FORUMS

Global Forum on Competition – Volume 1

2009

Introduction

This publication includes the documentation presented at the eighth Global Forum on Competition held in Paris in February 2009.

Overview

The programme of the Forum included four main sessions on Competition Policy, Industrial Policy and National Champions, Competition Policy and the Informal Economy, the Challenges Faced by Young Competition Authorities, and the Role of Competition Authorities in the Response to Economic Crisis (Food Prices and Supply, Energy Prices, Market Crises).

Related Topics

Competition Policy, Industrial Policy and National Champions (2009)
Competition Policy and the Informal Economy (2009)
The Interface between Competition and Consumer Policies (2008)
Competition Policy and Concessions (2007)
Concessions (2006)
Peer Review of Chinese Taipei (2006)
Prosecuting Cartels without Direct Evidence of Agreement (2006)

OECD Global Forum on Competition

Eighth Meeting
19-20 February 2009

Volume 1
Agenda
Background
Documentation

OECD

OECD

GLOBAL FORUM ON COMPETITION

Eighth Meeting

19 - 20 FEBRUARY 2009

AGENDA AND BACKGROUND DOCUMENTATION

TABLE OF CONTENTS

AGENDA AND BACKGROUND DOCUMENTATION

AGENDA

English DAF/COMP/GF/A(2009)1/REV3
Français DAF/COMP/GF/A(2009)1/REV3

OPENING SESSION

Opening remarks by the Secretary-General

SESSION I

COMPETITION POLICY, INDUSTRIAL POLICY AND NATIONAL CHAMPIONS

Background Note DAF/COMP/GF(2009)1/REV1
Note de référence DAF/COMP/GF(2009)1/REV1

SESSION II

COMPETITION POLICY AND THE INFORMAL ECONOMY

Note by the Secretariat DAF/COMP/GF(2009)2
Note du Secrétariat DAF/COMP/GF(2009)2
Issues Paper by the Secretariat DAF/COMP/GF(2009)5
Document de réflexion du Secrétariat DAF/COMP/GF(2009)5

SESSION III

CHALLENGES FACED BY YOUNG COMPETITION AUTHORITIES

Note by the Secretariat DAF/COMP/GF(2009)3/REV1
Note du Secrétariat DAF/COMP/GF(2009)3/REV1

SESSION IV

OECD COMPETITION ASSESSMENT TOOLKIT

OECD Competition Assessment Toolkit http://www.oecd.org/competition/toolkit
Boite à outils de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence http://www.oecd.org/competition/toolkit

SESSION V

THE ROLE OF COMPETITION AUTHORITIES IN RESPONSE TO ECONOMIC CRISES

Note by the Secretariat DAF/COMP/GF(2009)4
Note du Secrétariat DAF/COMP/GF(2009)4

DAF/COMP/GF/A(2009)1/REV3

AGENDA

OECD ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

2009 GLOBAL FORUM ON COMPETITION
19-20 February 2009

-- Agenda --
(as at 18 February)

Thursday 19 February 2009

CHAIR: Frédéric **JENNY** (France)
Chairman of the Competition Committee

OPENING SESSION (1/2 hour: 9.30-10am)

Opening Remarks:

Angel **GURRÍA**
Secretary-General
OECD

Keynote Speaker:

The lessons of the crisis for macroeconomic policy, regulation and the global financial architecture

Dominique **STRAUSS-KAHN**
Managing Director
IMF

SESSION I (3 hours: 10am-1pm)

ROUNDTABLE ON COMPETITION POLICY, INDUSTRIAL POLICY AND NATIONAL CHAMPIONS

Chair: Frédéric **JENNY**

Background Note - DAF/COMP/GF(2009)1/REV1

Lead Speaker(s):

Mario **MONTI**
Former EU Competition Commissioner
President
Bocconi University
Italy

Elie **COHEN**
Research Director, National Council for Scientific Research
Professor at Sciences Po Paris
Member, Economic Analysis Council
France

Luis **PAIS ANTUNES**
Member of Parliament
Former Minister
Former Director General for Competition
Portugal

GENERAL DISCUSSION

For Information:

Call for contributions	-	DAF/COMP/GF(2008)15

Written contributions:

Brazil	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)15
Canada	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)32
China	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)11
EC	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)19
France	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)20
Germany	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)23
Japan	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)25
Korea	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)26
Lithuania	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)13
Malta	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)27
Norway	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)29
Papua New Guinea	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)30
Russian Federation	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)31
Slovenia	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)33
South Africa	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)12
Switzerland	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)34
Chinese Taipei	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)35
Ukraine	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)51
United States	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)37
Uzbekistan	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)17
BIAC	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)24
Mr. Elie COHEN (Lead speaker)	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)72

1.00-2.45 Buffet lunch offered to all participants

SESSION II (3 hours: 3-6pm)

ROUNDTABLE ON COMPETITION POLICY AND THE INFORMAL ECONOMY

Chair: Gheorghe **OPRESCU** (Chairman, Competition Council, Romania)

Note by the Secretariat	-	DAF/COMP/GF(2009)2
Issues Paper by the Secretariat	-	DAF/COMP/GF(2009)5
For Information:		
Call for contributions	-	DAF/COMP/GF(2008)16

Speakers: [1 hour]

- Rita **RAMHALO** (Programme Manager, Enterprise Analysis Group, The World Bank Group)
- Luiz **DE MELLO** (OECD, Economics Department)
- Taimoon **STEWART** (Research Fellow, Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Research, Trinidad &Tobago)
- Siddhartha **MITRA** (Director, Research, CUTS International)

GENERAL DISCUSSION (2 hours)

Written contributions:

Bulgaria	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)49
Chile	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)68
Colombia	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)41
Egypt	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)69
Gabon	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)21
Jordan	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)48
Kenya	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)9
Lithuania	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)67
Mongolia	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)50
Papua New Guinea	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)45
Peru	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)28
Romania	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)74
Chinese Taipei	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)48
Tunisia	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)57
Turkey	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)71
Ukraine	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)47
United States	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)49
Zambia	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)8
CUTS International	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)73
Ms. Taimoon STEWART (Speaker)	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)42
Mr. Khelifa TOUNEKTI (Speaker)	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)3

Friday 20 February 2009

SESSION III (3 hours: 9.30am-12.30pm)

CHALLENGES FACED BY YOUNG COMPETITION AUTHORITIES

Chair: Chuan Leong **LAM** (Chairman, Competition Commission, Singapore)

Note by the Secretariat	-	DAF/COMP/GF(2009)3/REV1
For Information:		
Call for country contributions	-	DAF/COMP/GF(2008)17

1. Oral Presentations in Plenary (1 hour: 9.30-10.30)

Speakers:

- Zoltan **NAGY** (President, Competition Authority, Hungary)
- Thomas **ABE** (Président, Independent Consumer and Competition Commission, Papua New Guinea)
- Celina **ESCOLAN** (President, Superintendency of Competition, El Salvador)
- William **KOVACIC** (Chairman, Federal Trade Commission, United States)

2. Breakout sessions (2 hours: 10.30-12.30am)

Chairs of the 3 breakout sessions:

- Abdelali **BENAMOUR (**President, Competition Council, Morocco)
- Chuan Leong **LAM** (Chairman, Competition Commission, Singapore)
- William **KOVACIC** (Chairman, Federal Trade Commission, United States)

Replies to the Questionnaire:

Albania	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)7
Algeria	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)58
Brazil	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)51
Bulgaria	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)56
Chile	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)60
Czech Republic	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)6
El Salvador	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)54
Hungary	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)47
Indonesia	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)5
Israel	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)55
Jamaica	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)59
Japan	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)56
Latvia	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)2
Lithuania	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)57
Mexico	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)58
Morocco	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)52
Netherlands	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)52
Papua New Guinea	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)59
Poland	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)76

Romania	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)75
Russian Federation	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)60
Serbia	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)61
Singapore	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)55
Slovak Republic	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)62
Slovenia	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)14
South Africa	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)1
Tunisia	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)77
Turkey	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)16
Ukraine	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)53
United States	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)63
Zambia	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)70

Presentation

Mr. Zoltán NAGY	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)18

SESSION IV (½ hour: 12.30-1pm)

OTHER BUSINESS

OECD Competition Assessment Toolkit [http://www.oecd.org/competition/toolkit]

Presentation
Update on the application of the OECD Competition Assessment Toolkit: Mexico

---

1.00-3.00 Lunch break

SESSION V (2 hours: 3-5pm)

THE ROLE OF COMPETITION AUTHORITIES IN THE RESPONSE TO ECONOMIC CRISES (FOOD PRICES AND SUPPLY; ENERGY PRICES; MARKET CRISES)

Chair: Arthur **BADIN** (President, Council for Economic Defence (CADE), Brazil)

Note by the Secretariat - DAF/COMP/GF(2009)4

Speakers:

- Mona **YASSINE** (President, Competition Authority, Egypt)
- Khelifa **TOUNEKTI** (General Director, Ministry of Trade and Crafts, Tunisia)
- David **LEWIS** (Chairperson, Competition Tribunal, South Africa)

Competition and Financial Markets: report on the discussions at the Competition Committee (17-18 February)

- Frédéric **JENNY** (Chairman, Competition Committee)

Contributions:

South Africa	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)10
Tunisia	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)4
Uzbekistan	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)44
Mr. David LEWIS (Speaker)	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)22

GENERAL DISCUSSION (1 hour)

FINAL SESSION (½ hour: 5-5.30pm)

EVALUATION OF THE MEETING AND FUTURE WORK OF THE GLOBAL FORUM

Chair: Frédéric **JENNY**

Evaluation Questionnaire	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)66

DAF/COMP/GF/A(2009)1/REV3

ORDRE DU JOUR

OECD ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

FORUM MONDIAL 2009 SUR LA CONCURRENCE
19 et 20 février 2009

-- Ordre du jour --
(au 18 février)

Jeudi 19 février 2009

PRÉSIDENT : Frédéric **JENNY** (France)
Président du Comité de la concurrence

SESSION D'OUVERTURE (1/2 heure : 9h30-10h00)

Observations liminaires :

Angel **GURRÍA**
Secrétaire général
OCDE

Intervenant principal :

Les leçons de la crise pour la politique macro-économique, la réglementation et l'architecture financière mondiale

Dominique **STRAUSS-KAHN**
Directeur général
FMI

SESSION I (3 heures : 10h00-13h00)

TABLE RONDE : POLITIQUE DE LA CONCURRENCE, POLITIQUE INDUSTRIELLE ET CHAMPIONS NATIONAUX

Président : Frédéric **JENNY**

Note de référence - DAF/COMP/GF(2009)1/REV1

Principaux intervenants :

Mario **MONTI**
Ancien Commissaire européen chargé de la concurrence
Président de l'Université Bocconi
Italie

Elie **COHEN**
Directeur de recherche, Conseil national de la recherche scientifique
Professeur à Sciences Po Paris
Membre du Conseil d'analyse économique
France

Luis **PAIS ANTUNES**
Parlementaire
Ancien Ministre
Ancien Directeur Général de la Concurrence
Portugal

DISCUSSION GÉNÉRALE

Pour information :

Appel à contributions	-	DAF/COMP/GF(2008)15

<u>Contributions écrites</u> :

Afrique du Sud	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)12
Allemagne	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)23
Brésil	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)15
Canada	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)32
CE	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)19
Chine	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)11
Corée	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)26
États-Unis	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)37
Fédération de Russie	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)31
France	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)20
Japon	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)25
Lituanie	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)13
Malte	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)27
Norvège	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)29
Papouasie-Nouvelle-Guinée	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)30
Slovénie	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)33
Suisse	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)34
Ukraine	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)51
Ouzbékistan	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)17
Taipei chinois	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)35
BIAC	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)24
M. Elie COHEN (Intervenant principal)	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)72

13h00-14h45 **Déjeuner buffet offert à tous les participants**

SESSION II (3 heures : 15h00-18h00)

TABLE RONDE : POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ET ÉCONOMIE INFORMELLE

Président : Gheorghe **OPRESCU** (Président, Competition Council, Romania)

Note du Secrétariat	-	DAF/COMP/GF(2009)2
Note de discussion du Secrétariat	-	DAF/COMP/GF(2009)5
Pour information		
Appel à contributions	-	DAF/COMP/GF(2008)16

Intervenants : [1 heure]

- Rita **RAMALHO** (Chef du programme d'analyse des entreprises, Groupe de la Banque mondiale)
- Luiz **DE MELLO** (OCDE, Département des affaires économiques)
- Taimoon **STEWART** (Chercheur, Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Research, Trinité-et-Tobago)
- Siddhartha **MITRA** (Directeur de recherche, CUTS International)

DISCUSSION GÉNÉRALE (2 heures)

Contributions écrites :

Bulgarie	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)49
Chili	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)68
Colombie	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)41
Égypte	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)69
États-Unis	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)49
Gabon	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)21
Jordanie	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)48
Kenya	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)9
Lituanie	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)67
Mongolie	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)50
Papouasie-Nouvelle-Guinée	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)45
Pérou	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)28
Romanie	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)74
Taipei chinois	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)48
Tunisie	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)57
Turquie	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)71
Ukraine	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)47
Zambie	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)8
CUTS International	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)73
Mme. Taimoon STEWART (Intervenant)	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)42
M. Khelifa TOUNEKTI (Intervenant)	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)3

Vendredi 20 février 2009

SESSION III (3 heures : 9h30-12h30)

LES DÉFIS QUE DOIVENT RELEVER LES JEUNES AUTORITÉS DE LA CONCURRENCE

Président : Chuan Leong **LAM** (Président, Competition Commission, Singapore)

Note du Secrétariat	-	DAF/COMP/GF(2009)3/REV1
Pour information		
Appel à contributions des pays	-	DAF/COMP/GF(2008)17

1. Exposés en séance plénière (1 heure : 9h30-10h30)

Intervenants :

- Zoltan **NAGY** (Président, Autorité de la concurrence, Hongrie)
- Thomas **ABE** (Président, Independent Consumer and Competition Commission, Papouasie-Nouvelle-Guinée)
- Celina **ESCOLAN** (Présidente, Autorité supérieure de la concurrence, El Salvador)
- William **KOVACIC** (Président, Federal Trade Commission, États-Unis)

2. Séances en sous-groupes (2 heures : 10h30-12h30)

Présidents des trois séances en sous-groupes :

- Abdelali **BENAMOUR (**Président, Conseil de la concurrence, Maroc)
- Chuan Leong **LAM** (Chairman, Competition Commission, Singapore)
- William **KOVACIC** (Président, Federal Trade Commission, États-Unis)

Réponses au questionnaire :

Afrique du Sud	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)1
Albanie	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)7
Algérie	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)58
Brésil	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)51
Bulgarie	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)56
Chili	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)60
El Salvador	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)54
États-Unis	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)63
Fédération de Russie	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)60
Hongrie	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)47
Indonésie	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)5
Israël	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)55
Jamaïque	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)59
Japon	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)56
Lettonie	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)2
Lituanie	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)57
Maroc	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)52
Mexique	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)58
Papouasie-Nouvelle-Guinée	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)59

Pays-Bas	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)52
Pologne	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)76
République slovaque	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)62
République tchèque	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)6
Romanie	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)75
Serbie	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)61
Singapour	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)55
Slovénie	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)14
Tunisie	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)77
Turquie	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)16
Ukraine	-	DAF/COMP/GF/WD(2008)53
Zambie	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)70

Presentation

M. Zoltán NAGY	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)18

SESSION IV (½ heure : 12h30-13h00)

QUESTIONS DIVERSES

Boite à outils de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence
[http://www.oecd.org/competition/toolkit]

Présentation
Progrès enregistrés dans l'application de la boîte à outils de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence : Méxique

---

13h00-15h00 Pause déjeuner

SESSION V (2 heures : 15h00-17h00)

LE RÔLE DES AUTORITÉS DE LA CONCURRENCE DANS LA GESTION DES CRISES ÉCONOMIQUES
(PRIX ET OFFRE ALIMENTAIRES ; PRIX DE L'ÉNERGIE ; CRISE FINANCIÈRE)

Président : Arthur **BADIN** (Président, Council for Economic Defence (CADE), Brésil)

Note du Secrétariat	-	DAF/COMP/GF(2009)4

Intervenants :

- Mona **YASSINE** (Présidente, Autorité de la concurrence, Égypte)
- Khelifa **TOUNEKTI** (Directeur général, Ministère du Commerce et de l'Artisanat, Tunisie)
- David **LEWIS** (Président, Tribunal de la concurrence, Afrique du Sud)

Concurrence et marchés financiers : compte rendu des débats tenus lors de la réunion du Comité de la concurrence (17 et 18 février)

- Frédéric **JENNY** (Président du Comité de la concurrence)

Contributions :

Afrique du Sud	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)10
Ouzbékistan	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)44
Tunisie	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)4
M. David LEWIS	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)22

DISCUSSION GÉNÉRALE (1 heure)

SESSION FINALE (½ heure : 17h00-17h30)

ÉVALUATION DE LA RÉUNION ET SUITE DES TRAVAUX DU FORUM MONDIAL

Président : Frédéric **JENNY**

Questionnaire d'évaluation	-	DAF/COMP/GF/WD(2009)66

OPENING SESSION

OPENING REMARKS BY THE SECRETARY-GENERAL

OECD ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

Staying the course: Preserving competition in a time of crisis

Opening remarks by Angel Gurría, OECD Secretary-General, at the Global Forum on Competition (Watch the video of the press conference)

Paris, 19 February 2009

Good morning Ambassadors, ladies and gentlemen,

Welcome to the OECD and to the 8th meeting of the Global Forum on Competition. I am delighted to see so many delegates from such a large number of countries, including those in the process of acceding to the OECD, and countries in the Enhanced Engagement initiative. We have 75 countries represented, as well as representatives from international and regional organisations, the business community, consumer organisations and development banks. In total, there are more than 325 officials participating in today's discussions.

I am especially pleased that Mr Dominique Strauss-Kahn, Managing Director of the International Monetary Fund, is with us today. The OECD, the IMF, the World Bank and other organisations are working closely on a number of policy challenges, in order to make a greater collective impact. In particular, we are working to help countries weather the current economic turbulence. Firstly, to overcome the current global financial and economic crisis and, secondly, to get back on the path to sustainable growth as quickly as possible.

Just two weeks ago, we held a joint seminar to move forward on these issues, and not surprisingly, the effects of the crisis on competition emerged as a key concern. So, it is especially fitting that they join us today to discuss how competition can improve economic

performance. Let me also welcome Mr Frédéric Jenny, Chairman of the OECD's Competition Committee.

This year's Forum highlights the importance of the market economy and the role of competition authorities in guaranteeing it. The current crisis has given rise to widespread scepticism about the functioning of markets. This is why today's discussion is so relevant, since it is precisely during these turbulent times that competition can steady economic nerves.

The market is not a jungle; it has rules. But under pressure, some of these rules have failed dramatically. New rules are needed. Rules that provide the right basis to foster economic activity and help prevent similar crises in the future.

Right now, the OECD is working with leaders in many of your countries and with other international organisations to review the existing instruments which govern social and economic policy. We are looking at how we can make them more coherent, more compatible and more supportive of each other. We are also identifying the gaps, and where implementation and monitoring needs to be strengthened. As one of the cornerstones of our economies, the principles of sound competition must be enshrined through this initiative, which is being referred as the "global standard".

Furthermore, at the end of last year, we released our Strategic Response to the Financial and Economic Crisis. In it, we outline our efforts to help governments address the crisis and seize the opportunity to build a stronger, cleaner and fairer world economy.

