a fixé avec le ministre un délai de trois ans et demi pour achever cet examen, ce qui amène au 31 décembre 2001 (OCDE CLP, 1997). Ce délai est plus court qu'en Suède, mais sensiblement plus long qu'aux Pays-Bas, qui devrait achever son examen dans un délai d'un an à 18 mois. L'Autorité examine d'abord les affaires les plus importantes afin de réduire les dommages qui pourraient avoir lieu dans l'intervalle ou la concurrence déloyale. Cependant, une centaine de cas seulement avaient été examinés au début de 1999. Il s'agit probablement là d'un phénomène non récurrent ; une fois que cet énorme retard aura été comblé, cette fonction devrait devenir moins importante.

Tableau 3. **Évolution des activités de mise en œuvre**

	1995	1996	1997	1998
Décisions du Conseil	57	48	48	74
Accords				53
Abus de position				21
Décisions ayant fait l'objet d'un recours	19	16	26	
Décisions annulées	11	6	10	

Source : Autorité de la Concurrence (1999) ; Rapports annuels au Comité du droit et de la politique de la concurrence de l'OCDE.

Les mesures prises à l'encontre des ententes ont été étonnamment fructueuses. Alors que l'on pensait que les ententes étaient peu nombreuses au Danemark, on en découvre dans le secteur du bâtiment et de la construction. La première enquête de l'Autorité visait un vaste système de soumissions concertées pour les marchés de matériel électrique, auquel semble avoir participé environ la moitié des 1 800 entreprises du secteur. L'Autorité envisage l'imposition d'amendes, pour la première fois dans l'histoire du Danemark. Le succès obtenu dans la première application de cette méthode encourage l'Autorité à l'utiliser davantage à l'avenir (Autorité de la concurrence, 1999).

4. LIMITES DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE : EXEMPTIONS ET RÉGIMES RÉGLEMENTAIRES SPÉCIAUX

4.1. Exemptions ou traitements spéciaux applicables à l'ensemble de l'économie

Les objectifs déclarés de la politique de la concurrence reconnaissent qu'il peut être nécessaire de concilier la concurrence avec d'autres objectifs. La constitution danoise elle-même implique que l'on mette en balance les avantages de la concurrence avec le « bien-être collectif ». Malheureusement, cette vague référence ne donne guère de précisions sur la façon de prendre une décision, ou même simplement tenter de concilier les points de vue, en cas de conflit entre plusieurs objectifs de l'action gouvernementale. Cette situation peut être particulièrement préoccupante lorsque la politique de la concurrence et sa mise en œuvre sont confrontées à d'autres programmes réglementaires répondant à des priorités et des exigences différentes. La loi sur la concurrence proprement dite envisage la possibilité de mettre en balance les différentes préoccupations. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la loi sur la concurrence cède généralement le pas devant les autres objectifs en cas de contradiction. Et comme dans d'autres systèmes qui utilisent les principes de la législation de l'UE en matière de concurrence, des pratiques par ailleurs anticoncurrentielles peuvent être autorisées si elles contribuent à la réalisation d'autres objectifs, parfois aussi vagues que l'amélioration de l'efficacité ou la promotion du progrès (Article 8 (1)(1)).

La loi sur la concurrence s'applique généralement à toutes les « activités industrielles et commerciales », c'est-à-dire toutes les activités économiques sur les marchés de biens ou de services, que ces activités soient ou non engagées à titre lucratif et quelle que soit la forme d'organisation des acteurs intervenants. La seule exemption explicitement prévue par la loi est celle, habituelle, dont bénéficient les salaires et les relations professionnelles⁷. Les activités industrielles et commerciales de l'administration centrale ou des collectivités locales sont elles aussi théoriquement couvertes si elles affectent les conditions de la concurrence ; il va cependant de soi que la loi ne s'applique pas à la production interne des autorités publiques (Article 3 ; Autorité de la concurrence, 1999).

Les dispositions générales prévoient de larges exemptions concernant des conduites visées par d'autres réglementations, tant nationales que locales

Bien que la loi proprement dite ne prévoit pratiquement aucune exemption particulière, elle permet de nombreuses exemptions de fait pour des conduites autorisées par d'autres autorités ou d'autres réglementations. Les interdictions essentielles de la loi, concernant les accords anticoncurrentiels et les abus de position dominante, ne s'appliquent pas si la pratique considérée est « une conséquence directe ou nécessaire d'une réglementation publique » (Articles 2(2)). Lorsque la pratique visée est déterminée par une autorité locale, par exemple un conseil municipal, le critère est différemment formulé, peut-être de manière plus stricte : la pratique visée doit être « indispensable à l'exercice des responsabilités attribuées par la loi à l'autorité locale concernée » (Articles 2(2)). En d'autres termes, une conduite qui est une conséquence « directe » mais peut-être pas « nécessaire » d'une réglementation à caractère national est exemptée ; lorsqu'une autorité locale est en jeu, la conduite considérée doit être « indispensable ». Quant au point de savoir si l'exemption s'applique, la décision incombe semble-t-il entièrement aux responsables dont la réglementation confère l'exemption : l'autorité qui a formulé la réglementation ou pris la décision détermine la « compatibilité » d'une pratique déterminée avec ladite réglementation (Article 2(4)). Pour les pratiques dont on peut considérer qu'elles relèvent des statuts ou des réglementations de l'UE, cette autorité doit être le ministre compétent.

Bien que le Conseil ne puisse intervenir à l'encontre de pratiques anticoncurrentielles engagées par une autorité publique si ces pratiques sont nécessaires aux tâches attribuées à cette autorité par la loi, les autorités municipales sont tenues de choisir les solutions ayant le moins d'effets anticoncurrentiels. De plus, une municipalité ne peut pas entraver la concurrence dans des domaines qui ne relèvent pas de son autorité légale, pas plus qu'elle ne peut fermer les yeux sur une conduite anticoncurrentielle lorsque celle-ci n'est pas nécessaire pour le respect de ses obligations légales (Autorité de la concurrence, 1999). La difficulté que soulève l'application de ce principe tient naturellement au fait que c'est « l'autorité compétente », qu'il s'agisse du ministère ou du conseil local, qui décide si son action est nécessaire ou l'emporte d'une autre manière sur les préoccupations de la politique de la concurrence. Il n'existe pas de moyens évidents d'appel et de décisions judiciaires.

Une déclaration est nécessaire lorsque l'exercice de l'autorité gouvernementale affecte les entreprises industrielles ou commerciales d'un organe gouvernemental. Cette obligation s'applique à l'autorité qui réglemente ou décide de ses propres activités industrielles et commerciales, ou des activités d'une quelconque entreprise au conseil d'administration de laquelle l'autorité est représentée, par exemple dans le cas d'une centrale électrique gérée par une municipalité. Si ces actions ou décisions affectent la concurrence, elles doivent être signalées à l'Autorité, conformément à des règles définissant, et peut-être limitant, l'obligation de déclaration (Article 2(6) ; Autorité de la concurrence, 1999). Le Conseil n'a été saisi jusqu'à présent que d'un très petit nombre de cas – trois ou quatre – faisant intervenir cette obligation de déclaration, bien que l'on ait craint au départ qu'il ne doive examiner des milliers d'actions et de décisions des collectivités locales.

Les deux exemptions de l'obligation d'autorisation du gouvernement ont été l'un des rares sujets de controverse lors des débats législatifs relatifs à la loi de 1998. Ces deux exemptions reflètent manifestement un compromis politique. Le Parlement savait que des plaintes avaient été formulées sur les entraves à la concurrence résultant de la réglementation ou de la position dominante d'entreprises publiques dans les secteurs de l'énergie, des transports, des télécommunications, de l'élimination des déchets, des ports, et même de l'éducation. Pour tenter de trouver un juste équilibre entre le respect de la concurrence et les autres objectifs, on a notamment visé à assurer l'égalité de traitement des entreprises privées et des entreprises publiques, en stipulant que les deux interdictions fondamentales de la loi s'appliqueraient en principe aux activités de ces deux types d'organisme. Le Parlement a cependant aussi précisé que l'Autorité et le Conseil, n'étaient pas compétents pour passer outre à un choix politique décidé par le gouvernement national ou par le Parlement (Autorité de la concurrence, 1999).