The OECD's Strategic Response focuses on two key areas. The first one involves finance , competition and governance – in other words, the framework in which markets function. The second addresses the challenge of restoring sustainable long-term growth. We are also developing new analysis and guidance to governments for the design of effective exit strategies, to ensure that today's policies to manage the crisis will not be the source of tomorrow's problems. But also to enable governments reverse their interventions in the private sector when conditions allow, and achieve a better balance between markets and the state.

Competition law and policy has an important role to play in both instances. It should continue to ensure a level playing field that is underpinned by clear rules and strong enforcement by competition authorities.

Over the last two days, the OECD Competition Committee has been discussing competition law and policy issues in relation to the financial crisis, and Chairman Jenny will report to you later in more detail. What has emerged from the discussions is that governments are taking short-term actions to deal with the crisis – actions which will have long-term repercussions on markets. These actions include: taking financial stakes in banks or the full nationalisation of banks; encouraging mergers with the effect of creating "mega-banks"; and providing or considering state support to non-financial firms such as airlines or car manufacturers. Consideration is also being given to light-touch enforcement of competition rules in order to clear otherwise questionable mergers and alliances.

We all know that political concerns sometimes influence solutions to economic crises. The unfortunate reality is that emergency measures in a crisis may sometimes stray from the principles of sound competition. It is crucial that any restriction of competition during this critical period be carefully thought out, temporary and monitored. Robust competition policy is essential if we are to prevent long-run harm when economic conditions stabilise. As we exit the crisis, we must ensure that competition law and policy apply to, and are respected in, all sectors of our economies, including the financial sector.

Government interventions may be necessary and justified. But the policy instruments used should be neutral and applied across-the-board. Good competition policy is flexible enough to accommodate other policy objectives. Countries may adopt industrial policies to correct market failures, foster economic development or incorporate wider strategic considerations. Where these efforts are consistent with enhancing long-term consumer welfare and efficiency, they can sit comfortably with competition policy.

But there are instances when emergency measures may favour individual companies and national champions. In these cases, care should be taken to

emphasise the temporary nature of the support for financial and industrial firms. Any support should be accompanied by rationalisation, where possible, to ensure that measures are consistent with long-term goals and that they are not sowing the seeds for structural problems.

We must never lose sight of the underlying principles of sound competition. The case for national champions is weak – the protection of incumbents and ailing firms is likely to dampen growth in both developing and developed countries. It also risks escalating global protectionist measures and beggar-thy-neighbour responses. We must avoid interventionist industrial policies that favour incumbents, that seek to pick winners, or to reward losers. When unavoidable, we must make sure that any such measures are transparent and temporary. This is the challenge currently facing those governments adopting emergency measures to deal with the impact of the crisis on the real economy. I am sure that today's discussion will reinforce the importance of properly defined industrial and competition policies.

Let us be clear, the crisis is not an excuse to delay structural reforms. On the contrary, it is by addressing our structural challenges that we will get out of the crisis. As the world strives to regain economic momentum, this is the moment to look at eliminating anti-competitive measures that reduce productivity.

Many OECD studies show how weak competition hurts economic performance. Undue restrictions, both institutional and regulatory, insulate key sectors from the benefits of competition.

Our work on the informal economy shows that when regulation is too heavy, it can significantly increase the cost of both joining and operating in the formal economy. If informal firms compete in the formal economy because they evade the law, the viability of more productive formal firms will be put at risk. When we consider that the informal economy can account for 50 per cent of GDP or more in developing countries, the negative impact on productivity is significant. It is essential that developing countries, in particular, tackle these obstacles to productivity and growth. Structural reforms that free up the ability of the informal sector to enter and compete in the formal economy will propel economies forward faster.

And competition authorities, whether new or more established, must advocate a clear role for competition policy in ensuring that markets work as effectively as possible. Voicing your views may be particularly difficult in times of economic crisis, where emergency decisions are often taken without hearing what competition authorities have to say. So it is all the more important that competition authorities maintain confidence in their enforcement tools and continue to advocate for a market economy.

The OECD provides a unique forum in this regard, facilitating dialogue not only among competition authorities in different countries, but – importantly – helping you to influence governments.

The OECD's policy advice and best practice for implementing and improving competition policy provide a steadfast reference for all countries. We have the tools, in the form of best practices, policy advice and our Competition Assessment Toolkit, to help national competition authorities identify likely problems arising from crisis and pre-crisis measures, and prevent further market distortions. And we can propose pro-competitive solutions to such problems for all countries.

The topics you will be discussing at this year's Global Forum are not only important in themselves, they also highlight the significance of competition and the role of competition authorities at this critical time.

In the current context, your work and discussions over the course of the next two days take on even greater importance. I hope you return home inspired and invigorated from your exchanges, with a heightened resolve to tackle the problems and work towards pro competitive solutions, secure in the knowledge that the OECD, the IMF and the World Bank can assist you.

Thank you.

Related documents:

- OECD's Gurría calls for strong competition policy to speed recovery (English)

SESSION I

COMPETITION POLICY, INDUSTRIAL POLICY AND NATIONAL CHAMPIONS

DAF/COMP/GF(2009)1/REV1

BACKGROUND NOTE

OECD ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

INDUSTRIAL POLICY, COMPETITION POLICY AND NATIONAL CHAMPIONS

BACKGROUND NOTE[1]

1. Introduction

1. The expression "industrial policy" means different things to different people. According to the context, it may refer to government interventions influencing business decisions, from general measures such as across-the-board investment incentives to more targeted, sector-specific incentives, or "nationalist" policies such as domestic content requirements for public procurement, the direct or indirect subsidisation of specific companies, or dirigiste policies such as the creation of national champions and their protection from competitors and foreign acquirers.

2. Whatever its meaning, industrial policy is invariably rationalised as a means to correct market failures, while competition policy is a means to ensure that market mechanisms are not hindered by anticompetitive behaviour. Therefore, at first glance, there seems to be a contradiction between the underlying principles of industrial policy and those of competition policy. In practice however, this impression must be qualified because many government interventions that could be labelled as industrial policy do not interfere with competition policy.

3. However, one of the main tools of industrial policy, the creation, support or protection of "national champions", is indisputably at odds with competition policy. The faith in national champions rests on several possible premises. One premise that is often articulated is that private initiative alone is often insufficient to foster the development of new sectors that could prove highly profitable, and that a temporary helping hand from governments is needed in order to speed up development and sectoral diversification. Another argument in favour of national champions is that size and market power are the main drivers of productivity and growth, and that the nationality of companies has an impact on the contributions they make to the countries in which they operate – such as increasing the overall skills of the work force, or generating complementary activities, for instance through their purchases from local suppliers. The advocates of sector-specific industrial policies and national champions can point to several striking successes. In Brazil, Embraer was created in 1969 as a government-owned company (it was privatised in 1994) and was supported through its early development (by means of subsidies and preferential procurement rules) before becoming a successful global player in the aeronautics sector, to the point that aircraft are now Brazil's top export product. The Hyundai conglomerate in Korea was subsidised, and occasionally shielded from foreign competition by the government at every step of its diversification. Similarly, the Mexican government's decision to develop its automobile industry, by conditioning the operation of foreign firms' plants (attracted by the relatively low level of wages and the proximity to the US market) on strict domestic content requirements led to a remarkable performance, and the automotive sector is now Mexico's top export sector. In line with this view, many developing countries have followed and are still following policies which aim to encourage the development of specific sectors ranging from mining to tourism (in several Latin American countries), to software (in China and India, in particular) and shipping.

4. In contrast, those who claim that "competition policy is the best possible industrial policy" stress that intense rivalry between firms and the permanent threat posed by innovative entrants to incumbents are

[1] This paper was drafted as a Background Note by David Spector (Centre National de la Recherche Scientifique, Paris School of Economics, and MAPP), Antoine Chapsal (University Pompeu Fabra and MAPP) and Laurent Eymard (MAPP). It does not necessarily represent the views of the OECD Secretariat or those of its Member countries.

a far better engine of growth than bureaucratic industrial policies fraught with rent-seeking by vested interests. This sceptical view is often backed with evidence about the striking failure of many national champions, which can often be ascribed to a lack of accountability, and to economically irrational decisions resulting from politicised governance.

5. In practice, the creation of national champions endowed with a lot of market power is often at odds with merger control policy; conversely, governments sometimes attempt to bend the merger control process towards the furtherance of industrial policy goals in order to prevent the takeover of a national champion by a foreign firm.

6. Recent cases have made this tension between industrial and competition policy topical, as several governments, especially in Europe, expressed concerns over cross-border mergers in politically sensitive sectors such as banking and energy, and attempted to create or protect their national champions. In order to contribute to this debate, the present paper discusses the pros and cons of industrial policy and competition policy, in the light of the available empirical research. The main conclusions are as follows.

- The case in favour of creating national champions is weak. On the one hand, the view that size brings decisive competitive advantages is belied by the mixed record of many mergers, which casts doubt on governments' ability to efficiently pick winners, let alone create them. On the other hand, there is no evidence that foreign-owned companies generate fewer benefits to their home countries than domestic companies.

- The case in favour of protecting existing champions is weak as well. A growing body of evidence suggests that a large share of productivity increases results from inter-firm reallocations, from less- to more productive firms, and that many innovations come from entrants, so that a systematic protection of incumbents is likely to dampen growth, both in developed and developing countries.

- The existence of positive externalities induced by sector-wide economies of scale and agglomeration effects has been documented empirically. In particular, informational externalities seem to be strong in developing countries, since there is a lot of uncertainty as to the prospects of success in new sectors, which may deter private initiative. Government policies encouraging new activities may therefore help private agents to learn which sectors are promising and can speed up development and diversification. However, delineating proper policies to address these externalities is complex. While there is no universal policy prescription, the available evidence suggests that efficient industrial policies should be targeted towards the development of new activities rather than towards supporting well-established national champions.

- Like all government interventions, industrial policy is prone to rent-seeking. The evidence of rent-seeking behaviour implies that governments should favour policy instruments that do not endow them with the power to favour individual companies and should focus on more neutral, across-the-board instruments.

- Competition policy can address many of the concerns that are usually mentioned in support of industrial policy. Intense competition leads to the exit of inefficient firms and the rationalisation of production without the need for government-sponsored mergers. It can limit exploitative pricing by foreign firms possessing market power and facilitate entry into sectors dominated by a few foreign firms – these two effects are especially relevant to developing countries. Last but not least, competition makes companies more efficient by sharpening managerial incentives to reduce slack and, according to some studies, by increasing incentives to innovate.

- There is little conflict between a properly defined industrial policy and competition policy. There may be some tension regarding the treatment of synergies in merger control, but it should be amenable to compromise.

2. The creation of national champions through mergers: theory and evidence

7. One of the main types of government interventions usually considered as constituting industrial policy is the creation of national champions, either created ex nihilo, or, more often, resulting from the merger of smaller pre-existing firms. Governments may create national champions directly, by acquiring several private firms and merging them into a single government-owned company, as the UK government did for example in 1967 when it acquired the largest fourteen domestic steel companies so as to create the British Steel Corporation; or by having a government-owned company merge with a private firm – as happened in France recently when GDF merged with Suez in order to form a national champion in energy, thereby fending off a bid from an Italian company. Governments may also act indirectly, by using their influence over companies (which may result from government control over credit, procurement decisions, or taxes and subsidies, inter alia) in order to encourage them to merge. For instance, as part of the Industrial Expansion Act of 1968, the British government presided over the creation of a national champion in the sector of computers, ICL, through the merger of several domestic firms, by granting subsidies to various R&D programs[2]. Governments lacking direct control over firms may still attempt to favour certain mergers and deter some others in order to bring about the creation of a national champion - as the Spanish government did in 2006 when it supported (in vain) a merger between Gas Natural and Endesa in order to prevent Endesa's takeover by a foreign utility.

8. Even though this type of heavy-handed government intervention aiming to shape entire sectors is now less frequent than in the past, many governments still consider that they should retain some authority over merger control policy in order to allow industrial policy concerns to occasionally override competition concerns: in many jurisdictions, the ministry of finance may decide against the recommendation of the domestic competition authority.

9. The claim that governments should foster the creation of national champions by merging smaller domestic firms is often motivated by the view that mergers allow firms to realise economies of scale, to reallocate production towards the most efficient plants, and more generally to benefit from various synergies, ultimately leading to expanded output, better quality and more product innovation.

10. In order to assess the merits of this argument, it is helpful to decompose it into several building blocks. It relies on the following four assumptions.

(i) Assumption 1: "big is beautiful", i.e., when firms become larger, they tend to become more efficient.

(ii) Assumption 2: market mechanisms by themselves fail to lead to large enough firms, i.e., the fact that more efficient firms tend to gain market share, invest more, and become larger, does not suffice to bring about all the gains that are associated to size.

(iii) Assumption 3: firms' incentives to merge are insufficient relative to the social gains resulting from mergers. A milder version of this assumption is that the problem lies with merger control policies rather than with firms' incentives.

(iv) Governments are able to identify which "champions" should be created and supported.

[2] Stephen Young et A. V. Lowe, Intervention in the Mixed Economy: The Evolution of British Industrial Policy

11. As is explained below, the theoretical and empirical support for each of these assumptions is weak and a systematic presumption in favour of a policy of creation of and support to national champions would be unwarranted. This is not to say that policies aiming to create national champions are never justified. But these results suggest that such policies should be the exception rather than the norm and that the burden of proof should rest squarely upon the governments proposing them rather than upon the sceptics.

2.1. The rationalisation of plant utilisation is an unconvincing justification for the creation of national champions through mergers

12. There is no point denying that merging several smaller firms in order to form a larger one often leads to rationalisation and lower production costs. This may be the case for a series of reasons: fixed cost duplication may be eliminated, by concentrating all production activities within a single plant; high-cost plants may be shut down as their production is shifted towards low-cost plants; merging firms can pool their technologies and know-how, thus ending up with lower costs than either firm pre-merger; large firms with complementary customer bases may reach a scale that renders profitable cost-reducing or quality-enhancing innovations, as well as the creation of new products.

13. There is no single unified theory of the efficiency gains from mergers. However, economic theory has focused extensively on one particular type of efficiency gains, namely, those resulting from the ability of larger firms to rationalise production by shifting it to the most efficient plants and reaping the benefits of economies of scale. The main theoretical analysis of this issue is Farrell and Shapiro (1990)[3]. Their model considers a highly stylised market in which all firms produce homogeneous goods and compete in quantities. Farrell and Shapiro's main result is that mergers that are only justified by the rationalisation of production (i.e., the reallocation towards low-cost plants and the avoidance of fixed cost duplication) necessarily lead to a lower output and a higher price level, even though they may raise total welfare. The reason behind this striking result is quite intuitive. In competitive enough markets, rationalisation takes place spontaneously, since high-cost firms cannot compete against their more efficient rivals. Whatever rationalisation is left for mergers to realise (as opposed to market-generated reallocation) in some sense reflects the weakness of competition, which allows relatively inefficient firms to remain active in the first place. But if this is the case, then a merger is likely to reduce competition in a market already lacking competition, which explains why it necessarily leads to higher prices and a lower level of output. In a related paper, Spector (2003)[4] showed that this result carries over to the case where entry is possible as a response to a merger-induced increase in prices: even with free entry, profitable mergers not generating any synergies other than those resulting from the rationalisation of the use of existing plants lead to higher prices and lower levels of input.

14. These results are not sufficient by themselves to rule out the possibility that mergers leading to national champions might be desirable. Like all theoretical results, they rely on highly stylised modelling of the economy. More importantly, they do not investigate all kinds of synergies, such as those resulting from the pooling of know-how or the possible strengthening of incentives to innovate thanks to the possibility of spreading innovation costs over larger volumes. However, they imply that there is no prima facie case in favour of national champions on the grounds of scale economies alone.

---

[3] J. Farrell and C. Shapiro, "Horizontal Mergers: An Equilibrium Analysis", *American Economic Review*, vol. 80(1), 107-126, 1990. See also, J. Farrell and C. Shapiro, "Scale Economies and Synergies in Horizontal Merger Analysis", *Antitrust Law Journal*, vol. 68(3), 2001.

[4] D. Spector, "Horizontal Mergers, Entry, and Efficiency Defence", *International Journal of Industrial Organisation*, vol. 21(10), 1591-1600, 2003.

2.2. The evidence about the impact of mergers on efficiency is mixed

15. In order to have a more precise view of the claim that "big is beautiful", it is necessary to look at the empirical evidence on the impact of mergers. The existing studies break down into three categories. A first group of studies focuses on the impact of mergers on firms' performance, measured by profits or return to shareholders. A second group focuses on the impact of mergers on markets shares and outsiders' share prices, in order to distinguish between market power and efficiency effects. Finally, a third group of studies examines directly whether mergers tend to make firms more efficient[5].

16. The evidence about the impact of mergers on firm profitability is mixed. Studies of mergers that took place in Europe, the United States, and Japan from the 1960s to the 1990s find little evidence that mergers on average create a lot of value, and conclude that many mergers actually destroyed value, especially those involving large companies[6]. More recent studies focused on the impact of merger announcements on the combined stock market value of the merging firms. The underlying assumption is the "efficient market hypothesis", i.e., the view that stock market prices accurately reflect all available information about the expected flow of future profits. On balance, these studies do not provide overarching evidence that mergers make firms more profitable. Like all empirical studies, the abovementioned ones raise a number of methodological issues. The older ones, which focused on profits before and after mergers, relative to other firms in the same sectors, failed to take into account the fact that mergers are endogenous. If mergers are more frequent when one of the merging firms faces particularly unfavourable prospects, then considering other firms as a benchmark is unjustified. Event studies focusing on the evolution of stock prices shortly before and shortly after a merger is announced are immune to this criticism, but they rely on the efficient market assumption, which one may consider unrealistic.

17. These results are relevant to the discussion of industrial policy because they go against one of the oldest and most frequent arguments in favour of national champions. The fact that, contrary to shareholders' hopes, many mergers do not significantly increase profitability, or at least that shareholders have it wrong in many cases means that the impact of mergers is quite uncertain ex ante. Governments willing to create national champions thus face a significant informational problem, which is more acute than that facing shareholders since they are likely to possess less firm-specific information. Even if one does not take into account the other problems associated with government intervention, such as rent-seeking or the lack of adequate incentives, this informational problem alone invites caution.

18. Second, even if they did not make firms more efficient, one would expect mergers creating market power to be profitable. The absence of unequivocal evidence in this direction thus justifies some scepticism regarding the claim that size by itself makes firms more efficient and that a sound industrial policy requires a more lenient merger control so as to achieve merger-generated efficiencies.

19. In order to disentangle the impact of mergers on market power from their impact on efficiency, some studies have examined how mergers affect market shares. The underlying idea is that mergers increasing market power should reduce the merged firms' market share (as a consequence of the increase in their prices), while mergers primarily making firms more efficient (in terms of costs or product quality)

---

[5] Part of this section is based on Röller, Lars-Hendrik, Johan Stennek and Frank Verboven (2001). "Efficiency Gains from Merger." *European Economy*, No 5, 31-128.