L'effet net de l'exemption concernant les réglementations publiques est cependant qu'il n'existe pas de présomption manifeste en faveur de la politique de la concurrence et qu'une multitude d'autres instances ont la possibilité d'y déroger. Il est particulièrement préoccupant que les administrations locales puissent avoir la possibilité, malgré le critère apparemment plus strict qui leur est appliqué, d'autoriser des activités industrielles ou commerciales contraires aux objectifs de la politique nationale de la concurrence. Les administrations locales ont l'autorisation générale de faire appliquer les réglementations qu'elles jugent nécessaires pour accomplir les tâches qui leur sont attribuées par la loi. Non seulement ceci implique manifestement une exemption pour les livraisons internes, mais, de l'avis de certains observateurs, les fournisseurs dépendant des municipalités ou partiellement gérés par elles pourraient encore bénéficier d'un traitement préférentiel (OCDE, 1998). Il n'est guère encourageant que ces exemptions se soient accompagnées d'un élargissement du Conseil dans le but précis d'y faire siéger des représentants des collectivités locales elles-mêmes.

Les seuils fixés par la loi pour bénéficier d'exemption peuvent être source de distorsions

Deux exceptions à l'interdiction d'accords anticoncurrentiels, visant à réduire la charge administrative des petites entreprises, sont très généreuses. La première est liée à une formule combinant la dimension de l'entreprise et sa part de marché : l'interdiction ne s'applique pas si l'accord est passé entre des entreprises qui, considérées globalement, ont un chiffre d'affaires annuel inférieur à 1 milliard de couronnes danoises et une part globale de marché inférieure à dix % (Article 7(1)(1)). La deuxième exception est uniquement fonction de la taille de l'entreprise : l'interdiction ne s'applique pas si le chiffre d'affaires annuel global des entreprises considérées est inférieur à 150 millions de couronnes danoises, quelle que soit leur part de marché (Article 7(1)(2)); néanmoins, l'accord passé entre ces entreprises pourrait encore être jugé contraire à la loi si l'effet total d'accords analogues dans le secteur considéré est anticoncurrentiel. Les réglementations précisent la façon de calculer le chiffre d'affaires⁸.

Assez curieusement, la première exemption n'est pas soumise à la disposition concernant les effets combinés d'accords analogues, et s'applique donc de toute façon même si l'impact sur l'ensemble du marché est anticoncurrentiel. Quant à la seconde exemption, elle ne s'applique pas aux accords concernant des prix minimums imposés (ou des bénéfices des revendeurs) (Article 7(2)(2)). L'éventuel effet de distorsion de ces deux dispositions prises globalement est d'autoriser les accords de prix imposés entre un groupe d'entreprises dont le chiffre d'affaires global se situe entre 150 millions et 1 milliard de couronnes danoises, aussi longtemps que les parties détiennent moins de 10 % d'un marché, même si l'effet combiné d'accords analogues sur le marché dans son ensemble est anticoncurrentiel. Ces seuils ne correspondent pas aux dispositions de la Commission européenne concernant la notification d'accords d'importance concurrentielle mineure sur la base d'une part de marché jugée négligeable (« bagatelgraenser ») (Autorité de la concurrence, 1999). Du fait de l'existence de ces règles, la loi peut ne pas couvrir des pratiques anticoncurrentielles sur de petits marchés qui pourraient être le théâtre d'un abus de position dominante.

4.2. *Exclusions, règles particulières et exemptions concernant certains secteurs*

Il semble que l'on s'accorde de plus en plus au Danemark à reconnaître l'opportunité d'éviter qu'il y ait conflit entre la loi générale sur la concurrence et les réglementations sectorielles, et des efforts sont en cours pour coordonner les actions et partager les informations afin de réduire le plus possible les risques de contradiction. Le Ministère du commerce et de l'industrie est favorable à ce que l'on sépare les questions relevant de la politique de la concurrence des autres responsabilités réglementaires sectorielles, responsabilités qui devraient être elles-mêmes réduites dans toute la mesure du possible. Le Conseil est lui aussi défavorable à l'intervention d'autorités sectorielles chargées de la réglementation sur les questions de concurrence.

Des mécanismes sont actuellement mis au point pour concilier les préoccupations générales de la politique de la concurrence avec celles des réglementations visant des problèmes spécifiques sectoriels. Un groupe inter-agences a mis au point des procédés pour informer les autorités responsables de la politique de la concurrence des problèmes qui se posent dans les secteurs des transports et des télécommunications. Ce groupe, nommé après que des problèmes soient apparus dans le domaine des télécommunications, a mission de faire des recommandations sur le partage adéquat des tâches entre l'Autorité de la concurrence et les autorités sectorielles chargées de la réglementation. Il a recommandé que les questions de concurrence en général soient gérées par l'Autorité de la concurrence, pour bénéficier de son expérience, économiser les ressources des organismes sectoriels et assurer la cohérence d'ensemble. Ces recommandations ont influé dans une certaine mesure sur la formulation de la législation relative aux télécommunications et aux chemins de fer (Autorité de la concurrence, 1999).

Le principe qui sous-tend les recommandations du groupe de travail est que les règles générales concernant la concurrence devraient relever de l'organisme chargé de la concurrence. Les règles concernant des problèmes techniques, la qualité et la sécurité, qui n'ont que des effets indirects sur la concurrence, devraient être gérées par une autorité sectorielle. Les questions de distribution, telles que les obligations de services universels et de services publics, devraient elles aussi relever de l'autorité sectorielle, mais en coopération avec l'agence chargée de la concurrence, notamment en ce qui concerne la formation des prix, domaine dans lequel l'agence chargée de la concurrence devrait normalement veiller au respect des décisions de prix des agences sectorielles et suivre les problèmes potentiels de péréquation. La question de l'accès au marché a d'importantes répercussions sur l'efficacité, de sorte qu'elle devrait relever au premier chef de l'agence chargée de la concurrence. Quant à savoir si ce partage des responsabilités sera couronné de succès, cela dépend de la façon dont il sera accepté par les autres ministères. Il ne s'agit là que d'un accord entre les ministères, et cet accord ne couvre pas les collectivités locales. Les légères différences que l'on peut observer concernant la façon dont il est appliqué dans les différents secteurs illustrent la diversité des priorités d'action et peut-être des intérêts politiques : le Conseil dispose d'un plus large pouvoir de surveillance et de formulation d'avis contraignants dans le secteur des télécommunications que dans celui des chemins de fer par exemple (OCDE CLP, 1998); s'agissant de l'électricité, la nouvelle loi sur l'électricité, en vigueur en 2000, assigne à l'organisme régulateur les questions de « monopole » – réseaux, opérateurs système, consommateurs captifs, et accès des tiers –, tandis que les autres questions de concurrence telles que celles concernant les consommateurs non-éligibles et la production demeurent régies par la législation de la concurrence.

On ne dispose d'aucune étude exhaustive sur la portée des exemptions et des traitements spéciaux. Un tel travail ne serait sans doute pas simple mais il pourrait être utile. En Australie, une étude exhaustive des exemptions et des traitements spéciaux a été réalisée en 1996-97 et a servi de base au programme général de réforme mis en œuvre ultérieurement.

Publications

Les prix des publications danoises peuvent être fixés par un accord de prix imposés. Un tel accord résulte d'une dispense individuelle accordée dans le cadre de la précédente loi sur la concurrence, dispense maintenue dans le cadre de la nouvelle loi (Article 27(2)). Les raisons de maintenir la dispense sont la protection de la culture et l'encouragement de la diversité des médias. Ces objectifs ne figurent pas parmi les critères retenus par la loi pour accorder une exemption soit individuelle soit globale. Le Conseil reviendra prochainement sur cette question.

Produits à base de tabac

Le Parlement a annulé la décision du Conseil et autorisé le maintien de prix imposés pour les cigarettes. Ce traitement est lié à l'exemption dont bénéficient les publications. Les kiosques à journaux ont, semble-t-il, besoin du revenu que leur assure la vente de cigarettes à prix élevé pour pouvoir poursuivre leur activité de distribution de publications.