[6] See, e.g. Lubatkin, M., Srinivasan, N. and Merchant, H. (1997), "Merger strategies and shareholder value during times of relaxed antitrust enforcement: the case of large mergers during the 1980s", *Journal of Management*, 23, 59-81 ; Sirower, M. L. (1997). *The Synergy Trap: How Companies lose the Acquisition Game*.
New York: The Free Press; T he effects of mergers: an international comparison; K. Gugler, D. Mueller, B. Yurtoglu, and C. Zulehner, "The Effects of Mergers: An International Comparison", *International Journal of Industrial Organization*, vol. 21, 625-653, 2003.

should have the opposite effect. Another way to assess whether the main effect of mergers is to make firms more efficient or rather to endow them with more market power is to look at their impact on non-merging rivals' share prices. If the main effect of a merger is expected to increase the merging firms' market power and thus the prices they charge, this should benefit their competitors. On the contrary, if the main effect is to make the merging firms more efficient, this should be detrimental to competitors and their share price should fall. According to the existing literature, mergers were followed on average by declines in the merging firms' market shares and/or increases in rivals' stock market prices, which is consistent with the view that on average, the efficiency gains, if any, were not large enough to offset the decrease in competitive intensity[7]. Another study[8], looking directly at the impact of mergers on costs in the banking sector finds that the mergers on average did not increase cost efficiency, and that there was a lot of variation in that some mergers led to large efficiency gains and some other to large efficiency losses.

20. All in all, these studies show that while some mergers create large efficiencies, there should be no presumption that this is systematically the case. Even informed, profit-maximising decision makers often undertake mergers that create few if any efficiencies. This observation, together with the failure of many national champions (such as the UK's ICL, France's Bull, and Italy's Olivetti, which were supposed to challenge IBM's dominance of the computer market) should dampen the enthusiasm for government-sponsored policies aiming to create national champions on the assumption that size alone is a panacea, even though one can also point to success stories such as Brazil's Embraer.

2.3. Accounting for synergies: the scope for tension between industrial and competition policy

21. Even though the overall evidence is mixed, some mergers undisputedly create efficiencies, and the treatment of these efficiencies in the merger control process may be at odds with perfectly legitimate industrial policy concerns. In almost all jurisdictions, the aim of competition policy is to protect consumers. Accordingly, the main principle of merger control is that mergers benefitting consumers (because they lead to lower prices or improved products) should be authorised, while mergers harming consumers should be prohibited. This criterion is by no means the only one making economic sense. One could also want to clear all the mergers increasing total welfare, i.e., the sum of consumer welfare and firm profits. The divergence between these two sensible criteria is not simply the subject for an academic, theoretical debate. What is at stake is the way fixed cost savings generated by mergers are taken into account. According to textbook microeconomic models, prices are affected by changes in variable costs but not by changes in fixed costs. Competition authorities thus consider that fixed cost savings brought about by mergers cannot be considered an efficiency defence when mergers also arouse competition concerns. They may therefore prohibit mergers that vastly increase productive efficiency by suppressing fixed cost duplication, on the grounds that the ensuing gain will be appropriated by the merging firms rather than by consumers. In addition, the standard of proof required by most competition authorities in order to clear mergers on efficiency grounds is prohibitively high, so that in practice almost no merger case was ever decided on the basis of efficiency claims[9].

22. The conflict between competition policy, as it is implemented in most jurisdictions, and legitimate industrial policy concerns, is thus twofold. First, the consumer welfare criterion (as opposed to the alternative total welfare criterion), which is the compass of competition policy, may lead competition authorities to prohibit efficiency-enhancing mergers. Second, the merger control process, like all legal

[7] See, e.g., J. Clougherty and T. Duso, "The Impact of Horizontal Mergers on Rivals: Gains to Being Left Outside a Merger", WZB Discussion Paper SP II 2008-17.

[8] Berger, Allen N. and David B. Humphrey, The effects of Megamergers on Efficiency and Prices: Evidence from a Bank Profit Function, Review of Industrial Organization, 1997, 12, 95-139.

[9] D. Spector, "Will efficiencies ever matter in merger control?", *Concurrences*, vol. 4-2007.

processes, requires a high enough standard of proof, because decisions must withstand scrutiny before courts in case they are challenged. Since it is difficult to document future efficiencies, which are by nature uncertain, this may bias merger control towards making too little room for efficiencies. On the contrary, industrial policy decisions, like all government decisions, leave room for some discretion and trial-and-error processes. Beyond the choice of the criterion underlying merger control, the very principle of merger control as a legal process in which each decision can be challenged in court can thus be seen as a straitjacket potentially preventing some useful industrial policies from being implemented.

2.4. Supporting existing champions may harm growth

23. One of the most heated debates about industrial policy revolves around the question of whether governments should provide support to large companies. In other words, should governments support national champions after assisting in their creation? Is the answer to this question the same for developed and developing countries?

24. Those who argue in favour of supporting existing champions put forward the following arguments: by virtue of their size, and lesser exposure to risk (especially in the case of conglomerates), large firms have greater incentives to innovate than smaller firms; they lie at the centre of a nexus of suppliers to whom they provide stable expectations (and thus incentives to invest and innovate) as well as technological spillovers; they are a way for developing countries to reach a critical mass (in terms of scale and scope of products) without which a sector cannot take off because of the presence of sector-wide economies of scale. Therefore, they should be supported whenever in trouble, and they should be involved in industrial policy programs, such as public-private R&D programs. In his analysis of Korean industrial policy, Rodrik (1995)[10], for instance, commends President Park's decision in 1975 to force Korean oil refineries to ship oil in Korean-owned tankers in order to support Hyundai's shipbuilding activity, which was then hurt by a global shipping slump.

25. Policies to support large ailing firms are in fact pervasive, though probably less now than in the past. For instance, there is hardly a government that did not put large amounts of money into the national flagship air carrier. In the UK, government contributions to civil aircraft and engine development from 1945 to 1974 totalled 1.5 billion pounds at 1974 prices and produced receipts of 0.14 billion pounds[11]. According to a study of British industrial policy in the 1960s and 1970s, "what was described as 'picking winners' appeared in practice to amount to spending huge sums shoring up ailing companies." Such support to declining industries is a clear example of misplaced industrial policy[12]. It highlights one of the pitfalls of industrial policy, namely the capture of government by the vested interest of large incumbents which possess the resources and knowledge required to twist public intervention in their favour (see below).

26. Even among the proponents of an interventionist industrial policy, there are now few advocates of massive support to ailing firms. But the debate about the usefulness of supporting large companies goes far beyond the issue of supporting losers. For instance, in the European Union, aid for the rescue and restructuration of companies represented only 4% of total state aid in 2005-2007. The bulk of the aid, which accounted for 0.53% of GDP (most of which benefitted large companies), was aimed to further

[10] D. Rodrik, "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich", *Economic Policy*, vol. 10(20), 1995.

[11] Gardner, N. (1976), "The Economics of Launching Aid", in A. Whiting (ed.), The Economics of Industrial Subsidies. London: HMSO.

[12] Morris and Stout, p.873 "Industrial Policy", in D. J. Morris (ed.), *The Economic System in the UK*, Oxford: Oxford University, 1985.

other industrial policy goals. The debate about whether industrial policy should target large established companies can be illustrated by the recent twists and turns of French policy toward industrial innovation. The French government created in 2005 an "Agency for Industrial Innovation" that was supposed to provide public funds to technological R&D projects, each of which was to be led by a large industrial company (with some involvement of smaller firms as well). In 2007 however, this approach was reversed as this agency was merged with another one providing 100% of its support to small and medium-size companies, reflecting the view that industrial policy should rather focus on the development of small, innovative companies.

27. This view can be traced back to Schumpeter's idea that growth is a process of creative destruction in which new firms displace older incumbents, so that a sound industrial policy should foster the development of small, innovative firms rather than help incumbents. A growing body of empirical evidence, both in the case of developed and developing countries, supports this approach. Anecdotal evidence about the computer, software and internet industry highlights the importance of creative destruction: in the early 1980s, IBM failed to understand the strategic importance of operating systems and its market leadership was thus shattered by Microsoft; Microsoft in turn was slow to realise the importance of the internet in the 1990s. In spite of its undisputed leadership in operating systems and the corresponding profits, it could not prevent new, highly innovating firms such as Google and Sun Microsystems from gaining prominence in the new markets brought about by the development of the internet. The most frequently piece of anecdotal evidence cited against shoring up large incumbents is precisely the contrast between this phenomenon of renewal of corporate giants in the United States, which seems to go together with a high pace of innovation, and the relative stability observed in Europe. This contrast is general and by no means limited to high-technology sectors: only 3 European firms belonging to the global "Top 500" in 2007 were created after 1976, against 51 in the United States (and 46 in emerging countries); conversely, small innovative firms grow much more quickly in the United States. It has become customary to relate the relative inertia of the corporate structure in Europe to its innovation deficit relative to the United States, especially (but not only) in high-technology sectors[13].

28. Such anecdotal evidence has been confirmed by several empirical studies using different methodologies. In their micro-econometric study of productivity growth in the United States, Foster et al. (2000)[14] find for instance that one-third to one-half of total productivity growth is caused by the reallocation of production from less efficient to more efficient firms (including through the disappearance of old firms and birth of new ones) rather than by the realisation of within-firm productivity gains. This suggests that while many old incumbents are highly efficient, governments should not prevent less efficient ones from being destabilised by new competitors.

29. It is sometimes argued that the creative destruction process is an important one in developed countries that are close to the technological frontier, since for them growth is mostly related to innovation, while developing countries should focus on catching up with richer countries by applying existing technologies, which could be achieved through national champions. According to this theory, economic development would require national champions in a first phase, when a country simply applies pre-existing "recipes" and should focus on the realisation of economies of scale; and creative destruction would become an important engine of growth only at a later stage.

[13] T. Philippon and N. Véron, "Financing Europe's Fast Movers", Bruegel Policy Brief, 2008/01.

[14] L. Foster, C. Haltiwanger and C. Krizan, "Aggregate Productivity Growth: Lessons from Microeconomic Evidence", NBER Working Paper N° 6803, 2000.

30. However, a study by Fogel, Morck and Yeung (2006)[15] suggests that the benefits of creative destruction are tangible in the developing world as well as in developed countries. They measure "big business stability" in a sample of 44 developed and developing countries, defined by the fraction of the top 10 businesses in 1975 that (i) either were still in the "top 10" in 1996, or (ii) had their labour force growing at least as quickly as domestic GDP between 1975 and 1996. Based on this index, they run many different cross-country regressions in order to test the relationship between big business stability between 1975 and 1996 on the one hand and growth between 1990 and 2000 on the other hand. Their main finding is that turnover at the top appears to "cause growth": countries where the largest firms in 1975 did not prosper as well as the overall economy did better on average, and this finding holds for both developed and developing countries. This result implies that independently of the pace of development of new companies, helping less efficient established companies to prosper entails a large cost in itself. While the precise underlying mechanism has not yet been the focus of detailed empirical work, one may assume that supporting established companies deprives newer ones from access to the inputs (especially skilled labour) and markets that they would need in order to prosper.

31. These findings invite caution regarding policies that leave room for precisely targeted help to individual companies, because large established firms are likely to be the prime beneficiaries of such policies due to their comparative advantage in rent-seeking. They also suggest that governments wishing to pick the new technologies or firms worthy of support face severe informational problems. Since even large incumbents often fail to make the right strategic decisions - which is why they end up being destabilised by smaller firms - how could governments make informed choices? Philippon and Véron (2008) conclude that the best industrial policy is one that helps small innovative firms grow faster, not by picking the ones looking most promising, but by creating a favourable environment and facilitating their financing. They advocate "horizontal" measures such as simplifying securities regulation (to facilitate the issuance of shares by small companies), changes in insolvency legislation, the removal of distortions in the tax treatment of equity and debt, and, last but not least, increased competition in financial markets. Finally, the abovementioned results point towards the usefulness of decreasing the costs of entry for new businesses, which are still high in many countries: according to Djankov et al. (2001)[16], the cost of creating a new firm varied in 1999 from 1.7% of per capita GDP in New Zealand to 495% of per capital GDP in the Dominican Republic, with a world average of 66%.

2.5. Should champions be national?

32. Policies aiming to foster and protect national champions rely on the assumption that the nationality of the main shareholders of a company and the location of its headquarters have an important impact on its contribution to the countries where its activity takes place. This belief is expressed in most countries whenever a large domestic firm is acquired by a foreign one. Such "economic patriotism" concerns have been voiced lately in many developed countries and have led to the enactment or strengthening of legislation controlling foreign investment (such as the Foreign Investment and National Security Act of 2007, which extended the scope of the Exon-Florio amendment of 1988 in the United States). Several European countries have legislation restricting foreign takeovers; additionally, several European governments recently attempted to discourage cross-country takeovers, in sectors ranging from energy to air transportation and food. More generally, the increased frequency of acquisitions based in developed countries by companies based in developing countries (such as Lenovo's acquisition of IBM's PC division or Mittal's acquisition of Arcelor), and the continuing pattern of acquisition the other way round (such as the acquisition of Shin Corp, the Thai telecommunications "national champion", by

[15] K. Fogel, R. Mork and B. Yeung, "Big Business Stability and Economic Growth: is What's Good for General Motors good for America?", NBER Working Paper N°12394.

[16] S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, and A. Shleifer, « The Regulation of Entry ». Quarterly Journal of Economics, 2002, vol. 107.

Temasek, the Singaporean sovereign fund, or of Ranbaxy, the Indian generic drug maker, by the Japanese company Daiichi Sankyo) have made public opinion and governments highly sensitive to the nationality of firms. One exception is the UK, which let foreign firms acquire its entire automotive industry and large parts of the water distribution and energy sector, sectors that are politically sensitive in many countries.

33. The example of the British automotive industry is interesting, because the end of national champions (after their acquisition by foreign firms) did not spell the end of the industry: total production was greater in 2005 than in 1995, and, quite strikingly, car exports from the UK increased from 837,000 to 1,315,000 vehicles per year[17].

34. Several recent empirical studies confirm that foreign takeovers do not harm host countries, for several reasons. First, the synergies generated by takeovers (cross-border or not) on average accrue to shareholders of acquired firms, while those of the acquiring firms appropriate a very small share of it, or even lose money[18]. If that is the case, then foreign takeovers can be seen as a transfer of wealth from foreign to domestic shareholders – little to fret about. Second, several empirical studies find that foreign takeovers have a large and positive impact on productivity and little impact on total employment on average. This result has been found in the case of the UK[19], Sweden (with some caveats)[20] and the United States[21]. Moreover, there is evidence that foreign direct investment generates benefits to other firms in the same sector or in vertically related ones (i.e., suppliers or customers). This evidence is so far more abundant in the case of developed countries. In the case of developing or transition economies, there is a (still admittedly small) body of evidence showing that the presence of affiliates of foreign-owned firms tends to increase the productivity of their local suppliers. For instance, "*after a Czech producer of aluminium alloy castings for the automotive industry signed its first contract with a multinational customer, the staff from the multinational would visit the Czech firm's premises for two days each month over an extended period to work on improving the quality control system. Subsequently, the Czech firm applied these improvements to its other production lines (not serving this particular customer) and reduced the number of defective items produced*."[22] Beyond anecdotal evidence, an econometric study of foreign firms in Lithuania also found such an effect: contacts with the local affiliates of foreign-owned firms tend to make local suppliers more efficient as a result of technological spillovers, and that the effect may be large: a 4% increase in foreign ownership is associated with a 15% increase in supplier productivity. However, it must be acknowledged that in contrast to such supply-chain linkages, several studies on Morocco, Venezuela, and the Czech Republic failed to find evidence of positive intra-sectoral spillovers specifically associated to foreign ownership[23]. Nevertheless, even the absence of spillovers is consistent with foreign acquisitions having a positive impact by raising labour productivity and making the acquired firm more efficient.

---

[17] http://www.autoindustry.co.uk/statistics/production/uk/index

[18] See, e.g. Andrade, G., Mitchell, M. and Stafford, E. (2001). "New evidence and perspectives on mergers", *Journal of Economic Perspectives*, 15, 103-120.

[19] Griffith and Simpson, «Characteristics of Foreign Owned Firms in British Manufacturing», NBER Working Paper n° 9573.

[20] Heyman, Sjöholm et Gustavsson «Is There Really a Foreign Ownership Wage Premium ? Evidence From Matched Employer Employee Data», *Journal of International Economics*, Elsevier, vol. 73(2), pages 355-376, 2007.

[21] Bernard and Jensen, «Firm Structure, Multinationals and Manufacturing Plant Deaths», *Review of Economics and Statistics*, vol. 89(2), 2007.

[22] B. Javorcik, "Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers Through Backward Linkages", *American Economic Review*, 2004, vol. 94(3).

[23] Javorcik (2004).

35. Overall, the available evidence provides little support for the claim that the nationality of a "champion" matters for productivity, innovation or employment. Nor does it seem to have an impact on the location of R&D. This finding weakens the case for national champions.

3. Industrial policy and externalities

36. Another frequently mentioned rationale for industrial policy is the idea that some firms generate positive externalities that government intervention should reward since market mechanisms fail to do so.

37. The debate revolves around two broad types of externalities: competition creation and sector-wide scale economies or agglomeration effects (also known as "cluster effects"). Before addressing each of them, a general theoretical remark must be made. When the decision by a firm to locate a plant in a given country may generate positive externalities locally, one may be tempted to jump to the conclusion that the provision of subsidies to attract that plant is justified. This reasoning fails to take into account, however, the possible negative cross-country externalities. If the positive local externalities are the same irrespective of where the plant is located, and the only impact of a subsidy is to shift a plant from one place to the other, then each country's gain is another country's loss and industrial policy does not generate any global benefits. When taking into account the fact that public funds have a deadweight cost, such subsidies end up decreasing global surplus, even though they may be rational from each country's individual viewpoint. This remark is probably relevant to some cases of short-sighted industrial policy. For instance, the available literature about the United States, where aid is not prohibited, lends support to a rather negative view of competition across states to attract firms. States seem to engage into costly competition in order to shift activities from neighbouring states towards themselves, without much creation of new activities[24]. This destructive cross-state competition also seems to have intensified lately[25], and this has prompted some American authors to recommend a federal control over State aid[26].

38. However, if the positive externalities vary a lot according to the location of a plant, competition between governments offering subsidies to attract it to their territory may lead to efficient outcomes.

3.1. The "competition creation" argument

39. According to the "creation of competition" argument, in the presence of large fixed costs, private incentives to enter in a given sector are insufficient because the private gain from entry is often lower than the social gain. The private gain is limited to the entrant's profit, while the social gain also includes the benefit to customers resulting from more intense competition. In practice, this argument has been mentioned in the context of industrial policy aiming to create national champions in markets where only a very small number of foreign producers were previously active. Examples of such industrial policy include the abovementioned unsuccessful attempts by several European governments to create domestic competitors of IBM in the 1960s and 1970s, and Europe's successful challenge of Boeing's dominance in the aircraft manufacturing industry, through Airbus.

---

[24] R. Tannenwald, Are State and Local Revenue Systems becoming Obsolete?, *National Tax Journal*, vol. 55 (2), sept. 2002, p. 467.

[25] K. Chi and D. Leatherby, State Business Incentives: Trends and Options for the Future,, Lexington, Kentucky: Council of State Governments, 1997.

[26] P. Enrich, "Saving the States from Themselves: Commerce Clause Constraints on State Tax Incentives for Business", *Harvard Law Review*, vol. 110 (2), 1996, p. 377. Notice however that if the positive externalities vary a lot according to the location of a plant, competition between governments offering subsidies to attract it to their territory may lead to efficient outcomes (W. Tiebout, A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*, vol. 64 (5), 1956, p. 416; T. Besley and P. Seabright, "The Effects and Policy Implications of State aids to Industry: an Economic Analysis », *Economic Policy*, 1999, p. 15-53).

40. From a theoretical viewpoint, this type of justification of industrial policy is reminiscent of "strategic trade policy" by which governments attempt to shift rents from foreign producers to domestic ones[27]. A well-known caveat when assessing such policies is that they involve large cross-country externalities. The sign of these externalities cannot be known a priori. On the one hand, supporting a national champion benefits all customers, including those abroad (unless the increase in competition is offset by a large overall cost increase resulting from the lack of exploitation of scale economies), and governments' failure to take foreign customers into account might in theory lead to too little aid being granted. On the other hand, governments fail to internalise the losses to foreign competitors, which may lead to excessive aid levels. Recent papers by David Collie[28] show that if the deadweight cost of taxation is high and the market considered is one of highly homogeneous products, then industrial policy may result into inefficient subsidy races leading to a waste of public funds, even if each government acts rationally and attempts to maximise its country's surplus.