Distribution

Une coopération en matière de commercialisation et de fixation des prix est autorisée en vertu de la clause spéciale d'exemption par catégorie figurant dans la loi sur la concurrence, qui s'applique aux accords entre chaînes de coopératives de commerce de détail. Ces accords sont largement répandus sur le marché danois ; de fait, la plupart des magasins de détail appartiennent à l'un des quelque 130 groupes de ce genre. Il existe en outre environ 300 entreprises de détail plus intégrées. Les groupes sont composés de détaillants qui coopèrent durablement sous un même nom ou une enseigne commune. Ils mènent souvent des actions concertées de commercialisation et utilisent les mêmes systèmes de comptabilité et de stockage. L'essentiel de leurs approvisionnements leur sont généralement fournis par un grossiste, société anonyme dont les détaillants sont actionnaires (Kofmann, 1998). Certains considèrent que de petits détaillants indépendants devraient être autorisés à se regrouper au sein de telles coopératives pour pouvoir négocier plus favorablement avec les grossistes, mais sans cependant disposer d'un trop large pouvoir en matière d'achat (Autorité de la concurrence, 1999). Les groupes sont autorisés à conclure des accords horizontaux portant sur des problèmes de commercialisation mais non pas sur les prix, bien que les entreprises puissent faire une publicité conjointe sur des prix « maximums ». L'exemption est fonction de certains seuils concernant les parts de marché. On suppose cependant bien évidemment que le « marché » est l'ensemble du pays, du moins pour le commerce de détail de produits alimentaires. Il s'agit donc du pouvoir de marché tel qu'il se répartit entre les niveaux du gros et du détail, et non pas du pouvoir de marché au niveau des consommateurs. Cette exemption spéciale par catégorie a été mise au point afin d'exempter certaines chaînes qui ne pouvaient bénéficier des exemptions générales prévues dans les cas d'importance mineure. Aux Pays-Bas, une exemption analogue a été adoptée dans le cadre de la nouvelle loi sur la concurrence. L'exemption par catégorie néerlandaise ne prévoit pas de seuil de part de marché mais fixe des limites plus précises aux activités des entreprises que ce n'est le cas au Danemark. Ainsi, aux Pays-Bas, l'exemption limite la durée des campagnes conjointes de commercialisation, limite le pourcentage de produits qui peuvent faire l'objet d'un arrangement d'approvisionnement exclusif, et interdit la discrimination. Le but de ces deux dispositifs est de permettre aux chaînes de détaillants indépendants de concurrencer efficacement les chaînes intégrées, en leur permettant de coordonner certaines de leurs activités de commercialisation et d'instituer des relations d'approvisionnement à long terme dans le cadre de systèmes de franchise ou de coopérative. Sous réserve que les détaillants n'aient pas effectivement de pouvoir de marché sur les marchés locaux, les activités qu'ils sont autorisés à entreprendre dans le cadre de l'exemption peuvent en fait leur permettre de concurrencer plus activement et plus efficacement les structures intégrées. Néanmoins, dans les deux pays, les problèmes passés de concurrence au niveau du détail exigent que l'on suive attentivement l'utilisation et l'impact de ces exemptions.

Les réglementations concernant les horaires d'ouverture et l'entrée sur les marchés peuvent également entraver dans une certaine mesure la concurrence. La réforme des horaires d'ouverture des magasins a eu une certaine incidence sur la structure du secteur. La loi de 1995 en la matière autorise sans limitation l'ouverture du lundi matin à 6 heures au samedi soir 17 heures. Les petits points de vente (ceux dont le chiffre d'affaires est inférieur à 13 millions de couronnes danoises) peuvent ouvrir le dimanche. Le maintien de certaines limites, et la possibilité ainsi offerte aux petits commerçants d'éviter la concurrence des grands établissements visent à répondre au souci de venir en aide aux magasins qui existent encore dans les zones rurales et de limiter le travail de nuit. Grâce à cette protection spéciale, certaines petites sociétés de commerce de détail ont sans doute pu subsister, leurs horaires exclusifs ayant pu inciter les consommateurs à ne pas se déplacer vers les grandes surfaces plus éloignées. L'Autorité de la concurrence n'a pas été consultée à propos de cette réforme, et n'a donc pas eu la possibilité de commenter son aspect protectionniste, et potentiellement anticoncurrentiel.

L'entrée sur le marché est freinée par les réglementations concernant l'aménagement du territoire. La loi de planification encourage la concentration, en empêchant la création de nouveaux centres commerciaux en dehors des agglomérations. La concentration est déjà forte dans le commerce de détail alimentaire ; les deux premières entreprises détiennent environ les deux tiers du marché des grandes surfaces. D'autres secteurs de détail, notamment l'électronique et les jouets, sont également dominés par un petit nombre d'entreprises (3 ou 4). L'interdiction imposée à la création de nouveaux grands magasins sera maintenue pendant trois ans de plus. La taille maximum des nouveaux magasins d'alimentation autorisés sera alors de 3 000 mètres carrés. Il existe déjà au Danemark quelques établissements dont la superficie est plus importante et qui bénéficieront de ce fait d'un avantage acquis. Le Conseil a critiqué cette loi lorsqu'elle a été proposée, craignant qu'elle ait pour effet de geler la structure existante du marché et de protéger les monopoles locaux existants contre toute nouvelle entrée. Le Conseil redoutait aussi une perte de concurrence dynamique, étant donné l'impossibilité d'introduire de nouveaux concepts de commercialisation et l'interdiction faite aux entreprises de répondre aux nouvelles habitudes des consommateurs (OCDE CLP, 1996). Cet argument du Conseil n'a pas été retenu.

On ne dispose pas de données économiques permettant d'apprécier l'ampleur des problèmes de la concurrence dans le commerce de détail, au niveau par exemple des prix relatifs ou des profits. Le Rapport d'étape de 1999 sur la concurrence dans le commerce de détail n'est guère concluant. Le gouvernement reconnaît cependant que les limitations concernant les horaires d'ouverture des magasins et les contrôles de planification « sont à l'origine de distorsions économiques regrettables, notamment en limitant la dimension des magasins », et note que les entreprises ont réagi en menaçant de se délocaliser en Suède et d'inciter les consommateurs danois à venir faire leurs achats dans ce pays grâce au nouveau pont (gouvernement du Danemark, 1998).

Produits pharmaceutiques

La concurrence dans le domaine des produits pharmaceutiques est strictement limitée par la réglementation. Les prix sont uniformes dans l'ensemble du pays. Les marges bénéficiaires sur les prix à l'importation et les prix de gros sont réglementées, et il n'existe pas de rabais. Les bénéfices des pharmacies sont également contrôlés. Le nombre des officines est limité, et les consommateurs n'ont pas la possibilité de s'approvisionner ailleurs. Il y a quelques années, l'Autorité de la concurrence avait estimé que les prix des produits pharmaceutiques au Danemark dépassaient en moyenne de 1 milliard de couronnes danoises par an leur niveau dans d'autres pays. Depuis lors cependant, les prix pratiqués dans les différents pays du nord de l'Europe ont plus ou moins convergé. Selon le Ministère du commerce et de l'industrie, les prix dans les pharmacies danoises dépassaient de 22 % leur niveau moyen dans l'UE au début des années 90 (Albaek, 1998). L'une des premières grandes sociétés danoises est un laboratoire pharmaceutique qui a sans doute tout avantage à maintenir les prix intérieurs à un niveau élevé dans la mesure où cela peut être un argument pour justifier l'application de prix réglementés élevés dans d'autres pays.

L'Autorité est chargée par la loi sur les produits pharmaceutiques et la loi sur les pharmacies de veiller à préserver néanmoins une certaine concurrence, malgré les conditions créées par les réglementations publiques (Autorité de la concurrence, 1997). Et le Conseil a réussi dans une certaine mesure à mettre un terme à certaines pratiques anticoncurrentielles dans la distribution de produits pharmaceutiques. En vertu de la loi antérieure, le Conseil pouvait ordonner à l'association des pharmaciens de supprimer ses règles limitant la concurrence : fixation des prix, contrôle de la commercialisation, interdiction faite à d'autres magasins de distribuer des produits pharmaceutiques, et interdiction de les revendre. L'association a accepté d'abandonner certaines des restrictions en matière de publicité (OCDE CLP, 1996). La Loi ne permettait naturellement pas au Conseil de s'attaquer à des contraintes analogues résultant non pas d'un accord mais d'un texte législatif ou réglementaire.

Les plaidoyers en faveur de la concurrence dans ce secteur n'ont eu qu'un effet limité. Le Conseil a fait au moins trois propositions officielles au ministre de la Santé concernant la nécessité de rendre le secteur des produits pharmaceutiques plus compétitif. La première proposition recommandait une libéralisation générale du fonctionnement du marché pour remédier à l'absence de concurrence au niveau des prix et aux obstacles à l'entrée ; en réponse à cette proposition, le ministre a nommé une commission spéciale dont les conclusions ont abouti au vote d'un texte législatif qui améliorerait quelque peu la situation. Une autre proposition concernait la concurrence entre les distributeurs privés et publics de produits pharmaceutiques, les seconds étant habituellement des pharmacies situées dans des hôpitaux appartenant aux conseils de comté et gérées par eux. Le Conseil recommandait là encore l'abrogation ou la libéralisation des règles, et les autorités ont procédé à certaines modifications en conséquence. Enfin, une recommandation au ministre de la Santé et au ministre de l'Agriculture demandant l'abrogation des règles définissant les profits sur les sérums et les vaccins vétérinaires et l'attribution à une société indépendante des activités de distribution menées par le Laboratoire vétérinaire national des sérums a été partiellement suivie d'effet (Conseil de la concurrence, 1996).

L'Autorité de la concurrence a centré plus étroitement ses efforts dans ce domaine. Elle coopère actuellement avec le Ministère de la santé pour élargir les pouvoirs des acheteurs concernant l'obtention de rabais. Le projet le plus important concerne cependant la réalisation du marché européen unique des produits pharmaceutiques, ce qui impliquera que l'on surmonte ou que l'on fasse la part des différences nationales en matière de réglementation des prix et des ventes et même des schémas de consommation. L'Autorité suggère pour ce faire de poursuivre les échanges parallèles, d'envisager une libéralisation des prix des produits vendus sans ordonnance et des produits génériques, et d'éliminer les contrôles détaillés sur les prix.

Marchés publics

L'absence de concurrence et de discipline du marché dans les services publics est l'une des principales lacunes de l'économie danoise. Au niveau local, la sous-traitance n'est pas interdite, mais elle n'est pas non plus obligatoire, si ce n'est une loi de 1989 qui impose à la compagnie d'autobus de l'agglomération de Copenhague de sous-traiter une partie de ses services. En conséquence, la sous-traitance reste rare malgré les efforts faits pour l'encourager. Le gouvernement national a eu plus largement recours à des appels d'offres, pour la construction et le génie civil. Depuis 1992, les appels d'offres sont obligatoires pour les projets du gouvernement national chaque fois que la concurrence de fournisseurs extérieurs est possible (OCDE, 1993).

Services postaux

Depuis plusieurs années, le Danemark s'efforce de libéraliser les services postaux. En 1995, le Conseil a participé à l'élaboration d'une réglementation du Ministère des transports visant à éviter les distorsions de la concurrence par le biais de la péréquation (OCDE CLP, 1996). Après avoir été saisi d'une plainte, le Conseil a présenté un rapport soulignant le manque de transparence des activités concurrentielles des Services danois des postes, et le risque non négligeable de péréquation qui résultait de l'organisation des activités de ces services et qui était susceptible de fausser la concurrence au détriment des sociétés privées. Le Conseil a saisi le ministre des Communications et a recommandé que les bilans des activités concurrentielles des Services danois des postes puissent être consultés par le public, et que les activités concurrentielles soient séparées des activités réglementées de monopole par la création d'une société distincte. Huit mois plus tard, le gouvernement a adopté une nouvelle loi, et les activités concurrentielles des Services danois des postes ont été transférées à une société publique indépendante opérant selon les règles commerciales normales. L'Autorité de la concurrence est dotée par la législation relative aux services postaux d'un certain nombre de responsabilités concernant le respect du jeu de la concurrence (Autorité de la concurrence, 1997).

Le monopole statutaire concerne les lettres d'un poids inférieur à 250 grammes. Environ 90 % des activités du service postal relèvent du secteur monopolistique protégé. La concurrence tend actuellement à se développer dans les autres services à valeur ajoutée.

Transports

Le secteur des transports de surface offre d'importantes possibilités de réforme. Il est nettement moins déréglementé que celui des télécommunications par exemple.

Afin de protéger les chemins de fer, les autorisations accordées aux services interrégionaux d'autocars ont été très rares. Un problème essentiel est l'accès des bus aux installations qui permettent de traverser le Grand-Belt pour atteindre l'île de Sjælland sur laquelle est située l'agglomération de Copenhague. Le ministre des transports rédige actuellement un projet de loi qui autoriserait la création de cinq lignes, chacune étant desservie par trois autocars quotidiens. Cette autorisation serait valable jusqu'en 2003. Cette mesure limitée n'en constituerait pas moins une réforme significative. Le nouveau pont vers la Suède pourrait également encourager le développement de services d'autocars à longue distance. Les services de bus locaux peuvent faire l'objet d'appels d'offres au niveau municipal. Certaines opérations de sous-traitance ont été couronnées de succès, mais les grandes villes n'ont pas toutes utilisé cette possibilité.

Le système ferroviaire a été partiellement restructuré, mais les modifications sont récentes et jusqu'à présent les nouvelles entrées sur le marché sont rares, et la concurrence reste limitée. En 1996, la Compagnie publique danoise des chemins de fer (DSB) a été scindée en deux, le réseau étant dissocié des activités d'exploitation. Les services d'infrastructure ont été confiés à une entreprise publique indépendante, l'Agence nationale danoise des chemins de fer, à partir du 1er janvier 1997. Cette société possède les grandes lignes et les lignes secondaires, certaines installations de dépôt, et les systèmes d'information et de télécommunications. Elle gère l'accès au réseau, en fixant les prix et les conditions. La section responsable des activités d'exploitation, la DSB, possède les gares, les entrepôts, et d'autres actifs. L'Autorité de la concurrence suit l'évolution des prix et des autres conditions concernant les gares et veille au respect de l'obligation faite à la DSB de louer le matériel roulant. Les prix et les conditions d'accès pour exploiter des « services d'intérêt public » relèvent de la compétence du ministre des Transports (Autorité de la concurrence, 1999). A partir du 1er janvier 2000 et jusqu'en 2003, 15 % du trafic public de passagers fera théoriquement l'objet d'appels d'offres. Les subventions à la division fret de la DSB sont progressivement éliminées et seront remplacées par une subvention générale à tous les utilisateurs de fret.

Le libre accès de tous les transporteurs est désormais prévu pour le 1er janvier 2000. L'Autorité de la concurrence est habilitée à fixer les taux de fret de l'accès au réseau, en vertu d'une nouvelle loi entrée en vigueur au début de 1999. La DSB n'a plus l'exclusivité du trafic de fret. Les compagnies de navigation et de transport routier ont ainsi la possibilité de concurrencer le transport ferroviaire. Théoriquement, les voies sont désormais ouvertes à tous, moyennant le versement d'une certaine redevance. Mais le système, qui se trouve encore pour l'essentiel dans le domaine public, ne fonctionne pas comme une véritable entreprise et la concurrence n'a jusqu'à présent pas joué.

Les actions de plaidoyer en faveur de la concurrence dans ce secteur n'ont guère eu d'effet. Le Conseil a recommandé à une autorité chargée des transports publics d'accorder une licence à une compagnie privée d'autobus pour desservir une liaison interurbaine. L'autorité a rejeté cette recommandation, la Compagnie publique des chemins de fer danois ayant fait valoir qu'elle desservait déjà la ligne en question (Conseil de la concurrence, 1996). Le Conseil a recommandé au ministre des Transports d'abroger les règles qui interdisent la concurrence dans le secteur des services de taxi en réglementant les prix en limitant le nombre de licences selon une estimation de la demande probable, en fixant des critères non objectifs et incohérents pour l'attribution de ces licences et en exigeant le passage par un bureau de réservation. Le Conseil estimait que l'entrée sur ce marché devait être fondée sur des considérations pertinentes, raisonnables et objectives, pour que toute personne satisfaisant à ces critères puisse pénétrer sur le marché (OCDE CLP, 1997b). Le ministre a envoyé la recommandation à une commission spéciale chargée d'étudier des amendements mais aucune suite ne lui a été donnée (Conseil de la concurrence, 1996). L'Autorité a récemment étudié des améliorations possibles des coûts dans le secteur des transports et a publié les résultats de son travail dans le Rapport sur la concurrence 1999.