41. As it is often, the empirical evidence on this subject is mixed. First, several cases of industrial policies motivated by the attempt to increase competition failed dramatically, notably in the computer sector. Second, an existing estimation of the impact of the launch of Airbus with the support of several European governments illustrates the magnitude of the negative externalities. On the one hand, the creation of Airbus was beneficial for Europe as a whole because it shifted some rents away from American aircraft producers towards Airbus, and it also contributed to a decrease in (quality-adjusted) prices. However, the creation of Airbus was detrimental to global welfare, because the losses to American manufacturers were large, as the creation of Airbus reduced their ability to recoup fixed costs over large volumes of sales. In that sense, the creation of Airbus made the worldwide production of aircraft less efficient because it led to the wasteful duplication of fixed costs[29]. The assessment of the Airbus case is thus twofold. On the one hand, it is an example of an efficiently run industrial policy that delivered clear benefits to the participating countries, showing that the problems associated with government intervention in industry, such as rent-seeking or lack of accountability, can be overcome. On the other hand, it would be wrong to view such policies as an example for global growth-promoting strategies since they may decrease global welfare – even when successful.

3.2. Externalities, spillovers, clusters and national champions

42. Lately, the main argument of the advocates of interventionist industrial policies relies on the need for governments to correct markets' failure to reward the local externalities generated by the regional concentration of firms in specific sectors. The most common version of this argument is that the concentration of firms in a given region generates three types of externalities, each of which can be seen as a specific instance of sector-wide economies of scale. The first is input sharing: the concentration of firms in the same sector in a given area attracts input suppliers, which lowers all firms' costs. The second is labour market pooling: a concentration of firms attracts a large pool of workers with the requisite sector-specific skills, leading to reduced search costs for both workers and firms. The third is knowledge spillovers: a company's R&D efforts may benefit other companies because new knowledge diffuses outside the company undertaking R&D, through social and business interaction (for instance between suppliers and customers), or as a consequence of employees moving across companies. A variant of these

[27] J. Brander and B. Spencer, Export Subsidies and International Market Share Rivalry, *Journal of International Economics*, vol. 18, 1985, p. 83.

[28] D. Collie, State aid in the European Union: The prohibition of subsidies in an integrated market, *International Journal of Industrial Organization*, vol.18, 867-884; 1998; D. Collie, Prohibiting State aid in an Integrated Market, *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 2 (3), 2002, p. 215; D. Collie, State aid to Investment and R&D, European Economy, *Economic Papers*, vol. 231, 2005, p. 1. See also J.-A. Garcia and D. Neven, State aid and Distortion of Competition, a Benchmark Model, HEI Working Paper No. 06/2005.

[29] D. Neven and P. Seabright, European Industrial Policy: the Airbus Case, *Economic Policy*, 1995.

arguments, especially relevant to developing economies, involves informational externalities: whenever a firm is established in a new sector, other agents observe its performance and learn about the prospects in that sector. According to Rodrik (2004)[30], this discovery process generates positive information externalities and therefore warrants a government intervention aiming to identify promising sectors and to encourage firms to enter them.

43. The empirical evidence is twofold. On the one hand, there is a lot of evidence that positive agglomeration externalities exist, thereby making the theoretical claim for industrial policy reasonable. On the other hand, the evidence on governments' attempts to emulate the Silicon Valley or to jump start activity in a new sector is mixed. Many such attempts failed, and several success stories appear to owe little to governments; however, in some instances, especially in developing countries, government intervention played a key role in the successful development of entirely new sectors

44. The importance of agglomeration effects and sector-wide economies of scale has been substantiated by a series of convergent studies. Their magnitude is likely to be quite large: for instance, according to a recent study, a doubling in the regional scale of an industry leads on average, in Japan, to a 4.5% increase in productivity[31]. As opposed to intra-firm economies of scale, such intra-sectoral economies of scale in theory justify public intervention in order to help industries reach a large enough scale. The various underlying mechanisms have been measured as well. The input sharing assumption has received empirical confirmation: the more firms are concentrated in an area, the more outsourcing one observes, which reflects the greater availability of outside inputs[32]. The best-documented type of local externality is knowledge spillovers. For instance, Agrawal et al (2006) showed, by studying patent citations, that the knowledge created by an inventor is applied disproportionately in locations where the inventor lived previously, which can be explained only by the importance of personal connections[33], and Audrestch and Feldman (1996) highlighted the geographic concentration of innovations[34].

45. There is evidence that many developing countries' specialisations owes more to the development of sectors in which there was an initial presence, because of agglomeration and informational externalities, than to genuine comparative advantage. For instance, as Hausman and Rodrik (2003)[35] note, countries with nearly identical resource endowments end up with very different specialisations: Korea exports microwave ovens but no bicycles, while Chinese Taipei exports bicycles but almost no microwave ovens; Bangladesh is one of the main exporters of hats worldwide while Pakistan exports almost none. Thee findings suggest that specialisation patterns are largely explained by random events occurring at the initial stage of development, i.e., on random attempts by lone entrepreneurs, which then give rise to self-reinforcing dynamics. If that is the case, then the argument against industrial policy based on the claim that governments should not pick winners loses some of its strength. If the lack of development of a given

[30] D. Rodrik, "Industrial Policy for the twenty-first century", Harvard Kennedy School Working Paper 04-047.

[31] R. Nakamura, "Agglomeration economies in urban manufacturing industries: a case of Japanese cities," *Journal of Urban Economics*, vol.17, 108-124, 2005.

[32] Holmes, T. J. (1999), "Localisation of Industry and Vertical Disintegration," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 81(2): 314-25.

[33] A. Agrawal, I. Cockburn and J. McHale, Gone But Not Forgotten: Knowledge Flows, Labour Mobility, and Enduring Social Relationships, *Journal of Economic Geography*, vol. 6(5), 2006; see also E. Moretti, Workers' Education, Spillovers and Productivity: Evidence from Plant-Level Production Functions, *American Economic Review*, vol. 94(3), 2004.

[34] D.B. Audretsch and M. Feldman, R&D Spillovers and the geography of innovation and production, *American Economic Review*, vol. 86, 630-664, 1996.

[35] R. Hausman and D. Rodrik, "Economic Development as Self-Discovery", *Journal of Development Economics*, vol. 72, 2003.

sector is simply caused by the fact that no entrepreneur happened to make an attempt in the past – partly for fear that, in case of success, it would be emulated by many domestic competitors and would not reap the benefits of its initial risk-taking – then there is case for governments to actively favour the development of new activities. This could allow countries to diversify, which is part of the development process[36].

46. Interestingly, there is some evidence pointing towards the fact that positive local spillovers (adjusting for firm size) are less important when a large firm settles in a region than when a small firm does[37]. This is probably because large firms have less need for interaction with outsiders. However, there also is some anecdotal evidence in the other direction, pointing to the importance of large firms in the success of some innovative clusters (like Nokia in Finland)[38].

47. In contrast to the accumulation of knowledge about the nature and magnitude of agglomeration externalities, the evaluation of the public policies supposed to stimulate them yields mixed results. Many governments' attempts to emulate the Silicon Valley have proved inconclusive, even in the United States where first-hand, detailed information was available. A comprehensive study of innovative clusters by the OECD highlights the diversity of the mechanisms that allowed some clusters to flourish and concludes that (i) it is very difficult to measure the contribution of public policy to the success of some of these clusters, and (ii) there is no single, one-size-fits-all policy prescription. Tellingly, one of the most successful technological clusters in the developing world, in the Bangalore region, appears to have been caused by a series of serendipitous events (such as IBM's refusal to let Indian shareholders purchase 60% of its Indian subsidiary, which led IBM to leave India and forced Indian software professionals to turn towards open platforms, thereby acquiring the skills that would prove highly valuable more than ten years later)[39].

48. Conversely, Rodrik (2004)[40] argues that some industrial policies followed in Latin America and East Asia succeeded in taking into account informational externalities and fostering the development of entirely new sectors. For instance, in Chile, the public agency Fundacion Chile started to experiment with salmon farming in the 1970s. Whereas this industry was inexistent in Chile prior to this policy, Chile is now one of the main exporters of salmon. Similarly, Rodrik argues that the launch of orchid production by government firms in Chinese Taipei is a good way to reveal the profitability of this sector in order to stimulate private investment and the development of a new sector. According to Rodrik (1995), the case of the Korean conglomerate Hyundai is a stunning illustration of the usefulness of a properly implemented policy targeting a national champion. On the one hand, government support to diversification allowed Hyundai to internalise labour market externalities, as managers who had acquired skills in the cement and construction industry could then apply them to other sectors, as Hyundai developed new activities, such as car manufacturing and shipbuilding. On the other hand, the government's direct and indirect subsidisation (including in the form of implicit purchase guarantees for the ship building division, as explained above) encouraged Hyundai to catch up with foreign incumbents in terms of efficiency.

49. However, Rodrik stresses the limitation of such policies. Unless subsidies to investors in new sectors are strictly limited in their scope (with a restriction to really new sectors) and duration (long enough for discovery to occur, but not longer) and made conditional on some market-based measure of performance, they may well be inefficient. In addition, in the case of Korea, Rodrik (1995) stresses the

[36] J. Imbs and R. Wacziarg, "Stages of Diversification", *American Economic Review*, vol. 93(1), 2003.

[37] Rosenthal, S. S. and W. C. Strange (2003), "Geography, Industrial Organisation, and Agglomeration," *Review of Economics and Statistics* 85 (2), May 2003. 377-393.

[38] See the chapter on Finland in OECD, Innovative Clusters, 2001.

[39] H. Pack and K. Saggi, "Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey", *The World Bank Research Observer*, vol. 21(2), 2006.

[40] D. Rodrik, "Industrial Policy for the twenty-first century", Harvard Kennedy School Working Paper 04-047.

importance of President Park's personal interventions: "President Park, in particular, was famous for his daily involvement in the implementation of his economic policies, and his willingness to override the bureaucracy at a moment's notice when businessmen had legitimate complaints." This interpretation of the Korean success as being attributable to a large extent to a single man's influence and wise decisions makes it quite difficult to derive from it general policy prescriptions, in particular as regards the avoidance of rent-seeking. Also, it must be noted that there is considerable disagreement as to the decisiveness of Korean Industrial Policy in the overall Korean performance. Some authors argue that other factors, such as the high investment rate, the educational level of the Korean population, and the relatively equal wealth distribution were the main factors[41].

50. The general implication of the empirical literature on agglomeration effects is that while they are important, the appropriate policy tools to deal with them are complex and not yet fully understood. In particular, while some kind of industrial policy is likely to be helpful, there seem to be good reasons to focus them on smaller firms at an early stage of development rather than on existing champions (the Korean example notwithstanding), because the various abovementioned externalities are likely to be more acute in the case of small firms.

4. Rent-seeking and the political economy of industrial policy

51. One of the criticisms most frequently levelled at industrial policy, especially when it takes the form of subsidies to specific firms, is that even if such policies make sense in principle, in practice private interests engaging in rent-seeking are likely to capture governments and tilt industrial policies in their favour.

52. One can find many examples of industrial policies that obviously made no sense from a collective interest viewpoint and can be better explained by rent-seeking or political motives - an extreme example is aid granted in the 1990s by the State of Michigan to various firms on job-creation grounds at a cost more than 2 million dollars per job[42]. More generally, the ability of private interest groups to distort economic policy in their favour has been amply documented[43], just as the impact of firms' political connections on business outcomes, both in developed and developing countries[44]. For example, the degree of tariff protection enjoyed by various industries in the United States is directly correlated to the level of donations to political parties[45]. There is also evidence that sector- or firm-specific public policy (for instance trade policy) is in general tilted in favour of declining industries. This is a quite general pattern. It can be observed both in US trade policy[46], and in European state aid policy: for instance, many European

[41] See G. Grossman and V. Norman's discussion at the end of Rodrik (1995); and Pack and Saggi (2006).

[42] See R. Tannenwald, Are State and Local Revenue Systems becoming Obsolete?, *National Tax Journal*, vol. 55 (2), sept. 2002, p. 467.

[43] Cf. T. Persson and G. Tabellini, *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press, 2000.

[44] Brian Roberts "A Dead Senator Tells No Lies: Seniority and the Distribution of Federal Benefits." *American Journal of Political Science*, February1990,34(1), 31–58 ; Fisman, Ray, (2001), "Estimating the Value of Political Connections", *American Economic Review*, September, 2001.

[45] P. Goldberg et G. Maggi, Protection for Sale: An Empirical Investigation, *American Economic Review*, vol. 89 (5), 1999, p. 1135.

[46] G. Hufbauer and H. Rosen *Trade Policy for Troubled Industries*, Policy Analyses in International Economics 15, Institute for International Economics Washington, D.C., 1986 ; G. Hufbauer, Gary, D. Berliner and K. Elliot, Trade Protection in the United States: 31 Case Studies, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1986 ; Ray, E . (1991). "Protection of manufactures in the US," in D. Green, *Global Protectionism: Is the US playing on a level field*? Macmillan, London.

governments spent billions of Euros trying to keep inefficient coal mines afloat, only to delay their closure by a few years.

53. A recent econometric study of state aid in Europe[47] finds that the more a country's political system makes the provision of targeted aid politically profitable (e.g., in countries with small electoral constituencies, little ideological distance between parties, and little party unity), the greater the share of aid to firms that is indeed targeted ("sectoral", in EU parlance), as opposed to "horizontal". This suggests that the provision of support to specific sectors is based, to some extent, on electoral considerations – despite strict control by the European Commission.

54. An econometric study spanning 32 developed and developing countries suggests that there exists a close relationship between the presence of industrial policy geared towards national champions and the level of corruption[48]. Everything else being equal, the existence of procurement policies favouring national champions, or of preferential fiscal treatment, is associated with a large increase in corruption, and the relationship is statistically significant. While this study suffers from the same methodological limitations as all cross-country studies, it suggests that industrial policy, especially when it is focused on individual firms, is largely captured by private interests.

55. These findings have two consequences. First, rent-seeking and politically motivated decisions may affect the quality of industrial policy and lead to an inefficient use of public funds and to productive and allocative inefficiencies. In addition, the more industrial policy lends itself to capture by private interests, the more companies are likely to invest in rent-seeking activities, which represents a waste of resources: according to various estimates, the cost of rent-seeking activities is very high[49].

56. Industrial policy sometimes creates new vested interests that engage in rent-seeking, for instance by pursuing the perpetuation of industrial policies which should in fact be interrupted because of changing circumstances. The Concorde project, sponsored by the British and French governments, illustrates this point[50]. The launch of a supersonic plane made sense in the cheap oil world of the 1960s, but the project lost its economic rationale after the oil shock of 1973. However, its advanced stage implied that the large group of civil servants and businessmen with a stake in the Concorde project had a strong interest in the continuation of the project. Ultimately, this group prevailed over market signals and the project went ahead, at a considerable cost to both governments.

57. According to Rodrik (1995), industrial policy in East Asian countries in the last decades was relatively immune to rent-seeking, unlike what was observed in most developing and many developed countries. Also, as Rodrik (2004) points out, the presence of rent-seeking does not suffice to conclude

[47] U. Aydin (2007). "Politics of State Aid in the European Union: Subsidies as Distributive Politics", University of Washington, Political Science Department, unpublished.

[48] National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic. Alberto Ades; Rafael Di Tella. *The Economic Journal*, Vol. 107, No. 443, 1997

[49] In the United States, total expenditures on transfer activity have been estimated at 25% of GDP (D. Laband and J. Sophocleus, An Estimate of Expenditures on Transfer Activity in the United States, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107(3), 959-983, 1992). Other estimates, based on regressions of gross national output on the relative number of lawyers (supposed to be a proxy for the magnitude of rent-seeking activities) and physicians or engineers (supposed to be a proxy for the magnitude of productive activity) point to similar or even higher costs of rent-seeking (S. Magee, W. Brock and L. Young, *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989; K. Murphy, A. Shleifer and R. Vishny, The Allocation of Talent: Implications for Growth, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106(2), 503-530, 1991.)

[50] D. Myddlteon, *They Meant Well: Government Project Disasters*, Institute of Economic Affairs Monographs, Hobart Paper No. 160, 2007.

against industrial policy, no more than rent-seeking in education justifies an end to the public provision of education. However, these findings plead against policies that endow governments with tools allowing them to arbitrarily pick winners and reward specific firms. More across-the-board instruments, or aid targeted to new firms and new activities, on a temporary basis, would probably limit the scope for rent-seeking.

5. Competition policy as a tool to achieve industrial policy goals

58. This section discusses the extent to which competition policy may address the concerns that are often mentioned to justify industrial policy. The topics considered below are the realisation of scale economies, the limitation of exploitative pricing by foreign monopolists, the facilitation of entry into new sectors, and firm efficiency.

5.1. Competition and the rationalisation of production

59. Some abovementioned theoretical results suggest that market mechanisms alone suffice to reallocate production to the most efficient plants: while mergers may further rationalise production, most of the rationalisation results spontaneously from market mechanisms and this is all the more the case that competition is intense. Several studies focusing on the impact of exposure to trade (which operates by increasing competition) confirm this. As Melitz (2003) recalls, "*Aw, Chung and Roberts (2000) […] find evidence suggesting that exposure to trade forces the least productive firms to exit. Pavcnik finds […] that [market share] reallocations significantly contribute to productivity growth in the tradable sector. In a related study, Bernard and Jensen (1999) find that within-sector market share reallocations towards more productive exporting plants accounts for 20% of U.S. manufacturing productivity growth.*"[51] This confirms that competition policy, by targeting cartels and entry-deterring strategies, contributes to productive efficiency.

5.2. Competition policy as a tool to fight exploitative pricing

60. According to Jonathan Baker[52], the cost of imperfect competition to the economy is about 1% of GDP; other sources estimate the damage caused by cartels to be larger because cartel overcharges are estimated to be on average in the 20%-30% range[53] and most cartels are considered to be undetected[54]. Competition policy is thus a way to fight exploitative pricing by firms operating in market lacking competition – and this applies even more forcefully to developing countries. According to Levenstein et al. (2003)[55], 2.9% of all developing countries' imports in 1997 were in industries found to be internationally cartelised by European and/or American competition authorities. This implies that developing countries can use competition policy as a tool limiting their exploitation by developed countries' companies - but its effectiveness depends on an aggressive enough enforcement, in order to increase deterrence and the probability of detection of anticompetitive behaviour.

---

[51] M. Melitz, "The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity", Econometrica, vol. 71 (6), 2003.

[52] Jonathan Baker, "The Case for Antitrust Enforcement", *Journal of Economic Perspectives*, 2003.

[53] Connor J. (2004), «Price Fixing Overcharges: Legal and Economic Evidence», Working Paper American Antitrust Institute, n°04-05.

[54] Bryant P., Eckard E. (1991), "Price Fixing: The Probability of Getting Caught", Review of Economics and Statistics, vol. 73, pp. 531-536; W. Wils (2005), "Is Criminalisation of EU Competition Law the Answer?", *Revue Lamy de la concurrence*, n°4.

[55] M. Levenstein, V. Suslow, and L. Oswald, "Contemporary International Cartels and Developing Countries: Economic Effects and Implications for Competition Policy", *Antitrust Law Journal*, vol. 71, pp. 801-852, 2003.