Télécommunications

Le Danemark a libéralisé assez rapidement le secteur des télécommunications. Un accord inter-agences a réparti les responsabilités entre l'Autorité et l'Agence nationale des Télécom (NTA). Selon la législation relative à ce secteur, l'organisme responsable de la réglementation sectorielle, NTA, doit obtenir l'aval du Conseil lorsqu'il approuve des prix maximums pour les obligations de service universel ou lorsqu'il supervise les accords d'interconnexion et les accords passés avec des prestataires de services (Autorité de la concurrence, 1999). Pour éviter des chevauchements au niveau des mesures ou des conditions, ou au contraire des lacunes, les deux agences se sont engagées à procéder à un échange ininterrompu d'informations dans le cadre de procédures formalisées. Elles se sont mis d'accord sur les principes et les grandes lignes d'une coordination pratique.

Le Conseil table sur la compétence de l'agence sectorielle lorsqu'il s'agit de trancher des questions relevant de ce secteur. Lorsque Télé Danemark a voulu fixer les redevances de souscription au même niveau dans toutes les régions du pays en 1998, dans un souci de rééquilibrage, le Conseil a déclaré que cette mesure serait un abus de position dominante visant à défavoriser les concurrents. Le Conseil a approuvé la décision générale concernant la structure de la redevance d'interconnexion. Les organes responsables de la concurrence n'ont cependant pas voix au chapitre pour ce qui est des tarifs d'interconnexion, ceux-ci étant fixés par Télé Danemark et approuvés par l'organe réglementaire sectoriel conformément à des règles dérivées de la directive de l'UE. Le Conseil a néanmoins pris des décisions concernant les conditions des contrats, en limitant à six mois la durée maximum des contrats de services aux consommateurs et à un an celle des accords d'interconnexion. En ce qui concerne l'accès au système du câble, par exemple pour l'utilisation d'Internet, la règle qui serait appliquée serait celle de l'égalité de traitement si Télé Danemark utilisait également son système de câble pour le service Internet. Le Conseil aurait alors la possibilité d'ordonner à Télé Danemark d'autoriser l'accès au système de câble s'il constatait un abus de position dominante. Le problème ne s'est cependant pas posé et aucune demande dans ce sens n'a été faite. Le Conseil a demandé une comptabilité séparée pour le réseau câblé, mais la décision finale dépend de NTA, l'organe réglementaire sectoriel.

Électricité, chauffage et gaz

La loi sur la concurrence s'applique à l'électricité. L'Autorité a reçu 150 notifications d'accords et en a approuvé une trentaine. Un accord interdisant la revente d'électricité à Copenhague a été jugé illégal ; on a estimé que les mesures imposant un fournisseur exclusif étaient en contradiction aussi bien avec la loi sur la concurrence qu'avec la loi sur l'énergie électrique (OCDE CLP, 1997). Le Conseil a tenté de demander l'accès de parties tierces au réseau de transmission du Jutland-Funen dans une décision de 1996, estimant que cela mettrait fin au monopole de la production d'électricité et serait bénéfique pour l'industrie danoise. La Cour d'appel a cependant rejeté cette décision, arguant que le Conseil n'était pas habilité par la loi sur la concurrence alors en vigueur à ordonner l'accès de parties tierces « aux conditions habituelles pour des ventes analogues » parce qu'aucune vente analogue n'avait jamais eu lieu, le réseau n'ayant jamais été ouvert à un autre producteur. C'est là un nouvel exemple de succès par défaut. La controverse a conduit à la modification de la loi sur la fourniture d'électricité, de manière à autoriser les gros consommateurs à obtenir l'accès au réseau et à choisir leurs fournisseurs (OCDE CLP, 1996).

Les conflits de juridiction entre les autorités de la concurrence et l'organe réglementaire sectoriel n'ont pas posé de problèmes sérieux dans ce secteur. Sur le plan administratif, la définition des juridictions est simplifiée dans une certaine mesure par le fait que l'Autorité fait office de secrétariat aussi bien pour l'application de la loi sur la concurrence que pour certains aspects de la réglementation de l'énergie électrique. Dans le secteur des télécommunications en revanche, où l'autorité est séparée du fait de l'existence de deux lois distinctes, la définition des juridictions a été un peu plus complexe. Le fait que le problème soit plus simple dans le secteur de l'électricité ne signifie cependant pas qu'il n'existe pas de désaccords, les autorités de la concurrence ayant été déçues de la portée limitée des réformes proposées par le Ministère de l'énergie.

Secteur financier

Le système de paiement par carte est devenu un monopole, en raison de la façon dont il est réglementé. Aux termes de la loi, seul le détenteur d'une carte doit acquitter une redevance, de sorte qu'il serait anti-économique de créer plusieurs systèmes. La différence entre cette approche et les systèmes utilisés partout ailleurs en Europe, et la possibilité limitée de réaliser des économies d'échelle, ont conféré au système danois un important avantage au plan interne. Les banques ont conclu des accords pour gérer le système, et l'accès d'autres cartes au niveau du commerce de détail est limité, là encore en vertu d'un accord.

Le gouvernement tente maintenant de sortir de cette situation de monopole, mais estime qu'une certaine réglementation restera encore nécessaire, au moins pour assurer l'accès jusqu'à ce que le monopole ait totalement disparu. Pour encourager la concurrence, les restrictions imposées à l'accès aux terminaux doivent être levées et d'autres systèmes de règlement doivent être autorisés, ce qui permettrait plus facilement de demander aux magasins de verser une redevance pour utiliser un système de paiement. La nouvelle loi sur les cartes de paiement envisage une application plus large des règles de contrôle spécifique que ce ne serait normalement le cas en vertu de la loi générale sur la concurrence, afin de permettre une intervention plus rapide au cours de cette période de transition. Ces règles doivent être gérées par l'Autorité de la concurrence. Selon certains des membres du Conseil, le fait de confier cette responsabilité au ministère en court-circuitant le Conseil vise à donner au ministère le contrôle de la situation et à faire en sorte que les règles assurent une réglementation directe des prix, ce que le Conseil pourrait condamner.

Le Conseil a recommandé au ministre de la Justice d'autoriser les institutions de cotation de crédit d'avoir le même accès en ligne que les autres institutions financières aux registres d'hypothèques, de titres et de dettes (Autorité de la concurrence, 1999). Il n'est pas évident que cette recommandation ait été suivie d'effet (OCDE CLP, 1996).

Services professionnels

Les accords visant à contrôler les honoraires ont été contestés, avec un certain succès. Il n'en demeure pas moins que l'entrée dans les services professionnels et leur exercice demeurent contrôlés, et que la situation ne s'est guère améliorée à cet égard.

Conformément à la précédente loi sur la concurrence, l'Autorité et le Conseil avaient contesté avec succès le barème d'honoraires recommandé par les avocats. L'Ordre des avocats danois avait été invité à annuler ce barème et lever son interdiction de toute publicité. L'Ordre a tenté de négocier une solution partielle, alors que la question était examinée par la Cour d'appel pour les affaires de concurrence, mais le Conseil a rejeté ses suggestions et la Cour a confirmé la décision en 1996 (OCDE CLP, 1996). Néanmoins, les avocats n'affichent toujours pas leurs honoraires, lesquels, si l'on en croit certains, auraient d'ailleurs augmenté. D'autres tentatives visant à renforcer la concurrence dans le domaine des services juridiques ont échoué. Le Conseil a recommandé au ministre de la Justice de libéraliser les règles qui interdisent aux avocats d'exercer conjointement avec des professionnels non juristes, comme ils le pourraient dans le cadre de partenariats pluridisciplinaires. Le Conseil a également recommandé de mettre un terme à l'obligation d'adhérer à l'Ordre des avocats danois. Le ministre de la Justice a rejeté ces recommandations (Conseil de la concurrence, 1996).

Les agents immobiliers ont fait éclater le monopole légal concernant la rédaction d'actes translatifs. Le Conseil a recommandé avec succès au ministre de l'Industrie et au ministre de la Justice de supprimer la disposition statutaire refusant aux agents immobiliers la possibilité de rédiger des contrats, et d'autoriser les membres de cette profession à faire connaître les services qu'ils offrent dans ce domaine. Néanmoins, les agences de recouvrement de créances ne peuvent encore intervenir devant les tribunaux sans passer par le truchement d'avocats, bien que, il y a plusieurs années de cela, le Conseil ait recommandé l'abrogation du droit exclusif des avocats de recouvrer des créances devant les tribunaux (Conseil de la concurrence, 1996). La proposition visant à autoriser les bureaux chargés du recouvrement de créances à se faire représenter devant les tribunaux par des employés ayant une formation juridique mais non inscrits au barreau est maintenant une proposition du Comité, qui figure dans le cadre de toute une série de recommandations visant à accélérer les procédures juridiques.

L'entrée dans les professions de soins de santé est étroitement contrôlée, par des moyens qui peuvent entraver la concurrence en même temps qu'ils peuvent être une garantie de compétence. Les accords entre le Service national de santé et les professions du secteur de la santé limitent le nombre absolu de praticiens autorisés. L'accès au système d'assurance nationale de santé dépend de l'adhésion obligatoire au groupe professionnel correspondant. De plus, les services des professionnels paramédicaux ne peuvent être remboursés par le système d'assurance privée. L'Autorité a recommandé la suppression de ces limitations ; le Service national de la santé a rejeté la recommandation. Des progrès ont cependant été faits dans la mesure où certaines de ces professions peuvent désormais faire de la publicité. Aux termes de la loi, les chiropracteurs, dentistes et techniciens dentaires ne peuvent faire connaître que leur nom, leur profession, leur adresse, leurs horaires et, le cas échéant, leur accès au régime d'assurance nationale de santé. Le Conseil a recommandé l'abrogation ou du moins la modification de ces règles. Le ministre de la Santé a chargé une commission d'envisager une libéralisation dans ce domaine, et les mesures proposées par cet organisme répondent partiellement aux recommandations du Conseil (Conseil de la concurrence, 1996).

Les tentatives faites pour lever les restrictions limitant la possibilité d'exercer une profession de manière novatrice ont généralement échoué. La recommandation de laisser les avocats et les experts-comptables constituer des partenariats pluridisciplinaires a été repoussée par le ministre de l'industrie, dans le cas des experts-comptables, ainsi que par le ministre de la Justice, dans celui des avocats. La recommandation faite au ministre du Logement et de la Construction de laisser les géomètres-experts créer des filiales et des partenariats pluridisciplinaires avec d'autres professions a été elle aussi repoussée (Conseil de la concurrence, 1996).

5. SENSIBILISATION À L'IMPÉRATIF DE LA CONCURRENCE DANS LE CADRE DE LA RÉFORME RÉGLEMENTAIRE

Le Conseil a joué un rôle actif à cet égard, même si ses efforts n'ont pas toujours été couronnés de succès.

Depuis la loi de 1990, le Conseil était autorisé à formuler des recommandations sur la politique de la concurrence à l'intention d'autres autorités publiques⁹. La nouvelle loi confirme cette mission et la précise. Le Conseil de la concurrence « peut prendre contact avec l'autorité compétente » dont l'action a entraîné une pratique anticoncurrentielle qui bénéficie d'une exemption réglementaire à l'interdiction prévue par la loi sur la concurrence. Le Conseil peut « signaler les effets potentiellement préjudiciables sur la concurrence et faire des recommandations pour favoriser cette dernière ». L'autorité compétente est tenue de répondre à cette requête dans les trois mois et l'échange peut être rendu public (Article 2(5)). En 1996, environ 15 personnes-années ont été consacrées aux efforts de sensibilisation à l'impératif de la concurrence (Autorité de la concurrence, 1999). Du fait de l'organisation du système de gouvernement du Danemark et des pouvoirs qui sont confiés aux administrations régionales et municipales, la sensibilisation à l'impératif de la concurrence est une tâche de tous les instants. Dans la mesure où les responsables des prises de décisions doivent être persuadés dans chaque cas de l'utilité des méthodes fondées sur le jeu du marché, l'évolution ne peut se faire que très progressivement.

En vertu de la loi de 1990, le Conseil a formulé une quarantaine de recommandations à d'autres autorités publiques sur des questions de concurrence. Ce travail a été résumé dans un rapport de 1998¹⁰. Les recommandations couvraient des restrictions à l'accès au marché, les prix, les conditions d'exploitation des entreprises, la publicité, les restrictions aux échanges, et d'autres distorsions à la concurrence. Les secteurs les plus fréquemment visés étaient les télécommunications, les transports, les soins de santé, les produits pharmaceutiques, les services professionnels et la politique de l'environnement (Autorité de la concurrence, 1999). Le Conseil a estimé qu'environ 60 à 70 % des recommandations qu'il avait ainsi formulées avaient abouti à une forme ou une autre d'action ou à une modification dans le sens requis, et qu'environ 30 % des recommandations avaient été ignorées ou repoussées (Conseil de la concurrence, 1996).

Bon nombre des recommandations du Conseil visaient les conséquences anticoncurrentielles de réglementations définissant les qualifications ou les certifications nécessaires à l'entrée dans des professions ou des métiers (Autorité de la concurrence, 1999). Néanmoins, seules quelques-unes de ces recommandations ont été véritablement couronnées de succès. Le Conseil a fait plusieurs recommandations concernant la réforme des soins de santé et a publié un rapport en 1997 sur les conditions de la concurrence dans ce secteur. Une action engagée en vertu de la loi sur la concurrence est parvenue à lever la plupart des contraintes anticoncurrentielles imposées par les codes de conduite des associations professionnelles. Néanmoins, la réglementation de l'accès au marché et des conditions d'exercice des professions ont les mêmes effets non concurrentiels que les accords. Les recommandations de nouvelles réformes n'ont obtenu aucun résultat appréciable (Autorité de la concurrence 1999 ; OCDE CLP, 1997).

La sensibilisation à l'impératif de la concurrence, conjuguée aux menaces de l'UE en cas de non-respect, est parvenue à ouvrir l'accès des installations portuaires aux services de ferry. Cet accès est contrôlé par le Ministère des transports. La compagnie publique de chemins de fer, DSB, possédait et exploitait le port d'Elsinore, qui dessert la Suède, et celui de Rødby, qui dessert l'Allemagne, et le Ministère limitait l'accès de ces ports aux ferries gérés par les compagnies publiques de chemin de fer de la Suède et de l'Allemagne. La liaison Elsinore-Helsingborg était monopolisée par une compagnie publique conjointe danoise-suédoise. En 1993, le Conseil a recommandé au ministre des Transports d'ouvrir l'accès des installations portuaires à la concurrence. Le ministre n'a pas réagi mais la Commission européenne a engagé une procédure conformément à l'article 90 du Traité de Rome. Le résultat obtenu a été cependant limité ; le plaignant suédois a été autorisé à construire sa propre installation à Elsinore au lieu d'utiliser celle qui existait. Après plus de deux ans de litige, l'accès au terminal existant a été finalement accordé et les prix ont fortement baissé (Autorité de la concurrence, 1999).

Diverses études et déclarations du Conseil concernent les importantes questions de déréglementation des infrastructures dans les secteurs des télécommunications et de l'électricité. Le Conseil a recommandé au Ministère de la recherche un certain nombre de grandes lignes pour assurer le libre jeu de la concurrence dans les télécommunications, à l'époque où la libéralisation de ce secteur était en cours de discussion. Trois conditions étaient particulièrement importantes : les opérateurs ou les exploitants ne devaient pas lier d'autres produits ou d'autres services à l'utilisation du réseau de base (transmission vocale, de données ou vidéo) ; les prix et les conditions du réseau de base devaient être les mêmes, qu'ils soient ou non liés à d'autres produits ou services ; et les engagements d'abonnement au service de réseau ne devaient pas dépasser trois mois. Un commentaire antérieur avait attiré l'attention sur les risques de péréquation découlant de l'exploitation commune des services alors monopolistiques et des nouveaux services concurrentiels du réseau téléphonique mobile GSM. Jugeant peu probable que la seule séparation des comptes assure une transparence suffisante, le Conseil a recommandé la séparation structurelle des activités de GSM (OCDE CLP, 1996). Plus récemment, en 1998, le Conseil a rendu publiques des études sur les questions de concurrence dans les secteurs de l'électricité et des services d'intérêt public.