61. Facing a market with an insufficient degree of competition, one answer is to try and create an additional, domestic competitor (a "national champion"); and another is to make the market more competitive using competition policy. The struggle against exploitative pricing involves an obvious substitutability between competition policy and industrial policy.

62. Competition policy is probably a superior answer because it is far less costly. According to Baker (2003), the annual total cost of implementing American antitrust policy was less than the annual deadweight loss induced by the vitamins cartel alone in the United States. In addition, implementing competition policy does not give rise to all the difficulties and risks associated to the promotion of national champions, including productive inefficiency (due to the wasteful duplication of fixed costs and to the possible cost advantage of foreign incumbents relative to the national champion).

63. An important point for policy purposes is that competition policy generates cross-country positive externalities. When a competition authority prohibits a merger or an exclusionary practice and thus protects competition, this benefits all customers in the affected market, including abroad. In the case of cartels, there is less complementarity because firms may decide to collude only in countries with a weak competition policy. However, even in the case of cartels, there are some cross-country positive externalities because companies can more easily cartelise an industry when they interact in many countries, since multi-market contact facilitates collusion. These considerations imply that the case for competition policy is even stronger than would appear on the basis of a country-by-country analysis.

5.3. Competition policy as a tool to facilitate the development of new firms and new sectors

64. One branch of competition policy is the repression of exclusionary strategies by dominant firms. Competition authorities can thus facilitate entry in sectors previously dominated by a small number of firms wielding a lot of market power. One example is the telecommunications sector. It is widely considered that in Europe, competition authorities' and regulators' decisions forcing incumbents to provide access to their infrastructures on reasonable terms contributed to the rapid development of residential broadband access, as it facilitated the entry of non-integrated companies that launched innovative services such as "triple play" (TV, internet and telephone services).

65. The pharmaceutical sector offers an example of competition policy facilitating the entry and the development of a "national champion" from a developing country (India) by weakening barriers to entry. Econometric studies have shown that pharmaceutical incumbents sometimes engage into entry-deterring strategies prior to or immediately after patent expiration, in order to discourage entry by generic drug producers[56]. Some of these strategies, like predatory pricing, contravene competition law and can be repressed by competition authorities. There is indeed a large body of case law regarding predatory strategies by pharmaceutical companies that were trying to deter or delay the entry of generic drugs. Competition policy thus allows governments to prevent pharmaceutical companies from trying to enjoy monopoly power after patent expiration. This is of high value to generic drug makers, some of which (like India-based Ranbaxy) originate from developing countries. Competition policy can remove entry barriers for generic drug companies from developing countries by ensuring that when patents are supposed to expire, they cease to protect incumbents in practice and not only in theory. While developing and developed countries for a long time could not agree on the scope of patent protection in the pharmaceutical sector, competition policy offers a middle way.

[56] G. Ellison and S.F. Ellison, "Strategic Entry Deterrence and the Behavior of Pharmaceutical Incumbents Prior to Patent Expiration", NBER Working Paper No. 13069.

5.4. The impact of competition on firms' efficiency and innovativeness

66. Competition can affect firms' efficiency in mainly two ways: first, by altering the incentives to innovate, and second, by altering managers' incentives to run firms efficiently (this second effect is about the extent of "X-inefficiencies", i.e., inefficiencies resulting from a firm's failure to exploit its own technological possibilities.

67. Theoretical research has highlighted the ambiguous effects of competition on innovation. On the one hand, very intense competition reduces post-innovation rents because it reduces the expected time during which a successful innovator can reap the benefits of its innovation; on the other hand, a monopolist's incentives to innovate are dampened by the fact that any new product it offers displaces its own older products, rather than competitors'. This has led some economists to argue, on theoretical grounds, that innovation is maximised for intermediate levels of competition. Furthermore, a recent paper by Aghion et al. (2005)[57] claims to find evidence of such an inverted U-shape relationship. However, Aghion et al.'s result is based on a cross-industry comparison, leaving some uncertainty as to the existence of a causal relationship between competition and innovation[58]. Other studies, comparing the same industries across countries and investigating the impact of different evolutions in the degree of competition, consistently find that competition stimulates innovation. For instance, technological innovation in the tobacco industry in the UK and the United States was more intense during more competitive periods (as opposed to periods when tobacco was subject to a national monopoly)[59].

68. Focusing on innovation only would however be short-sighted. Another potential impact of competition on firms' efficiency is through its impact on managerial incentives. The intuition that more intense competition induces managers to exert more efforts and eliminate slack (or "X-inefficiencies") has been reformulated by economic theory in terms of the provision of incentives to managers. Several mechanisms have been put forward[60]. They are all related to the idea that the more competitive a market is, the easier it is for shareholders to accurately measure and monitor manager performance. For instance, in a highly competitive market, a firm's profitability depends mainly on the difference between its (quality-adjusted) costs and its rivals'. Conditioning pay on profits thus makes sense in such markets because it amounts to rewarding efforts rather than luck. In contrast, profits in weakly competitive markets are largely driven by sector-wide demand and cost shocks, which are independent of managers' actions. Also, competition facilitates benchmarking and thus the measurement of manager performance.

69. This positive relationship between competition and X-efficiency has received a striking empirical confirmation in some industries. For instance, Ng and Seabright (2001)[61] study the airline industry in the Unites States and Europe between 1982 and 1995 and compare airlines' costs according to many factors, including the fraction of international routes on which they are in a monopoly or duopoly position. They find that an increase of 1% of this fraction is associated to a 2% increase in costs.

---

[57] Aghion P, Bloom N., Blundell R., Griffith R., Howitt P., "Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship", *The Quarterly Journal of Economics*, vo. 120(2), 701-728, 2005.

[58] For a critical appraisal, see J. Baker, "Beyond Schumpter vs. Arrow: How Innovation Fosters Innovation", American Antitrust Institute Working Paper No. 07-04, 2007.

[59] E. Zitzewitz, "Competition and Long-Run Productivity Growth in the U.K. and U.S. Tobacco Industries, 1879-1939", *Journal of Industrial Economics*, 2003.

[60] B.Holmstrom, "Moral hazard in teams", *Bell Journal of Economics* vol. 13(2), 324–340, 1982; B. Nalebuff and J. Stiglitz, "Information, Competition, and Markets", *American Economic Review*, vol. 73(2), 278-283, 1983.

[61] C. Ng and P. Seabright, "Competition, Privatisation and Productive Efficiency: Evidence from the Airline Industry", *Economic Journal*, 2001.

70. Similarly, a study on Bulgaria highlights some mechanisms through which market pressures increase corporate efficiency: productivity is found to have increased more quickly in sectors that experienced rapid de-concentration after the introduction of market mechanisms[62].

71. Finally, a comparison of the export performance of various Japanese industries in the 1980s reveals that the sectors in which domestic competition was more intense (as measured by market share instability) exported more than those in which competition was more muted[63]. This directly contradicts one argument in favour of national champions, namely, the idea that shielding large firms from competition at home strengthens them globally. Ironically, this argument has often been backed by references to Japan, since the global success of many Japanese companies has often been attributed to the supposed lack of competition within Japan, which allowed national champions to prosper. The abovementioned evidence implies that this interpretation of the Japanese experience is probably incorrect.

72. All in all, when considering all dimensions of firms' efficiency, the available evidence consistently points towards a positive relationship between competition and efficiency. Also, since the reduction of X-inefficiencies seems to be an important part of the mechanism, there is no reason to consider that competition matters only for developed countries focusing on high-technology sectors, while developing countries should concentrate on catching up and applying pre-existing technologies, without competition being an important ingredient. On the contrary, competition seems to matter beyond innovation and high-technology sectors.

6. Conclusion: is there a conflict between industrial policy and competition policy?

73. In the light of the abovementioned evidence, many advocates of industrial policy agree on the features that industrial policy should not have: industrial policy should not favour incumbents but rather foster entry; it should not pick winners but create conditions for innovation to take place; it should even less reward losers, but it should rather include monitoring mechanisms taking market performance into account. In other words, while it is difficult to describe what a proper industrial policy should be, no advocate of an active industrial policy considers that it should be about creating and supporting national champions[64].

74. There is therefore probably less conflict between industrial policy and competition policy than is often believed. Competition policy is an efficient way to address many of the concerns that traditionally gave rise to interventionist industrial policies, and the tools needed to address the issues that competition policy cannot solve (such as taking into account sector-wide economies of scale and agglomeration externalities) do not, for the most part, conflict with competition policy.

75. However, one issue may leave room for some tension: the treatment of efficiency gains in merger controls. The focus of merger control policy on consumer welfare, in most countries, requires competition authorities to take into account merger-generated synergies only if they can be demonstrated with a high enough degree of confidence and they can be expected to be passed on to consumers to an extent sufficient to offset the potential price increases resulting from increased market power. In practice, this standard makes it almost impossible for firms to have a merger cleared on efficiency grounds. This may result into the prohibition of mergers that would generate large efficiencies, countering legitimate industrial policy

[62] S. Djankov and B. Hoekman, "Market discipline and corporate efficiency: evidence from Bulgaria", *Canadian Journal of Economics*, vol. 33(1), 2000.

[63] Sakakibara, Mariko, and Michael E. Porter. "Competing at Home to Win Abroad: Evidence from Japanese History," *The Review of Economics and Statistics* vol. 83(2), 2001.

[64] See, e.g., Rodrik (2004).

concerns. However, this issue is relatively novel in most jurisdictions: for instance, in the European Union, synergies have taken into account only since 2004. On this front, there is therefore some room for competition policy to evolve and take into account industrial policy objectives.

SELECTED REFERENCES:

Aghion P., Blundell R., Griffith R., Howitt P. et Prantl S., 2006, "The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity", *NBER Working Paper*, 12027.

Aghion P., Bloom N., Blundell R., Griffith R., Howitt P., 2005 "Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship", The Quarterly Journal of Economics

Clift B. and Cornelia Woll 2008, "Economic Patriotism: The Limits of the European Market", Warwick – Sciences Po Workshop Series

Cowling, Keith, 2000, "Industrial Policy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Proposals", London, Routledge.

Encaoua D., and Guesnerie R., 2006, "Politiques de la concurrence, rapport du Conseil d'analyse économique", n° 60, Paris, La Documentation française.

Evenett S., 2007, "Does the Return of Industrial Policy Pose a Threat to Competition Law?", Forthcoming Dhall V. (dir.), *Competition Law, New Delhi*, Oxford University Press.

Geradin D. and Nicolas Petit, "La politique industrielle sous les tirs croisés de la mondialisation et du droit communautaire de la concurrence", working paper available at http://www.droit.ulg.ac.be/ieje/fileadmin/IEJE/Pdf/Mondialisation_politique_industrielle_e_.pdf

Geroski, Paul, March 8, 2005, "Competition Policy and National Champions," available at http://www.competitioncommission.org.uk/our_peop/members/chair_speeches/pdf/geroski_wifo_vienna_080305.pdf.

Geroski, Paul, March 8, 2005, "Competition Policy and National Champions," available at http://www.competitioncommission.org.uk/our_peop/members/chair_speeches/pdf/geroski_wifo_vienna_080305.pdf.

Sven Gustafson, Sept. 22, 2008, "Dow's Liveris: Nation Needs an Industrial Policy," *Tri-Cities Business Review*, available at http://www.mlive.com/businessreview/tricities/index.ssf/2008/09/dows_liveris_nation_needs_an_i.html.

Kim, W. Chan, and Renee Mauborgne, 2005, "Blue Ocean Strategy: How to Create Uncontested Market Space and Make Competition Irrelevant", Cambridge, MA: Harvard Business School Press.

Ibs, Jean and Romain Wacziarg, "Stages of Diversification," *American Economic Review*, March 2003, available at: http://www.stanford.edu/~wacziarg/downloads/stages.pdf.

Maclean, Mairi, 2002, "Economic Management and French Business: From DeGalle to Chirac", NY: Palgrave Macmillan.

McKenzie, Richard, "Industrial Policy," *Concise Encyclopedia of Economics*, available at: http://www.econlib.org/Library/Enc/IndustrialPolicy.html.

Monopolkommission (Monopolies Commission) Competition Policy under Shadow of "National Champions", The Fifteenth Biennial Report 2002/2003 available at www.monopolkommission.de/haupt_15/sum_h15_en.pdf

Porter, Michael, 1998, "Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance", NY, Free Press.

Rodrik, Dani, 2004, "Industrial Policy for the Twenty-First Century", Faculty Research Working Papers Series, John F. Kennedy School of Government, Harvard University

Rodrik, Dani, 2007 "Normalizing Industrial Policy," available at http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/industrial%20policy%20_growth%20commission_.pdf

Scott Andrew 2006, "National Champions and the Two-Thirds Rule in EC Merger Control", ESRC Centre for Competition Policy & The Norwich Law School, University of East Anglia, CCP Working Paper 06-6.

Shapiro, Helen, 2007, "Industrial Policy and Growth," DESA Working Paper No. 53, available at http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp53_2007.pdf.

White Lawrence J., 2008, "Antitrust Policy and Industrial Policy: A View from the U.S.", New York University School of Law, available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1091244

William Watson, 1983, "A Primer on the Economics of Industrial Policy", Toronto: Economic Council.

World Bank, K4D Program, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/KFDLP/0,,contentMDK:20750690~isCURL:Y~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:461198,00.html and http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/KFDLP/0,,contentMDK:20753860~isCURL:Y~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:461198,00.html

DAF/COMP/GF(2009)1/REV1

NOTE DE RÉFÉRENCE

OECD ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

POLITIQUE INDUSTRIELLE, POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ET CHAMPIONS NATIONAUX

NOTE DE RÉFÉRENCE[1]

1. Introduction

1. L'expression « politique industrielle » peut être interprétée différemment. Selon le contexte, elle peut désigner toute intervention des pouvoirs publics influant sur les décisions des entreprises, depuis le mesures générales comme les avantages pour l'investissement accordées à toutes les entreprises jusqu'aux incitations plus spécifiques à caractère sectoriel en passant par les mesures « nationalistes », notamment l'obligation d'intégration locale pour les marchés publics, le subventionnement direct ou indirect de certaines entreprises, ou les mesures plus dirigistes comme la création de champions nationaux et leur protection contre les concurrents et acquéreurs étrangers.

2. Quelle que soit sa signification, on justifie invariablement la politique industrielle par la nécessité de remédier à des défaillances du marché, alors que la politique de la concurrence est un moyen de faire en sorte que les mécanismes du marché ne soient pas entravés par des pratiques anticoncurrentielles. Il semble donc y avoir à première vue contradiction entre les principes de base de la politique industrielle et ceux de la politique de la concurrence, mais, concrètement, il faut nuancer cette impression, parce qu'un grand nombre d'interventions des pouvoirs publics qui peuvent être considérées comme relevant de la politique industrielle n'interfèrent pas avec la politique de la concurrence.

3. Pourtant, l'un des principaux instruments de la politique industrielle, la création, le soutien ou la protection de « champions nationaux » est indéniablement en contradiction avec la politique de la concurrence. Le credo des défenseurs des champions nationaux repose sur plusieurs prémisses possibles. L'une d'entre elles est souvent invoquée : l'initiative privée ne suffit pas à elle seule pour promouvoir le développement de nouveaux secteurs pouvant se révéler très rentables, et une aide publique temporaire est nécessaire pour accélérer ce développement et assurer une diversification sectorielle. Un autre argument est mis en avant pour légitimer le soutien de champions nationaux : la taille et le pouvoir de marché sont les principaux moteurs de la productivité et de la croissance, et la nationalité des entreprises a un impact sur leur contribution à l'économie du pays où elles opèrent — notamment par l'amélioration du niveau général de qualification des travailleurs, ou par la création d'activités complémentaires, par exemple via leurs approvisionnements auprès de fournisseurs locaux. Les partisans de mesures sectorielles de politique industrielle et d'une politique de champions nationaux peuvent citer à cet égard plusieurs succès retentissants. Au Brésil, Embraer a été créé en 1969 avec le statut d'entreprise publique (elle a été privatisée en 1994) et elle a bénéficié au début de son développement d'un soutien qui a pris la forme de subventions et d'un régime préférentiel pour les marchés publics, avant de devenir un acteur mondial majeur dans le secteur de l'aéronautique, à tel point que l'aéronautique se situe aujourd'hui au premier rang des exportations brésiliennes. En Corée, le conglomérat Hyundai a été subventionné, et protégé occasionnellement de la concurrence étrangère, à chaque étape de sa diversification. De même, la décision prise par les autorités mexicaines de développer l'industrie automobile en imposant aux entreprises étrangères (attirées par le niveau relativement faible de salaire et par la proximité du marché des États-

[1] Cette note de référence a été rédigée par David Spector (Centre national de la recherche scientifique, Ecole d'économie de Paris et MAAP), Antoine Chapsal (Université Pompeu Fabra et MAAP) et Laurent Eymard (MAAP). Il ne représente pas nécessairement l'avis du Secrétariat de l'OCDE ou des pays membres de l'Organisation.

Unis) de strictes obligations d'intégration locale a été couronnée de succès, et l'automobile est aujourd'hui le premier secteur exportateur du Mexique. Un grand nombre de pays en développement ont appliqué et appliquent encore cette politique, afin de favoriser le développement de certains secteurs, par exemple les industries extractives et le tourisme (plusieurs pays d'Amérique latine) ou les logiciels (Chine et Inde en particulier) ainsi que les transports maritimes.

4. En revanche, ceux pour qui « la politique de la concurrence est la meilleure politique industrielle possible » soulignent qu'une intense rivalité entre entreprises et la menace permanente que représentent les entrants innovants pour les entreprises en place constituent un moteur plus efficace de la croissance que les mesures administratives de politique industrielle, que vient dénaturer la recherche de rentes par les intérêts en place. Ce scepticisme s'appuie souvent sur les échecs cuisants d'un grand nombre de champions nationaux, souvent imputables à un phénomène de déresponsabilisation et à des décisions économiquement irrationnelles, fruit d'une gouvernance politisée.

5. Dans la pratique, la création de champions nationaux bénéficiant d'un substantiel pouvoir de marché est souvent en contradiction avec la politique de contrôle des fusions ; d'un autre côté, les gouvernements cherchent parfois à infléchir la procédure de contrôle des fusions dans le sens de la réalisation d'objectifs de politique industrielle afin d'empêcher le rachat d'un champion national par une entreprise étrangère.

6. Une série d'affaires récentes ont mis en lumière cette tension entre la politique industrielle et la politique de la concurrence ; en effet, plusieurs gouvernements, surtout en Europe, inquiets devant la perspective d'une fusion transnationale dans des secteurs politiquement sensibles comme la banque et l'énergie, se sont efforcés de créer des champions nationaux ou de protéger ceux qui existaient déjà. Pour contribuer à ce débat, on examinera dans le présent document les avantages et les inconvénients de la politique industrielle et de la politique de la concurrence au vu des résultats des recherches empiriques. Les principales conclusions sont les suivantes :

- La création de champions nationaux n'a guère de justifications. D'une part, l'idée que la taille s'accompagne d'avantages concurrentiels décisifs est démentie par le bilan contrasté d'un grand nombre de fusions, qui fait douter que les gouvernements soient capables de sélectionner efficacement les gagnants, voire de les créer. D'autre part, rien de prouve que les entreprises à capitaux étrangers aient moins de retombées bénéfiques sur leur pays d'accueil que les entreprises nationales.

- La protection des champions existants n'a, elle non plus, guère de justifications. Comme on peut le constater, une forte proportion des gains de productivité tient aux réaffectations qui s'opèrent entre les entreprises (entre les moins productives et les plus productives), et un grand nombre d'innovations sont dues aux nouveaux entrants ; c'est pourquoi une protection systématique des entreprises en place est de nature à freiner la croissance, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement.