D'autres récents avis du Conseil ont concerné l'élimination des déchets, les prothèses auditives et l'acheminement du courrier assuré par le service postal. Le Conseil a recommandé que le ministre de l'Environnement et de l'Energie assure des conditions de concurrence équitable entre les entreprises publiques et privées sur les marchés de la collecte, du transport et du recyclage des déchets, en séparant notamment ces activités commerciales des pouvoirs exécutifs des collectivités locales et en fixant les redevances à un niveau reflétant les coûts effectifs et non en vue de subventionner les entreprises locales (Autorité de la concurrence, 1999 ; OCDE CLP, 1996). En 1998, le Conseil a publié une analyse concernant les prothèses auditives et a adressé une recommandation à ce sujet au ministre des Affaires Sociales (Autorité de la concurrence, 1999). Ces prothèses sont fournies gratuitement (ou moyennant une subvention auprès de cliniques privées) ; le Conseil recommandait que la subvention aille directement aux utilisateurs qui pourraient alors procéder eux-mêmes au choix. Le ministre a bien évidemment rejeté cet avis, conscient de l'intérêt d'un système dans le cadre duquel le service paraît être fourni gratuitement (OCDE CLP, 1997). Le Conseil a enfin recommandé au Ministère de la communication et du tourisme de séparer l'unité du service public des postes chargée de l'acheminement du courrier des autres fonctions des services postaux et de rendre publics les comptes de cette unité pour qu'ils puissent être comparés avec ceux des concurrents privés. On craignait à la fois que cette activité soit indûment subventionnée et que ses liens avec les services postaux lui permettent d'avoir accès à des informations sur ses concurrents (OCDE CLP, 1997b).

6. CONCLUSIONS ET OPTIONS POUR LA RÉFORME

L'adoption d'une nouvelle loi sur la concurrence témoigne d'une plus grande détermination des autorités. Le texte de 1998, qui s'accompagne de l'attribution de responsabilités nouvelles à l'Autorité de la concurrence pour souligner l'importance de l'efficacité dans le contexte d'une « concurrence praticable », témoigne de la résolution des responsables et plus encore de leur volonté de changement. Déjà, les nouveaux pouvoirs sont utilisés de manière sans précédent, pour rechercher et sanctionner les accords anticoncurrentiels non déclarés. La suppression réussie des accords déclarés des associations professionnelles en matière de prix avait déjà montré ce que l'on pouvait obtenir grâce à la persuasion et à l'application des textes même lorsqu'une loi est relativement difficile à faire respecter. S'agissant des questions réglementaires, le Conseil a de tout temps montré son intérêt et sa volonté d'intervenir dans ce domaine.

Néanmoins, la loi de 1998 présente encore d'importantes lacunes, notamment en ce qui concerne des sanctions crédibles et le contrôle des fusions. La structure de prises de décisions, partagée entre trois institutions administratives en plus des tribunaux peut conduire à un manque de direction générale. Dans la mesure où il n'existe pas d'autorité de contrôle des fusions, le Conseil peut devoir faire plus largement appel aux réglementations directes, avec leurs effets généralement peu souhaitables, pour contrôler les abus de position dominante. Si la législation évolue sur le fond dans le sens de l'efficacité, l'attachement caractéristique du Danemark à l'équité de traitement, attachement qui se manifeste dans le caractère représentatif des structures de prise de décisions ainsi que dans le contenu et l'application des règles, l'empêche de s'engager résolument à atteindre un objectif dont les résultats pourraient parfois sembler incompatibles avec cet attachement. Les modifications se font donc avec lenteur, prudence, et de manière très progressive.

Il est difficile de dire quelle importance revêtent les principes de la concurrence dans le contexte réglementaire national. Si l'on compare les conditions actuelles avec les problèmes sectoriels et autres identifiés dans le Rapport 1993 de l'OCDE, les progrès ne paraissent pas évidents. La loi a été modifiée, mais la plupart des problèmes subsistent. Les prix danois sont toujours à un niveau exceptionnellement élevé dans les secteurs non marchands. La consolidation de l'industrie laitière, l'une des préoccupations en 1993, a conduit à un quasi-monopole. Des problèmes de concurrence persistent dans les secteurs de la construction et des matériaux de construction, bien que de nouveaux instruments juridiques plus puissants soient actuellement mis en place pour y remédier. La concentration dans le commerce de détail reste forte, les chaînes de grands magasins continuant de jouer un rôle de premier plan et les activités des grandes surfaces existantes étant même désormais protégées de l'arrivée de nouveaux concurrents par les contrôles qui s'appliquent à l'utilisation des terres, tandis que certaines chaînes de coopératives bénéficient d'une nouvelle exemption par catégorie de l'application de la loi de la concurrence. Il n'existe pas de concurrence effective dans le domaine des produits pharmaceutiques, le secteur des professionnels des soins de santé est encore étroitement réglementé, la libéralisation des autres services professionnels marque le pas malgré la suppression de certains accords anticoncurrentiels, et la libéralisation des transports de surface est encore à l'état embryonnaire. Seuls les secteurs des télécommunications et, dans une moindre mesure, de l'électricité, ont clairement progressé vers une intensification de la concurrence. Dans ces deux secteurs, le Danemark a été aiguillonné par les directives de l'UE.

Les marchés publics, domaine dans lequel on avait estimé il y a six ans que se posait un sérieux problème de concurrence, ne semblent guère s'être améliorés à cet égard. Dans son Étude de 1998, le Comité EDR de l'OCDE constate que la situation demeure préoccupante. Les livraisons internes assurées par (et vers) les administrations centrales et locales sont en principe exemptées des obligations prévues par la loi sur la concurrence, de sorte que les règles régissant les appels d'offres et la sous-traitance sont une constituante essentielle du cadre général de la concurrence. Pour les services fournis par l'administration centrale, de strictes directives publiées par le Ministère des finances exigent l'organisation d'appels d'offres à intervalles réguliers pour veiller à ce que les coûts soient aussi faibles que possible. Néanmoins,

l'indépendance constitutionnelle des collectivités locales leur permet de choisir entre le recours exclusif à la production interne et des appels d'offres, et c'est seulement dans ce dernier cas que les règles applicables aux marchés publics s'appliquent. Jusqu'à présent, les autorités locales n'auraient guère utilisé cette possibilité de faire jouer la concurrence.

Il est difficile d'estimer exactement les coûts et les avantages qui découleraient globalement de nouvelles réformes. Certaines expériences sectorielles sont cependant instructives. On a déjà pu constater au Danemark que des gains substantiels pouvaient être réalisés grâce à des appels d'offres ayant abouti à une externalisation des approvisionnements. Une enquête portant sur 20 municipalités et comtés a mis en lumière une réduction moyenne des coûts de 14 %. Dans les transports publics, la municipalité de Copenhague a réduit ses coûts de 24 % grâce aux appels d'offres auxquels elle a procédé depuis 1990, coûts qui sont aujourd'hui de 55 à 30 % moins élevés que ceux des deux autres grandes zones métropolitaines (Århus et Odense) qui assurent leurs services en interne (OCDE, 1998). L'économie totale de la ville de Copenhague a représenté 400 à 500 millions de couronnes danoises ; comparativement, la ville d'Århus a perdu quelque 100 millions de couronnes.

6.1. Options à examiner

Veiller à ce qu'il existe des sanctions effectives, et qu'elles soient appliquées, en cas d'accords horizontaux anticoncurrentiels. Des efforts sont actuellement engagés, et l'on ignore encore la réaction des tribunaux, de sorte que l'on ne peut encore savoir si la loi doit être modifiée à cet égard. Dans la mesure cependant où c'est là l'un des principaux problèmes du Danemark en matière de politique de la concurrence, il est essentiel de s'y attaquer résolument et efficacement. L'Autorité de la concurrence considère désormais cette question comme une toute première priorité.

Achever l'harmonisation de la législation interne du Danemark sur le modèle de l'OCDE : prévoir des amendes lorsqu'un abus de position dominante est observé pour la première fois, contrôler les fusions et appliquer directement les articles 85 et 86 ; prévoir peut-être aussi des pouvoirs de surveillance des « services publics » analogues à ceux mentionnés à l'article 90. La fixation d'une amende pour abus de position dominante aurait non seulement un effet dissuasif mais éliminerait aussi la nécessité, ou la tentation, de recourir dans un premier temps à des mesures autoritaires de contrôle des prix. Des débats sont déjà engagés sur le contrôle des fusions, contrôle qui sera nécessaire pour éviter que ne se créent des positions dominantes qu'il n'est pas possible de régler correctement a posteriori. L'application directe des articles 85 et 86 renforcerait les pouvoirs, les options et la crédibilité des organes chargés de la concurrence. Et l'attribution de pouvoirs analogues à ceux prévus à l'article 90 aiderait à régler de manière plus cohérente le sérieux problème des actions anticoncurrentielles directement imputables aux pouvoirs publics ou couvertes par eux, notamment au niveau local. En laissant aux responsables de la réglementation le soin de décider si leur action peut bénéficier d'une exemption des obligations de la loi sur la concurrence, on ouvre la voie à un mépris généralisé de la politique de la concurrence.