- De nombreuses études empiriques démontrent l'existence d'externalités positives induites par les effets d'économies d'échelle et d'agglomération au niveau sectoriel. En particulier, les externalités d'information semblent être fortes dans les pays en développement ; en effet, les perspectives de succès dans de nouvelles activités sont très incertaines, ce qui peut être extrêmement dissuasif pour l'initiative privée. Par conséquent, les mesures prises par les pouvoirs publics pour favoriser de nouvelles activités peuvent aider les agents économiques privés à mieux connaître les secteurs qui sont prometteurs et qui peuvent accélérer le développement et la diversification. Mais définir la politique la plus adéquate pour prendre en compte ces externalités est loin d'être aisé. Il n'y a pas de recette universelle, mais les données disponibles montrent

qu'une politique industrielle efficiente doit être axée sur le développement de nouvelles activités, et pas sur le soutien de champions nationaux bien établis.

- Comme toutes les interventions des pouvoirs publics, la politique industrielle se prête à la recherche de rentes. Ce phénomène de comportement de recherche de rentes implique que les gouvernements devraient préférer les instruments d'action qui ne leur donnent pas le pouvoir d'avantager certaines sociétés, et qu'ils devraient s'en tenir à des instruments d'action plus neutres et plus généraux.

- La politique de la concurrence peut remédier à de nombreuses préoccupations habituellement invoquées pour justifier la politique industrielle. Une vive concurrence provoque la sortie des entreprises inefficientes et la rationalisation de la production, sans qu'il soit besoin de procéder à des fusions sous l'égide des pouvoirs publics. Elle peut limiter les prix abusifs pratiqués par une entreprise étrangère détenant un pouvoir de marché et faciliter l'entrée dans les secteurs dominés par quelques entreprises étrangères, ces deux effets concernant tout particulièrement les pays en développement. Enfin, la concurrence renforce l'efficience des entreprises en incitant davantage leurs dirigeants à réduire le sous-emploi des ressources et, selon certaines études, en les incitant davantage à innover.

- Il n'y a guère de conflits entre une politique industrielle correctement définie et la politique de la concurrence. Il peut y avoir certaines tensions en ce qui concerne le traitement des synergies pour le contrôle des fusions, mais des compromis devraient être possibles sur ce point.

2. La création de champions nationaux par voie de fusion : théorie et constats

7. L'un des principaux types d'intervention des gouvernements habituellement considérés comme relevant de la politique industrielle est la création de champions nationaux, soit ex nihilo, soit, plus souvent, par fusion d'entreprises préexistantes. Les gouvernements peuvent créer des champions nationaux directement, par l'acquisition de plusieurs entreprises privées et leur fusion en une seule entreprise à capitaux publics, comme l'a fait, par exemple, le gouvernement du Royaume-Uni en 1967 lorsqu'il a acquis les douze plus grandes entreprises sidérurgiques du pays pour créer British Steel Corporation ; ou en fusionnant une entreprise à capitaux publics et une entreprise privée, comme cela s'est produit en France récemment avec la fusion GDF-Suez, pour créer un champion national dans le secteur de l'énergie, de façon à contrecarrer une OPA italienne. Les gouvernements peuvent aussi agir indirectement en usant de leur influence sur certaines entreprises (notamment à travers l'encadrement du crédit, les marchés publics, la fiscalité ou les subventions) afin de les inciter à fusionner. Par exemple, dans le cadre de la loi de 1968 concernant le développement industriel, le gouvernement du Royaume-Uni a chapeauté la création d'un champion national dans l'informatique, ICL, par fusion de plusieurs entreprises nationales, en accordant des subventions par le biais de divers dispositifs d'encouragement de la R-D[2]. Les pays où l'État n'exerce pas un contrôle direct sur les entreprises peuvent néanmoins essayer de favoriser certaines fusions et d'en défavoriser d'autres, afin d'obtenir la création d'un champion national ; c'est ce que le gouvernement espagnol a fait en 2006 lorsqu'il a soutenu (en vain) une fusion entre Gas Natural et Endesa afin d'empêcher le rachat d'Endesa par une entreprise étrangère.

8. Même si les lourdes interventions de ce type visant à configurer la totalité d'un secteur sont maintenant moins fréquentes que dans le passé, de nombreux gouvernements considèrent néanmoins qu'ils doivent conserver un certain pouvoir dans le domaine du contrôle des fusions afin qu'occasionnellement les préoccupations de politique industrielle puissent primer sur les préoccupations de politique de la

[2] Stephen Young et A. V. Lowe, Intervention in the Mixed Economy : The Evolution of British Industrial Policy, 1964-1972 (London : Croom Helm, 1975)

concurrence : dans de nombreux pays, le ministère des Finances peut prendre une décision contraire aux recommandations de l'autorité nationale de la concurrence.

9. Un argument est souvent invoqué pour justifier la création de champions nationaux par fusion de petites entreprises nationales sous l'égide des pouvoirs publics : une fusion permet aux entreprises de dégager des économies d'échelle, de réaffecter leur production à leurs unités les plus efficientes et, plus généralement, de tirer parti de diverses synergies ; il sera ainsi possible en définitive d'accroître la production, d'améliorer la qualité des produits et d'innover davantage.

10. Si l'on veut se prononcer sur le bien-fondé de cet argument, il est utile de le décomposer en plusieurs éléments. Il s'appuie sur les quatre hypothèses suivantes :

i) Hypothèse 1 : « ce qui est grand est beau » ; plus une entreprise se développe, plus elle a tendance à se montrer plus efficiente.

ii) Hypothèse 2 : les mécanismes du marché ne permettent pas à eux seuls l'apparition d'entreprises de taille suffisante ; autrement dit, le fait que les entreprises plus efficientes gagnent généralement des parts de marché, investissent davantage et se développent ne suffit pas pour procurer tous les gains qui sont liés à la taille.

iii) Hypothèse 3 : l'incitation des entreprises à fusionner est insuffisante par rapport aux gains sociaux découlant d'une fusion. Une autre variante édulcorée de cette hypothèse est que le problème tient aux mesures de contrôle des fusions et pas aux incitations des entreprises.

iv) Hypothèse 4 : les gouvernements sont capables d'identifier les « champions » à créer et à soutenir.

11. Comme on le verra ci-après, la validité théorique et empirique de chacune de ces hypothèses est faible et une présomption systématique en faveur d'une politique de création et de soutien de champions nationaux ne saurait être admise. Cela ne veut pas dire que les mesures qui visent à créer des champions nationaux ne soient jamais justifiées. Ces résultats laissent toutefois penser que ces mesures ne doivent pas être la norme, mais l'exception, et que la charge de la preuve devrait entièrement incomber aux gouvernements qui prennent ces initiatives, et pas à ceux qui les mettent en doute.

2.1. La rationalisation de l'utilisation des installations de production n'est pas une justification convaincante pour la création de champions nationaux par voie de fusion

12. Indéniablement, la fusion de plusieurs petites entreprises pour former une entreprise de plus grande dimension permet souvent une rationalisation et une baisse des coûts de production, et cela pour plusieurs raisons : on peut éliminer la duplication de coûts fixes en concentrant l'ensemble des activités de production sur un seul site ; on peut fermer les installations à coût élevé en redéployant leur production vers les installations à faible coût ; en fusionnant, les entreprises peuvent mettre en commun leurs technologies et leur savoir-faire, de sorte que les coûts seront plus bas qu'ils ne l'étaient dans chaque entreprise avant la fusion ; les grandes entreprises dont les clientèles sont complémentaires peuvent atteindre une échelle à laquelle les innovations de réduction des coûts ou d'amélioration de la qualité deviennent rentables et à laquelle le lancement de nouveaux produits le devient également.

13. Il n'y a pas de théorie unique pour ce qui est des gains d'efficience découlant d'une fusion. La théorie économique a néanmoins étudié de façon approfondie un type particulier de gains d'efficience, à savoir ceux qui résultent de la possibilité qu'ont les entreprises de plus grande dimension de rationaliser leur production en la réaffectant aux sites les plus efficients et en tirant parti des économies d'échelle. Farrell et Shapiro (1990) ont proposé le principal cadre d'analyse théorique. Leur modèle prend en compte

un marché très stylisé sur lequel toutes les entreprises produisent des biens homogènes et se livrent concurrence sur les quantités[3]. Le principal résultat de ce modèle est que les fusions qui sont uniquement justifiées par la rationalisation de la production (c'est-à-dire la réaffectation au profit des installations à faible coût et la suppression des duplications de coûts fixes) se traduisent nécessairement par une diminution de la production et un niveau de prix plus élevé, même si elles peuvent améliorer le bien-être total. La raison de ce résultat surprenant est tout à fait intuitive. Sur les marchés suffisamment concurrentiels, la rationalisation intervient spontanément, puisque les entreprises à coûts élevés ne peuvent pas être concurrentielles à l'égard de leurs rivales plus efficientes. La rationalisation qui reste à réaliser par voie de fusion (par rapport au redéploiement induit par le marché) reflète en quelque sorte la faiblesse de la concurrence, qui permet principalement aux entreprises relativement inefficientes de rester en activité. Mais, dans ce cas, une fusion est de nature à réduire la concurrence sur tout marché qui n'est pas déjà suffisamment concurrentiel, ce qui explique pourquoi elle aboutit nécessairement à des prix plus élevés et à une plus faible production. Dans une étude consacrée à cette question, Spector (2003)[4] a montré que ce résultat vaut également lorsque l'entrée est possible en réaction à une hausse des prix due à une fusion : même lorsque l'entrée est libre, les fusions rentables qui ne dégagent aucune synergie autre que celles découlant de la rationalisation de l'utilisation des installations existantes de production se traduisent par une hausse des prix et une baisse de la production.

14. Ces résultats ne suffisent pas en eux-mêmes pour écarter la possibilité de fusions créant des champions nationaux qui soient souhaitables. Comme tous les résultats théoriques, ils s'appuient sur une modélisation très stylisée de l'économie. Surtout, ils ne prennent pas en compte tous les types de synergies, notamment celles qui tiennent à la mise en commun du savoir-faire ou à l'éventuel renforcement de l'incitation à innover grâce à la possibilité d'étalement des coûts de l'innovation sur de plus gros volumes. Ces résultats impliquent néanmoins qu'on ne peut justifier a priori une politique de création de champions nationaux en invoquant uniquement les économies d'échelle.

2.2. Les données empiriques sont ambivalentes en ce qui concerne l'impact des fusions sur l'efficience

15. Pour élucider l'argument selon lequel, « ce qui est grand est beau », il faut examiner les données empiriques concernant l'impact des fusions. Les études réalisées jusqu'à présent peuvent être subdivisées en trois catégories. Un premier groupe s'attache à l'impact des fusions sur la performance des entreprises, mesurée par les bénéfices ou par la rentabilité pour les actionnaires. Un deuxième groupe examine surtout l'impact des fusions sur les parts de marché et le cours des actions des entreprises extérieures à la fusion, afin de distinguer entre les effets de pouvoir de marché et les effets d'efficience. Enfin, un troisième groupe s'efforce de répondre directement à la question suivante : les fusions ont-elles tendance à accroître l'efficience des entreprises[5] ?

16. Les données concernant l'impact des fusions sur la rentabilité des entreprises sont contrastées. Les études consacrées aux fusions qui ont eu lieu en Europe, aux États-Unis et au Japon dans les années 60 et 70 montrent qu'en moyenne les fusions ne sont guère créatrices de valeur, et elles concluent que de

[3] J. Farrell et C. Shapiro, « Horizontal Mergers : An Equilibrium Analysis », *American Economic Review*, vol. 80(1), 107-126, 1990. Voir également J. Farrell et C. Shapiro, « Scale Economies and Synergies in Horizontal Merger Analysis », *Antitrust Law Journal*, vol. 68(3), 2001.

[4] D. Spector, « Horizontal Mergers, Entry, and Efficiency Defence », *International Journal of Industrial Organisation*, vo. 21(10), 1591-1600, 2003.

[5] Cette section s'appuie en partie sur Röller, Lars-Hendrik, Johan Stennek et Frank Verboven (2001), « Efficiency Gains from Merger ». *European Economy*, No 5, 31-128.

nombreuses fusions ont été en fait destructrices de valeur, surtout celles entre grandes entreprises[6]. Les études les plus récentes ont surtout concerné l'impact de l'annonce de la fusion sur la capitalisation boursière totale des entreprises qui fusionnent. L'hypothèse de base est celle de « l'efficience des marchés », les cours de bourse étant censés refléter exactement toutes les informations disponibles sur le flux attendu de bénéfices futurs. Au total, ces études ne démontrent pas de façon convaincante que les entreprises accroissent leur rentabilité avec une fusion. Comme toutes les études empiriques, celles qu'on vient de citer soulèvent plusieurs problèmes méthodologiques. Les plus anciennes, qui mettent l'accent sur les bénéfices avant et après fusion par rapport aux autres entreprises du même secteur, ne prennent pas en compte le caractère endogène des fusions. Si les fusions sont plus fréquentes lorsqu'une des entreprises parties à la fusion se trouve confrontée à des perspectives particulièrement défavorables, rien ne justifie qu'on prenne comme référence les autres entreprises. Les études événementielles qui s'attachent à l'évolution des cours de bourse peu avant et peu après l'annonce d'une fusion échappent à cette objection, mais elles se fondent sur l'hypothèse d'efficience des marchés, qu'on peut juger irréaliste.

17. Ces résultats sont à prendre en compte dans le débat sur la politique industrielle, parce qu'ils vont à l'encontre d'un des arguments les plus anciens et les plus fréquemment invoqués en faveur des champions nationaux. Le fait que, contrairement à ce que pouvaient espérer les actionnaires, un grand nombre de fusions n'améliorent pas sensiblement la rentabilité, ou au moins que les actionnaires se trompent très souvent, signifie que l'impact des fusions est tout à fait incertain ex ante. Par conséquent, les gouvernements qui veulent créer des champions nationaux font face à un sérieux problème d'information, plus aigu que celui qui se pose aux actionnaires puisqu'ils disposeront probablement de moins d'informations spécifiques à l'entreprise. Même si on laisse de côté les autres problèmes liés à l'intervention des pouvoirs publics, notamment la recherche de rentes ou l'absence d'incitations correctes, ce problème d'information invite à lui seul à la circonspection.

18. Par ailleurs, même si une fusion n'améliore pas l'efficience des entreprises concernées, on pourrait penser qu'elle sera rentable si elle crée un pouvoir de marché. Or, l'absence de preuves non équivoques allant dans ce sens justifie une attitude sceptique à l'égard de l'argument selon lequel la taille en elle-même rend les entreprises plus efficientes et une bonne politique industrielle exige un contrôle plus souple des fusions afin d'obtenir l'efficience qu'on peut en attendre.

19. Pour dissocier l'impact des fusions sur le pouvoir de marché et leur impact sur l'efficience, plusieurs études ont examiné les effets des fusions en termes de part de marché. L'idée est que les fusions qui renforcent le pouvoir de marché devraient réduire la part de marché des entreprises fusionnées (en conséquence de la hausse de leurs prix), alors que les fusions qui se traduisent essentiellement par une plus grande efficience (en termes de coûts ou de qualité des produits) des entreprises devraient avoir l'effet inverse. Un autre moyen d'évaluer si le principal effet des fusions est d'accroître l'efficience des entreprises ou de renforcer leur pouvoir de marché consiste à examiner l'impact des fusions sur les cours des actions des concurrents extérieurs à la fusion. Si le principal effet d'une fusion doit être un renforcement du pouvoir de marché des entreprises qui fusionnent, et donc une hausse des prix qu'elles pratiqueront, cela devrait être bénéfique pour leurs concurrentes. Au contraire, si le principal effet d'une fusion est d'accroître l'efficience des entreprises qui fusionnent, cela devrait être nocif pour les entreprises concurrentes et le cours de leurs actions devrait baisser. À en juger par les études disponibles, les fusions ont été suivies en moyenne d'une diminution des parts de marché des entreprises parties à la fusion et/ou

[6] Voir, par exemple, Lubatkin, M., Srinivasan, N. et Merchant, H. (1997), « Merger strategies and shareholder value during times of relaxed antitrust enforcement : the case of large mergers during the 1980s », *Journal of Management*, 23, 59-81 ; Sirower, M. L. (1997). *The Synergy Trap : How Companies lose the Acquisition Game*.
New York : The Free Press ; The effects of mergers : an international comparison ; K. Gugler, D. Mueller, B. Yurtoglu, et C. Zulehner, « The Effects of Mergers : An International Comparison », *International Journal of Industrial Organization*, vol. 21, 625-653, 2003.

d'une hausse du cours des actions des sociétés concurrentes, ce qui veut dire qu'en moyenne les gains d'efficience, s'il y en a eu, n'ont pas été suffisants pour compenser la perte d'intensité de la concurrence[7]. Une autre étude[8], analysant directement l'impact des fusions sur les coûts dans le secteur bancaire, conclut qu'en moyenne les fusions n'ont pas amélioré l'efficience-coût et que les situations sont très variables, certaines fusions se traduisant par de substantiels gains d'efficience et d'autres par de fortes pertes d'efficience.

20. Au total, ces études montrent que certaines fusions sont très bénéfiques en termes d'efficience, mais rien ne permet de présumer que tel sera systématiquement le cas. Même les décideurs bien informés et agissant dans une optique de maximisation du profit se lancent souvent dans des fusions qui n'améliorent guère l'efficience, voire n'ont aucun effet sur ce plan. Cette observation, à laquelle il faut ajouter l'échec d'un grand nombre de champions nationaux (notamment ICL au Royaume-Uni, Bull en France et Olivetti en Italie, censés contester la domination d'IBM sur le marché des ordinateurs), devrait tempérer l'engouement pour les initiatives des pouvoirs publics qui visent à créer des champions nationaux en présumant que la taille est à elle seule la panacée, même s'il faut signaler des réussites comme celle d'Embraer au Brésil.

2.3. Prise en compte des synergies : les tensions entre politique industrielle et politique de la concurrence

21. Bien que le bilan soit au total contrasté, certaines fusions sont indéniablement créatrices d'efficience et la façon dont cette efficience est prise en compte lors du contrôle des fusions peut ne pas répondre aux préoccupations parfaitement légitimes de politique industrielle. Presque partout, la politique de la concurrence a pour but de protéger les consommateurs. En conséquence, le grand principe du contrôle des fusions est que les fusions bénéfiques pour les consommateurs (en se traduisant par une baisse des prix ou une amélioration des produits) doivent être autorisées, tandis qu'il faut interdire les fusions préjudiciables aux consommateurs. Ce critère n'est aucunement le seul qui soit économiquement rationnel. On pourrait aussi choisir d'autoriser toutes les fusions qui accroissent le bien-être total, c'est-à-dire la somme du bien-être des consommateurs et des bénéfices des entreprises. La divergence entre ces deux critères sensés ne relève pas uniquement du débat académique théorique. Ce qui est en jeu, c'est la façon de prendre en compte les économies sur les coûts fixes rendues possibles par une fusion. Selon les modèles microéconomiques classiques, les prix sont affectés par les modifications des coûts variables, et pas par celles des coûts fixes. Les autorités de la concurrence considèrent donc que les économies sur coûts fixes induites par une fusion ne peuvent être valablement invoquées au titre des gains d'efficience lorsque la fusion soulève également des problèmes de concurrence. Elles pourront donc interdire des fusions qui améliorent nettement l'efficience productive en éliminant des duplications de coûts fixes, l'argument étant que ce sont les entreprises parties à la fusion, et pas les consommateurs, qui s'approprieront les gains en découlant. En outre, la plupart des autorités de la concurrence, pour autoriser une fusion justifiée par l'efficience, imposent une norme de preuve excessivement rigoureuse, de sorte qu'en pratique presque aucune affaire de fusion n'a été tranchée sur le fondement de l'argument d'efficience[9].

22. Le conflit entre la politique de la concurrence, telle qu'elle est mise en œuvre dans la plupart des pays, et les préoccupations légitimes de politique industrielle, est donc double. Premièrement, le critère du bien-être des consommateurs (à la différence du bien-être total, autre critère possible), point de repère de la

[7] Voir, par exemple, J. Clougherty et T. Duso, « The Impact of Horizontal Mergers on Rivals : Gains to Being Left Outside a Merger », WZB Discussion Paper SP II 2008-17.

[8] Berger, Allen N et David B. Humphrey, The effectifs of Megamergers on Efficiency and Prices : Evidence from a Bank Profit Function, Review of Industrial Organisization, 1997, 12, 95-139.

[9] D. Spector, « Will efficiencies ever matter in merger control ? », *Concurrences*, vol. 4-2007.

politique de la concurrence, peut conduire les autorités de la concurrence à interdire des fusions qui améliorent l'efficience. Deuxièmement, la procédure de contrôle des fusions, comme toute procédure de type juridictionnel, exige une norme de preuve suffisamment stricte, parce que les décisions, en cas de contestation, doivent résister à l'examen des tribunaux. Puisqu'il est difficile de justifier une efficience future, par nature incertaine, cela peut fausser le contrôle des fusions dans un sens qui laisse trop peu de place à l'efficience. En revanche, les décisions de politique industrielle, comme toutes les décisions des pouvoirs publics, laissent place à une certaine latitude et à des tâtonnements. Au-delà du choix du critère de contrôle des fusions, le principe même du contrôle des fusions en tant que procédure juridique dont chaque décision est susceptible d'être contestée devant les tribunaux peut donc être considéré comme un carcan pouvant empêcher de mettre en œuvre certaines mesures utiles de politique industrielle.

2.4. Soutenir les champions existants peut être nocif pour la croissance

23. L'un des plus vifs débats que suscite la politique industrielle porte sur la question de savoir si les pouvoirs publics doivent soutenir les grandes entreprises. Autrement dit, doivent-ils soutenir les champions nationaux après avoir aidé à leur création ? La réponse à cette question est-elle la même pour les pays développés et pour les pays en développement ?

24. Les partisans du soutien des champions existants invoquent les arguments suivants : grâce à leur taille, et aussi parce qu'elles courent moins de risques (surtout dans le cas d'un conglomérat), les grandes entreprises sont davantage incitées à innover que leurs homologues de plus petite taille ; elles sont au cœur d'un réseau de fournisseurs auxquels elles assurent des anticipations stables (d'où l'incitation à investir et à innover) et des retombées technologiques ; elles offrent aux pays en développement un moyen d'atteindre une masse critique (en termes d'échelle de production et de gamme de produits) sans laquelle un secteur ne peut pas décoller faute d'économies d'échelle. Les grandes entreprises doivent donc être soutenues lorsqu'elles sont en difficulté et il faut les faire participer aux programmes de politique industrielle, et notamment aux programmes favorisant la R-D en partenariat public/privé. Dans son analyse de la politique industrielle coréenne, Rodrik (1995)[10] juge par exemple très judicieuse la décision prise en 1975 par le Président Park d'obliger les raffineries de pétrole coréennes à transporter leurs produits dans des pétroliers coréens pour aider les activités de construction navale de Hyundai, entreprise alors victime du marasme mondial qui sévissait dans les transports maritimes mondiaux.

25. Les mesures de soutien des grandes entreprises en difficulté sont en fait très présentes, même si elles le sont probablement moins que dans le passé. Par exemple, il n'y a guère de gouvernements qui n'aient pas injecté énormément d'argent dans la compagnie aérienne nationale. Au Royaume-Uni, la contribution de l'État à la construction aéronautique civile entre 1945 et 1974 a atteint au total 1.5 milliard £ aux prix de 1974, en rapportant 0.14 milliard £[11]. Selon une étude consacrée à la politique industrielle au Royaume-Uni dans les années 60 et 70 « ce qui était qualifié de 'sélection des gagnants' revenait en pratique à dépenser des sommes considérables pour soutenir des entreprises en difficulté ». Cette aide aux industries en déclin est une parfaite illustration d'une politique industrielle erronée[12]. Elle met en lumière l'un des écueils de la politique industrielle, la captation de l'autorité publique par les entreprises en place, qui ont les ressources et le savoir-faire nécessaires pour fausser à leur profit les interventions publiques (voir ci-après).

---

[10] D. Rodrik, « Getting Interventions Right : How South Korea and Taiwan Grew Rich », *Economic Policy*, vol. 10(20), 1995.

[11] Gardner, N. (1976), « The Economics of Launching Aid », dans A. Whiting (dir. publ.), The Economics of Industrial Subsidies. London : HMSO.

[12] Morris et Stout, p.873 « Industrial Policy », dans D. J. Morris (dir. publ.), The Economic System in the UK. Oxford : Oxford University, 1985.

26. Même parmi les partisans d'une politique industrielle interventionniste, rares sont aujourd'hui ceux qui préconisent une aide massive aux entreprises en difficulté. Mais le débat sur l'utilité de l'aide aux grandes entreprises va bien au-delà de la question du soutien à accorder aux « perdants ». Par exemple, dans l'Union européenne, les aides consacrées au sauvetage et à la restructuration des entreprises n'ont atteint entre 2005 et 2007 que 4 % du total des aides d'État. Représentant 0.53 % du PIB (et surtout octroyées aux grandes entreprises), les aides de l'État ont été consacrées pour l'essentiel à d'autres objectifs de politique industrielle. Le débat sur le point de savoir si la politique industrielle doit bénéficier aux grandes entreprises en place peut être illustré par les récents revirements de la politique de la France en matière d'innovation industrielle. Le gouvernement français a créé en 2005 une Agence pour l'innovation industrielle, dont la mission était d'attribuer des financements publics à des projets de R-D technologique devant être pilotés par une grande entreprise industrielle (avec également la participation d'entreprises de plus petite taille), mais cette démarche a été abandonnée en 2007, cette agence ayant été fusionnée avec un autre organisme dont 100 % des aides étaient accordées aux petites et moyennes entreprises, l'idée étant que la politique industrielle devait désormais être axée sur le développement des petites entreprises innovantes.

27. On peut faire remonter cette conception à la vision de Schumpeter, selon laquelle la croissance est un processus de destruction créatrice, de nouvelles entreprises venant remplacer les entreprises existantes ; dès lors, une politique industrielle saine doit favoriser le développement des petites entreprises innovantes, et pas venir en aide aux entreprises en place. Les données empiriques sont de plus en plus nombreuses à justifier cette solution, aussi bien pour les pays développés que pour les pays en développement. Les données factuelles concernant les secteurs des ordinateurs, des logiciels et d'Internet révèlent toute l'importance de la destruction créatrice : au début des années 80, IBM n'a pas saisi l'importance stratégique des systèmes d'exploitation et sa domination a été remise en cause par Microsoft. À son tour, Microsoft a été lent à se rendre compte du rôle d'Internet dans les années 90. Tout en occupant une position de leader dans les systèmes d'exploitation, et en réalisant les profits correspondants, Microsoft n'a pu empêcher des entreprises extrêmement innovantes comme Google et Sun Microsystems de s'imposer sur les nouveaux marchés qui se sont créés avec le développement d'Internet. L'élément factuel qu'on invoque le plus fréquemment à l'encontre d'une aide aux grandes entreprises en place est précisément le contraste entre ce phénomène de renouvellement des méga-entreprises aux États-Unis, qui semble aller de pair avec un rythme rapide d'innovation, et la relative stabilité observée en Europe. Ce contraste est généralisé et ne se limite en aucun cas aux secteurs de haute technologie. Seulement trois entreprises européennes se classant au « Top 500 » mondial en 2007 ont été créées après 1967, contre 51 aux États-Unis (et 46 dans les pays émergents) ; les petites entreprises innovantes connaissent une croissance bien plus rapide aux États-Unis. Il est maintenant usuel d'établir un lien entre la relative inertie de la structure des entreprises en Europe et son déficit d'innovation par rapport aux États-Unis, surtout (mais pas uniquement) dans les secteurs de haute technologie[13].

28. Ces éléments factuels sont confirmés par plusieurs études empiriques s'appuyant sur des méthodologies différentes. Dans leur étude microéconométrique de la croissance de la productivité aux États-Unis, Foster *et al.* (2000)[14] constatent, par exemple, que les gains de productivité totale s'expliquent, dans une proportion allant du tiers à la moitié, par le redéploiement de la production au profit des entreprises les plus efficientes (y compris par disparition d'entreprises existantes et création de nouvelles entreprises), plutôt que par une amélioration de la productivité intraentreprise. On voit donc que, même si un grand nombre d'entreprises anciennes sont très efficientes, les gouvernements ne doivent pas empêcher que les moins efficientes d'entre elles soient déstabilisées par de nouvelles concurrentes.

[13] T. Philippon et N. Véron, « Financing Europe's Fast Movers », Bruegel Policy Brief, 2008/01.

[14] L. Foster, C. Haltiwanger et C. Krizan, « Aggregate Productivity Growth : Lessons from Microeconomic Evidence », NBER Working Paper N° 6803, 2000.

29. On considère souvent que le processus de destruction créatrice est important dans les pays développés qui sont proches de la frontière technologique, car dans ce cas la croissance est essentiellement liée à l'innovation, alors que les pays en développement devraient surtout s'employer à rattraper les pays plus riches en mettant en œuvre les technologies existantes, ce rattrapage pouvant se faire grâce à la création de champions nationaux. Selon cette théorie, le développement économique nécessiterait des champions nationaux dans une première phase, celle où le pays applique tout simplement les « recettes » déjà connues et s'efforce de tirer parti des économies d'échelle ; dans ce cas, la destruction créatrice ne sera un moteur essentiel de la croissance qu'à un stade ultérieur.

30. Une étude de Fogel, Morck et Yeung (2006)[15] montre néanmoins que les effets bénéfiques de la destruction créatrice sont tangibles non seulement dans les pays développés, mais aussi dans les pays en développement. Ces auteurs mesurent la « stabilité des grandes entreprises » sur un échantillon de 44 pays développés et en développement ; cet indicateur est défini par la fraction des dix plus grandes entreprises en 1975 qui (i) se classaient encore parmi les dix premières en 1996 ou (ii) ont enregistré entre 1975 et 1996 une croissance de leurs effectifs au moins aussi rapide que celle du PIB. À partir de cet indice, ils procèdent à un grand nombre de régressions différentes prenant en compte l'ensemble des pays afin de déterminer la relation entre la stabilité des grandes entreprises entre 1975 et 1996, d'une part, et la croissance entre 1990 et 2000 d'autre part. Leur principale conclusion est qu'une rotation dans la partie supérieure du classement paraît être créatrice de croissance : les pays où les plus grandes entreprises en 1975 n'ont pas prospéré autant que l'ensemble de l'économie se sont montrés en moyenne plus performants, ce constat valant tout autant pour les pays développés que pour les pays en développement. Cela veut dire qu'indépendamment du rythme de développement des nouvelles entreprises, il est en soi très coûteux d'aider les entreprises en place les moins efficientes. Le mécanisme précis à l'origine de ce résultat n'a pas encore fait l'objet de travaux empiriques approfondis, mais on peut partir de l'idée que soutenir les entreprises établies prive les nouvelles entreprises d'un accès aux facteurs de production (en particulier la main-d'œuvre qualifiée) et aux marchés dont elles auraient besoin pour prospérer.

31. Ces conclusions invitent à la prudence à l'égard des mesures d'aide très ciblée à certaines entreprises, parce que les grandes entreprises en place seront probablement les principales bénéficiaires de ces mesures en tirant parti de leur avantage comparatif pour la recherche de rentes. Elles montrent en outre que les gouvernements voulant sélectionner les nouvelles technologies ou les entreprises méritant le plus d'être aidées se trouvent confrontés à de sérieux problèmes d'information : puisqu'il est fréquent que même les grandes entreprises en place ne prennent pas les bonnes décisions stratégiques et qu'elles soient ainsi en définitive déstabilisées par des entreprises de plus petite taille, comment les gouvernements pourraient-ils faire des choix avisés ? Philippon et Véron (2008) concluent que la meilleure politique industrielle consiste à aider les petites entreprises innovantes à se développer plus rapidement, non pas en sélectionnant celles qui paraissent les plus prometteuses, mais en créant un environnement favorable et en facilitant leur financement. Ces auteurs préconisent des mesures « horizontales », notamment la simplification de la réglementation des valeurs mobilières (pour faciliter l'émission d'actions par les petites entreprises), une réforme du droit de la faillite, l'élimination des distorsions dans le traitement fiscal des titres de capital et des titres d'emprunt et, enfin, une plus vive concurrence sur les marchés de capitaux. En définitive, les résultats qu'on vient de citer montrent combien il est utile de diminuer les coûts d'entrée pour les nouvelles entreprises, qui restent élevés dans un grand nombre de pays : selon Djankov *et al.* (2001)[16], le coût de création d'une entreprise variait en 1999 entre 1.7 % du PIB par habitant en Nouvelle-Zélande et 495 % du PIB par habitant en République dominicaine, avec une moyenne mondiale de 66 %.

[15] K. Fogel, R. Mork et B. Yeung, « Big Business Stability and Economic Growth : is What's Good for General Motors good for America ? », NBER Working Paper N°12394.

[16] S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, et A. Shleifer, « The Regulation of Entry ». Quarterly Journal of Economics, 2002, vol. 107.

2.5. Faut-il que les champions soient nationaux ?

32. Les mesures qui visent à favoriser et à protéger les champions nationaux se fondent sur l'hypothèse que la nationalité des principaux actionnaires d'une société et la localisation de son siège ont un large impact sur sa contribution à l'économie des pays où l'entreprise exerce ses activités. Cette croyance s'exprime dans la plupart des pays chaque fois qu'une grande entreprise nationale est acquise par une grande entreprise étrangère. Ce « patriotisme économique » s'est fait entendre dernièrement dans un grand nombre de pays développés et a conduit à l'adoption de mesures de contrôle des investissements étrangers ou au renforcement de ces mesures (par exemple, aux États-Unis, le Foreign Investment and National Security Act de 2007, qui a élargi la portée des dispositions Exon-Florio de 1988). Plusieurs pays européens ont des réglementations qui restreignent les rachats étrangers ; en outre, certains pays européens ont récemment essayé de décourager les rachats transnationaux dans des secteurs allant de l'énergie aux transports aériens en passant par les produits alimentaires. Plus généralement, avec les acquisitions de plus en plus fréquentes de cibles de pays développés par des entreprises de pays en développement (par exemple, acquisition l'IBM par Lenovo ou d'Arcelor par Mittal) et la poursuite des opérations d'acquisition inverses (par exemple, l'acquisition de Shin Corp, le « champion national » thaïlandais pour les télécommunications, par Temasek, le Fonds souverain de Singapour, ou l'acquisition de Ranbaxy, fabricant indien de médicaments génériques, par l'entreprise japonaise Daiichi Sankyo), l'opinion publique et les gouvernements sont très sensibles à la nationalité des entreprises. Le Royaume-Uni a valeur d'exception à cet égard : il a laissé des entreprises étrangères acquérir la totalité de son industrie automobile et des pans entiers de ses secteurs de la distribution de l'eau et de l'énergie, activités politiquement sensibles dans un grand nombre de pays.

33. L'exemple de l'industrie automobile du Royaume-Uni est particulièrement intéressant, parce que la fin des champions nationaux (après leur acquisition par des entreprises étrangères) n'a pas sonné le glas de cette industrie : la production totale avait augmenté en 2005 par rapport à 1995 et, ce qui peut paraître surprenant, les exportations britanniques d'automobiles sont passées durant cette période de 837 000 à 1 315 000 véhicules par an[17].

34. Plusieurs études empiriques récentes confirment que les rachats étrangers ne sont pas préjudiciables pour le pays d'accueil, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, les synergies que créent ces rachats (transnationaux ou non) bénéficient en moyenne aux actionnaires des entreprises acquises, alors que les actionnaires des entreprises qui ont procédé à l'acquisition n'en tirent qu'un faible parti, voire perdent de l'argent[18]. Si tel est le cas, une acquisition étrangère peut donc être considérée comme un transfert de richesse des actionnaires étrangers aux actionnaires nationaux — ce dont il n'y a guère lieu de se tracasser. Deuxièmement, plusieurs études empiriques concluent que les rachats étrangers ont un impact positif marqué sur la productivité et n'ont que peu d'effet en moyenne sur l'emploi total. Ce résultat a pu être observé dans le cas du Royaume-Uni[19], de la Suède (avec quelques réserves)[20] et des États-Unis[21]. Par ailleurs, on constate que l'investissement direct étranger est bénéfique pour les autres entreprises du même secteur ou pour les entreprises avec lesquelles il existe un lien vertical (fournisseurs ou clients). Les

[17] http://www.autoindustry.co.uk/statistics/production/uk/index

[18] Voir, par exemple, Andrade, G., Mitchell, M. et Stafford, E. (2001). « New evidence and perspectives on mergers », *Journal of Economic Perspectives*, 15, 103-120.

[19] Griffith et Simpson, « Characteristics of Foreign Owned Firms in British Manufacturing », NBER Working Paper n° 9573.

[20] Heyman, Sjöholm et Gustavsson « There Really a Foreign Ownership Wage Premium ? Evidence From Matched Employer Employee Data », TRUIER Working Paper n°199.

[21] Bernard et Jensen, « Firm Structure, Multinationals and Manufacturing Plant Deaths », *Review of Economics and Statistics*, vol. 89(2), 2007.

données probantes sont jusqu'à présent plus nombreuses dans le cas des pays développés. En ce qui concerne les économies en développement ou en transition, les données d'observation (encore peu abondantes, il faut l'admettre) montrent que la présence de filiales d'entreprises à capitaux étrangers a tendance à accroître la productivité des fournisseurs locaux. Par exemple, « *après qu'un producteur tchèque de pièces en alliage d'aluminium pour l'industrie automobile a eu signé son premier contrat avec une entreprise multinationale, des équipes de cette multinationale se sont rendues dans l'entreprise tchèque deux jours par mois durant une longue période pour améliorer le système de contrôle de la qualité. L'entreprise tchèque a ensuite appliqué ces améliorations à ses autres lignes de production (qui n'étaient pas destinées à ce client) et a réduit le nombre de pièces défectueuses* »[22]. Au-delà de ces éléments anecdotiques, une étude économétrique consacrée aux entreprises étrangères exerçant leurs activités en Lituanie a également conclu à l'existence d'un tel effet : les contacts avec les filiales locales d'entreprises étrangères ont tendance à renforcer l'efficience des fournisseurs locaux à la faveur des retombées technologiques, ce phénomène pouvant être très marqué : une augmentation de 4 % des prises de participation étrangères entraîne une amélioration de 15 % de la productivité du fournisseur. Mais il faut reconnaître que, contrairement à cet effet d'interaction dans la chaîne logistique, plusieurs études portant sur le Maroc, le Venezuela et la République tchèque n'ont pas conclu à l'existence d'externalités positives intrasectorielles liées spécifiquement au capital étranger[23]. Malgré tout, même en l'absence d'externalités, les acquisitions étrangères ont un impact positif en améliorant dans l'entreprise acquise la productivité du travail et l'efficience.