Le Conseil de la concurrence pourrait être rendu plus opérationnel. Une première mesure à cet effet consisterait simplement à en réduire la taille. On pourrait aussi limiter ou éliminer les liens qu'il entretient avec d'autres institutions en y étant « représenté ». Le fait de disposer d'une base étendue peut permettre au Conseil de parvenir plus facilement à un consensus sur l'action à mener, mais il n'est pas certain que cela l'ait rendu plus efficace au niveau du respect et de l'application de la loi. Il semblerait au contraire que du fait de la désignation explicite de représentants de groupes d'intérêts au Conseil, les décisions soient prises sur la base de compromis et peut-être même de négociations sur les résultats recherchés. Même si cela n'est pas le cas – comme l'affirment certains membres du Conseil –, les apparences et les risques qu'elles impliquent peuvent compromettre la réputation d'impartialité et de compétence du Conseil. La présence de représentants des collectivités locales au Conseil n'est pas une

garantie que la loi sera appliquée plus strictement pour protéger et promouvoir la concurrence au niveau des achats des collectivités locales et pour freiner le développement des exemptions dont bénéficient leurs actions. La suppression de ces représentants et l'« indépendance » officielle de tous les membres seront vraisemblablement proposées pour l'organe chargé de fixer les tarifs de l'électricité ; il sera intéressant de voir comment la modification de statut affectera ces prises de décisions du conseil d'administration.

On pourrait aussi envisager une rationalisation plus systématique des institutions responsables de la politique de la concurrence. Une option simplificatrice serait d'éliminer la Cour d'appel de la concurrence. L'obligation de soumettre un dossier à trois instances distinctes avant même qu'un tribunal puisse en être saisi est une procédure lourde, dont l'issue est incertaine. L'élimination d'au moins un de ces niveaux pourrait inciter les deux autres à plus d'efficacité. Il est possible que la Cour d'appel représente un niveau de compétence particulier, mais on voit mal pourquoi une telle compétence serait nécessaire lorsqu'un dossier a déjà été soigneusement examiné par deux autres organes vraisemblablement compétents. Une fonction analogue à celle qu'exerce la Cour d'appel, c'est-à-dire l'examen juridique spécialisé des dossiers en suspens, pourrait être assurée en soumettant les appels des affaires de concurrence à un tribunal spécialisé, tel que le Tribunal commercial et maritime. On éliminerait là aussi la nécessité de prévoir une étape judiciaire supplémentaire. Une autre mesure permettant d'améliorer la cohérence de la politique de la concurrence serait de déplacer le secrétariat du Conseil de la concurrence, qui se trouve actuellement au Ministère du commerce et de l'industrie, pour l'installer dans un lieu plus neutre où il ne serait responsable que devant le Conseil. Ou bien encore, on pourrait combiner les fonctions de l'Autorité et du Conseil de la concurrence au sein d'un organisme administratif unique. Cet organisme préparerait les dossiers en vue de les soumettre à un tribunal, seule entité ayant le pouvoir de faire appliquer des sanctions au Danemark.

Accélérer l'introduction de la concurrence dans les industries de réseau, notamment les transports et l'électricité. La réforme des télécommunications est déjà bien engagée, mais les mesures prises jusqu'à présent dans les secteurs de l'électricité et des transports ne sont pas aussi ambitieuses. D'importants progrès restent à faire dans ces deux secteurs.

6.2 *Gestion de la réforme de la réglementation*

Une tradition de la réforme de la réglementation et la recherche d'un consensus prennent naturellement du temps, mais une telle réforme paraît nécessaire au vu de l'étendue et du nombre des accords non concurrentiels. Un parlementaire a constaté que c'était tout un art de faire évoluer une société comme celle du Danemark, aussi puissamment organisée pour s'opposer au changement : seul un choc peut la faire bouger. Une modification que l'on discute trop longuement ne verra jamais le jour. Les expériences récentes qui mettent au grand jour les faiblesses des institutions de la politique de la concurrence pourraient assurer ce choc nécessaire. La consolidation des grandes industries de transformation, qui constituent désormais des monopoles, pourrait être l'élément catalyseur. Les victimes visibles de cette transformation sont probablement d'autres entreprises, qui pourraient maintenant découvrir des avantages qu'elles n'avaient jamais vus auparavant à un contrôle véritable des fusions et à des sanctions effectives en cas d'abus de position dominante. Des discussions sont engagées sur la compétitivité internationale de l'industrie danoise. Le marché unique continue de se développer, et l'Union européenne demande désormais aux institutions des États membres de veiller plus étroitement au respect des politiques de la concurrence. La population danoise comprend aujourd'hui peut-être mieux qu'un renforcement de la politique interne de la concurrence est indispensable au succès futur de l'industrie danoise dans le commerce international.

NOTES

1. Statut n° 384, 10 juin 1997 ; sauf objection, toutes références à la loi sur la concurrence concernent cette disposition.
2. Loi sur les soumissions concurrentielles, n° 216, 8 juin 1996, amendée par la loi n° 818, 19 décembre 1989.
3. Réglementation n° 461, 23 juin 1998.
4. Dagblad Børsen, édition online ww.borsen.dk, 11 février 1999.
5. Loi sur les pratiques commerciales, articles 2(2), 5.
6. *www.ks.dk*
7. Loi de la concurrence, §3.
8. Réglementation n° 1030, 12 décembre 1997.
9. Loi de la concurrence de 1990, §15.
10. *Konkurrencerådets henvendelser og udtalelser til offentlige mindigheder (1998).*

BIBLIOGRAPHIE

- Albæk, Svend, H. Peter Møllgaard and Per Baltzer Overgaard, « Law-Assisted Collusion? The Transparency Principle in the Danish Competition Act, » 17(6) *European Competition Law Review* p. 339.
- Albæk, Svend, H. Peter Møllgaard and Per B. Overgaard, « The Danish Competition Act and Barriers to Entry, » in S. Martin, ed., *Competition Policies in Europe* p. 75.
- Blomgren-Hansen, Niels & H. Peter Møllgaard (1999) « Inconsequential Harmonisation of Danish Competition Law, » Working Paper 1-99, Department of Economics, Copenhagen Business School (1999).
- Autorité de la concurrence (1999), Communication à l'OCDE, janvier 1999.
- Autorité de la concurrence (1999*b*), rapport sur la concurrence (avril 1999).
- Autorité de la concurrence (1997), la concurrence au Danemark.
- Conseil de la concurrence (1996), Communication à l'OCDE CLP.
- Gouvernement du Danemark, ministres de l'Industrie du Commerce, des Finances et des Affaires économiques, rapport au Conseil ECOFIN, Réformes structurelles de marchés danois de produits et de capitaux (décembre 1998).
- Kofmann, Morten (1998), « The Danish Competition Act, » *E.C.L.R.* p. 269.
- OCDE (1993), Comité d'examen des situations économiques par pays, 1992-93 Examen annuel, Danemark.
- OCDE (1998), Comité d'examen des situations économiques par pays, 1998 Examen annuel,, Danemark
- OCDE CLP (1999), Rapport annuel sur le droit et la politique de la concurrence au Danemark, 1998.
- OCDE CLP (1998), note du Danemark pour la mini-table ronde sur la relation entre les responsables de la réglementation et les autorités chargées de la concurrence, OCDE, Droit et politique de la concurrence, 26 Mai 1998.
- OCDE CLP (1997), rapport annuel sur le droit et la politique de la concurrence au Danemark, 1996.
- OCDE CLP (1997*b*), rapport annuel sur le droit et la politique de la concurrence au Danemark, 1993-94.
- OCDE CLP (1996), rapport annuel sur le droit et la politique de la concurrence au Danemark, 1996.