35. Au total, les données disponibles n'étayent guère l'argument selon lequel la nationalité d'un « champion » serait importante sur le plan de la productivité, de l'innovation ou de l'emploi. La nationalité ne semble pas non plus avoir un impact sur la localisation de la R-D. Cette conclusion affaiblit l'argumentation en faveur des champions nationaux.

3. Politique industrielle et externalités

36. La politique industrielle fait intervenir une autre motivation fréquemment invoquée : certaines entreprises créent des externalités positives que l'intervention des pouvoirs publics doit récompenser puisque les mécanismes du marché ne le font pas.

37. Le débat concerne essentiellement deux types d'externalités : la création de concurrence et les effets sectoriels d'économies d'échelle ou d'agglomération (ce qu'on appelle aussi les « effets de grappe »). Avant de commenter chacun de ces types d'externalités, il faut faire une observation générale d'ordre théorique. Lorsque la décision que prend une entreprise d'implanter une usine dans un pays est susceptible d'avoir des externalités positives localement, on peut être tenté de conclure trop précipitamment qu'il est justifié d'accorder des subventions pour attirer cette usine. Mais ce raisonnement ne tient pas compte d'éventuelles externalités transnationales négatives. Si les externalités locales positives sont les mêmes quel que soit le lieu où l'usine est située, et si le seul effet d'une subvention est de déplacer une usine d'un lieu à un autre, alors le gain de chaque pays correspond à la perte d'un autre pays et la politique industrielle ne crée aucun avantage au niveau mondial. Sachant que les financements publics ont un coût d'efficience, ces subventions diminuent en définitive le surplus à l'échelle mondiale, même si elles peuvent être rationnelles dans l'optique de chaque pays. Cette observation vaut probablement pour certains cas de politique industrielle à courte vue. Par exemple, les études consacrées aux Etats-Unis, où l'aide n'est pas interdite, donnent une image assez négative de la concurrence entre États pour attirer les entreprises. Aux États-Unis, les États semblent se livrer à une concurrence très dispendieuse, simplement pour attirer sur leur territoire des activités exercées dans des États voisins, sans que les créations de nouvelles activités

[22] B. Javorcik, « Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms ? In Search of Spillovers Through Backward Linkages », *American Economic Review*, 2004, vol. 94(3).

[23] Javorcik (2004).

soient nombreuses[24]. Cette concurrence destructrice entre États semble en outre s'être intensifiée récemment[25], de sorte que certains auteurs américains préconisent un contrôle fédéral des aides des États[26].

38. Toutefois, si les externalités positives sont très variables selon la localisation de l'usine, la concurrence entre les gouvernements qui offrent des subventions pour attirer cette usine sur leur territoire peut donner des résultats efficients.

3.1. L'argument de la « création de concurrence »

39. Selon cet argument, en présence de coûts fixes élevés, l'incitation privée à entrer dans un secteur donné est insuffisante parce que le gain privé lié à cette entrée est souvent plus faible que le gain social. Le gain privé se limite au profit réalisé par l'entrant, alors que le gain social comprend également l'avantage que procure aux consommateurs une plus vive concurrence. En pratique, cet argument a été invoqué dans le contexte des mesures de politique industrielle visant à créer des champions nationaux sur les marchés où n'opéraient précédemment qu'un très petit nombre de producteurs étrangers. On peut citer comme exemple de ce type de politique industrielle la tentative de création de concurrents nationaux d'IBM dans plusieurs pays européens au cours des années 60 et 70, qui a été un échec, alors que l'Europe est parvenue en revanche à remettre en cause la domination de Boeing dans l'industrie aéronautique grâce à Airbus.

40. D'un point de vue théorique, ce type de justification de la politique industrielle rappelle la « politique commerciale stratégique » par laquelle les pays s'efforcent de transférer à leurs producteurs nationaux la rente dont bénéficient les producteurs étrangers[27]. Lorsqu'on veut évaluer ce type de politique, il faut bien garder à l'esprit que d'importantes externalités transnationales sont en jeu. On ne peut connaître a priori le signe de ces externalités. D'une part, soutenir un champion national est bénéfique pour tous les consommateurs, y compris étrangers (à moins que l'intensification de la concurrence ne soit compensée par une forte hausse globale des coûts tenant à ce que les économies d'échelle ne sont pas exploitées), et le fait que les pays ne prennent pas en compte les consommateurs étrangers peut en théorie aboutir à ce que l'aide accordée soit trop faible. D'un autre côté, les pays n'internalisent pas les pertes que subissent les concurrents étrangers. Plusieurs articles récents de David Collie[28] montrent que si le coût d'efficience de l'impôt est élevé et si le marché considéré est un marché de produits très homogènes, la politique industrielle peut aboutir à une course inefficiente aux subventions dont le résultat est un

---

[24] R. Tannenwald, Are State and Local Revenue Systems becoming Obsolete ?, *National Tax Journal*, vol. 55 (2), sept. 2002, p. 467.

[25] K. Chi et D. Leatherby, *State Business Incentives : Trends and Options for the Future,*, Lexington, Kentucky : Council of State Governments, 1997.

[26] P. Enrich, « Saving the States from Themselves : Commerce Clause Constraints on State Tax Incentives for Business », *Harvard Law Review*, vol. 110 (2), 1996, p. 377. On notera cependant que si les externalités positives varient sensiblement en fonction de la localisation de l'usine, la concurrence entre les collectivités publiques offrant des subventions pour l'attirer sur leur territoire peut donner des résultats efficients (W. Tiebout, A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*, vol. 64(5), 1956, p. 4126 ; T. Besley et P. Seabright, « The Effects and Policy Implications of State aids to Industry : an Economic Analysis », *Economic Policy*, 1999, p 15-53).

[27] J. Brander et B. Spencer, Export Subsidies and International Market Share Rivalry, *Journal of International Economics*, vol. 18, 1985, p. 83.

[28] D. Collie, State aid in the European Union : The prohibition of subsidies in an integrated market, *International Journal of Industrial Organization*, vol.18, 867-884 ; 1998 ; D. Collie, Prohibiting State aid in an Integrated Market, *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 2 (3), 2002, p. 215 ; D. Collie, State aid to Investment and R&D, European Economy, *Economic Papers*, vol. 231, 2005, p. 1. Voir également J.-A. Garcia et D. Neven, State aid and Distortion of Competition, a Benchmark Model, HEI Working Paper No. 06/2005.

gaspillage de deniers publics, même si chaque pays agit rationnellement et s'efforce de maximiser son surplus.

41. Comme souvent, les études empiriques sur ce thème sont ambivalentes. Premièrement, on constate que dans plusieurs cas les mesures de politique industrielle qui obéissent à la volonté d'intensifier la concurrence ont totalement échoué, en particulier dans l'informatique. Deuxièmement, une estimation de l'impact du lancement d'Airbus avec l'aide de plusieurs pays européens illustre l'ampleur des externalités négatives. D'un côté, la création d'Airbus a été bénéfique pour l'Europe dans son ensemble, parce qu'elle a transféré au profit d'Airbus certaines rentes dont bénéficiaient les constructeurs aéronautiques américains et a également contribué à une baisse des prix (compte tenu de la qualité). Mais la création d'Airbus a été préjudiciable du point de vue du bien-être mondial, parce que les constructeurs américains ont subi de lourdes pertes en n'étant plus autant à même de récupérer leurs coûts fixes sur de gros volumes de ventes. En ce sens, la création d'Airbus a réduit l'efficience de la production mondiale d'avions, parce qu'elle s'est traduite par un gaspillage prenant la forme d'une duplication des coûts fixes[29]. La création d'Airbus est donc une opération à double tranchant. D'une part, c'est un exemple de politique industrielle efficiente qui a eu clairement des effets bénéfiques pour les pays participants, et qui a montré que les problèmes liés à l'intervention des pouvoirs publics dans l'industrie, notamment la recherche de rentes ou une responsabilisation insuffisante, peuvent être surmontés. D'un autre côté, il serait erroné de considérer les politiques de ce type comme un exemple de stratégies favorisant la croissance au niveau mondial, puisqu'elles peuvent réduire le bien-être à ce niveau, même si elles sont couronnées de succès.

3.2. Externalités, retombées, pôles de compétitivité et champions nationaux

42. Depuis quelque temps, le principal argument des partisans d'une politique industrielle interventionniste se fonde sur la nécessité, pour les gouvernements, de corriger une défaillance des marchés en ce qu'ils ne « récompensent » pas les externalités locales résultant de la concentration régionale des entreprises dans certains secteurs. La variante la plus courante de cet argument est que la concentration des entreprises dans une région donnée crée trois types d'externalités, chacune pouvant être considérée comme un exemple spécifique d'économies d'échelle sectorielles. Le premier type d'externalités est le partage des intrants : la concentration des entreprises dans un même secteur et dans une région donnée attire les fournisseurs d'intrants, ce qui réduit les coûts de l'ensemble des entreprises. Le second type d'externalités est la création d'un gisement de main-d'œuvre : une concentration d'entreprises attire un vaste gisement de travailleurs dotés des qualifications nécessaires au secteur concerné, ce qui diminue les coûts de recherche d'emploi pour les travailleurs et de recrutement pour les entreprises. Il y a un troisième type d'externalités : les retombées en termes de connaissances ; l'effort de R-D d'une entreprise peut être bénéfique pour d'autres entreprises parce que les nouvelles connaissances se diffusent en dehors de l'entreprise qui réalise la R-D, par le biais des interactions sociales et industrielles ou commerciales (par exemple, les interactions entre fournisseurs et clients), ou en raison des mouvements de salariés entre entreprises. Une variante de ces arguments, qui vaut tout particulièrement pour les économies en développement, fait appel aux externalités d'information : lorsqu'une entreprise est établie dans un nouveau secteur, les autres agents économiques observent sa performance et apprennent à mieux connaître les perspectives d'évolution de ce secteur. Selon Rodrik (2004)[30], ce processus de découverte crée des externalités d'information positives et justifie donc une intervention des pouvoirs publics, afin de déterminer quels sont les secteurs prometteurs et d'encourager les entreprises à y entrer.

43. Les études empiriques sont cette fois encore ambivalentes. D'un côté, l'existence d'externalités d'agglomération positives est abondamment démontrée, de sorte qu'on peut considérer comme raisonnable

[29] D. Neven et P. Seabright, European Industrial Policy : the Airbus Case, *Economic Policy*, 1995.

[30] D. Rodrik, « Industrial Policy for the twenty-first century », Harvard Kennedy School Working Paper 04-047.

la justification théorique de la politique industrielle. D'un autre côté, les pouvoirs publics, lorsqu'ils veulent reproduire la Silicon Valley ou lancer une activité dans un nouveau secteur, obtiennent des résultats contrastés ; beaucoup de ces tentatives ont échoué et, bien souvent, les pouvoirs publics ne paraissent pas avoir joué un grand rôle dans les réussites les plus spectaculaires. Néanmoins, dans certains cas, et surtout en ce qui concerne les pays en développement, l'intervention des pouvoirs publics a été déterminante dans le développement réussi de secteurs entièrement nouveaux.

44. Une série d'études convergentes mettent en lumière toute l'importance des effets d'agglomération et des économies d'échelle sectorielles. Ces phénomènes sont sans doute très marqués : par exemple, selon une étude récente, lorsque l'échelle régionale d'une industrie est multipliée par deux au Japon, la productivité s'accroît en moyenne de 4.5 %[31]. À la différence des économies d'échelle intraentreprise, ces économies d'échelle intrasectorielles justifient en théorie une intervention publique pour qu'une activité atteigne une échelle suffisante. On a également mesuré les divers mécanismes sous-jacents. L'hypothèse de partage des intrants a été confirmée au niveau empirique : plus les entreprises sont concentrées dans une région, plus la sous-traitance se développe, parce qu'il y a davantage de possibilités d'approvisionnement extérieur en facteurs de production[32]. Les retombées en termes de connaissances représentent le type d'externalités locales le plus étudié. Par exemple, Agrawal *et al.* (2006) ont montré, à partir des citations de brevets, que les connaissances créées par l'inventeur sont appliquées plus que proportionnellement là où ce dernier résidait précédemment, ce qui ne peut s'expliquer que par l'importance des liens personnels[33] ; Audrestch et Feldman (1996) ont pour leur part bien fait ressortir la concentration géographique des innovations[34].

45. Il apparaît que la spécialisation d'un grand nombre de pays en développement doit plus au développement de secteurs où ils étaient présents initialement, en raison des externalités d'agglomération et d'information, qu'à un véritable avantage comparatif. Par exemple, comme le notent Hausman et Rodrik (2003)[35], des pays dont les dotations en ressources sont quasi identiques ont en définitive des spécialisations très différentes : la Corée exporte des fours à micro-ondes et pas de bicyclettes, alors que le Taipei chinois exporte des bicyclettes et pratiquement pas de micro-ondes ; le Bangladesh est l'un des principaux exportateurs de chapeaux, alors que le Pakistan n'en exporte presque pas. Cela donne donc à penser que les profils de spécialisation tiennent dans une large mesure à des événements aléatoires qui se produisent au stade initial du développement, c'est-à-dire à des initiatives aléatoires d'entrepreneurs agissant isolément, qui suscitent ensuite une dynamique autoentretenue. Si tel est le cas, l'argument des adversaires de la politique industrielle selon lequel les gouvernements ne devraient pas sélectionner les gagnants perd une partie de son poids. Si le développement insuffisant d'un secteur est dû uniquement à ce qu'aucun entrepreneur ne s'est lancé précédemment dans ce secteur — notamment parce qu'en cas de succès, il serait imité par de nombreux concurrents nationaux et ne recueillerait par les fruits des risques pris au départ – il paraît justifié que les pouvoirs publics favorisent activement le développement de

[31] Nakamura (1985).

[32] Holmes, T. J. (1999), « Localization of Industry and Vertical Disintegration », *Review of Economics and Statistics*, Vol. 81(2) : 314-25.

[33] A. Agrawal, I. Cockburn et J. McHale, Gone But Not Forgotten : Knowledge Flows, Labor Mobility, and Enduring Social Relationships, *Journal of Economic Geography*, vol. 6(5), 2006 ; voir également E. Moretti, Workers' Education, Spillovers and Productivity : Evidence from Plant-Level Production Functions, *American Economic Review*, vol. 94(3), 2004.

[34] D.B. Audretsch et M. Feldman, R&D Spillovers and the geography of innovation and production, *American Economic Review*, vol. 86, 630-664, 1996.

[35] R. Hausman et D. Rodrik, « Economic Development as Self-Discovery », *Journal of Development Economics*, vol. 72, 2003.

nouvelles activités. Cela pourra permettre à un pays de diversifier son économie, cette diversification faisant partie intégrante du processus de développement[36].

46. On notera que, comme le montrent certaines données factuelles, les retombées locales positives (compte tenu de la taille de l'entreprise) sont moins marquées en cas d'implantation d'une grande entreprise dans une région qu'en cas d'installation d'une petite entreprise[37]. Cela tient probablement à ce que les grandes entreprises ont moins besoin d'interactions avec l'extérieur. Mais d'autres observations vont tout à fait dans la direction opposée, les grandes entreprises pouvant aussi jouer un rôle de premier plan dans le succès de certains pôles d'innovation (cas de Nokia in Finlande)[38].

47. Alors qu'on connaît de mieux en mieux la nature et l'intensité des externalités d'agglomération, l'évaluation des interventions des pouvoirs publics censées renforcer ces externalités donne des résultats contrastés. Les nombreuses tentatives de reproduction de la Silicon Valley n'ont pas été concluantes, même aux États-Unis, où l'on disposait pourtant d'informations détaillées de première main. Dans une étude d'ensemble consacrée aux pôles d'innovation, l'OCDE a souligné la diversité des mécanismes à la clé du succès, en concluant (i) qu'il est très difficile de mesurer la contribution des interventions des pouvoirs publics à la réussite de certains de ces pôles et (ii) qu'il n'y a pas de solution unique à appliquer en toute circonstance. Il est révélateur que l'un des pôles technologiques les plus réussis dans le monde en développement, celui de la région de Bangalore, paraît avoir pour origine une série de heureux hasards (notamment le refus d'IBM de céder aux actionnaires indiens 60 % de sa filiale indienne ; IBM a donc dû quitter l'Inde et les informaticiens indiens ont été contraints de faire appel à des plateformes ouvertes, se dotant ainsi des compétences qui allaient être extrêmement précieuses plus de dix ans plus tard)[39].

48. À l'inverse, Rodrik (2004)[40] fait valoir que certaines politiques industrielles mises en œuvre en Amérique latine et en Asie de l'est sont parvenues à prendre en compte les externalités d'information et à favoriser le développement de secteurs entièrement nouveaux. Par exemple, Fundación Chile, organisme public, a lancé les premières expériences de salmoniculture au Chili. Alors que cette activité n'existait pas auparavant, le Chili est maintenant l'un des principaux exportateurs de saumon. De même, selon Rodrik, le lancement de la production d'orchidées par des entreprises publiques taïwanaises a été selon lui un bon moyen de mettre en évidence la rentabilité de cette activité afin de stimuler l'investissement privé et de développer un nouveau secteur. Rodrik (1995) considère également le cas du conglomérat coréen Hyundai comme une parfaite illustration de l'utilité d'une politique judicieuse de soutien d'un champion national. D'une part, les aides publiques à la diversification ont permis à Hyundai d'internaliser les externalités du marché du travail, car les gestionnaires qui avaient acquis des qualifications dans le secteur du ciment et de la construction ont pu les appliquer dans les nouvelles activités de Hyundai, notamment l'automobile et la construction navale. D'autre part, les subventions publiques directes et indirectes (notamment sous forme de garanties d'achat implicites dans la construction navale ; voir ci-dessus) ont encouragé Hyundai à rattraper en termes d'efficience les entreprises étrangères en place.

49. Rodrik souligne néanmoins les limites de ces politiques. Si les subventions à l'investissement dans les nouvelles activités ne sont pas strictement limitées dans leur champ d'application (elles ne doivent être attribuées qu'aux secteurs véritablement nouveaux) et dans leur durée (elles ne doivent pas se

[36] J. Imbs et R. Wacziarg, « Stages of Diversification », *American Economic Review*, vol. 93(1), 2003.

[37] Rosenthal, S. S. et W. C. Strange (2003), « Geography, Industrial Organization, and Agglomeration », *Review of Economics and Statistics* 85 (2), mai 2003. 377-393.

[38] Voir le chapitre consacré à la Finlande dans OCDE, *Innovative Clusters*, 2001.

[39] H. Pack et K. Saggi, « Is There a Case for Industrial Policy ? A Critical Surve », *The World Bank Research Observer*, vol. 21(2), 2006.

[40] D. Rodrik, « Industrial Policy for the twenty-first century », Harvard Kennedy School Working Paper 04-047.

prolonger au-delà de la phase de découverte) et si elles ne sont pas subordonnées à un indicateur quelconque de performance se référant au marché, elles peuvent fort bien être inefficaces. En outre, dans le cas de la Corée, Rodrik (1995) souligne l'importance des initiatives du Président Park, célèbre en particulier pour sa constante intervention dans la mise en œuvre de sa politique économique et pour sa promptitude à court-circuiter l'administration en cas de plainte légitime d'un chef d'entreprise. Dès lors qu'on interprète le succès coréen comme pouvant être largement attribué à l'influence et à la sagacité d'un seul homme, il est très difficile d'en tirer des enseignements généraux, en particulier pour ce qui est des mesures à prendre pour éviter la recherche de rentes. On notera aussi les profondes divergences quant au caractère déterminant de la politique industrielle coréenne dans la performance d'ensemble du pays. Selon plusieurs auteurs, les principaux facteurs ont été le taux élevé d'investissement, le niveau d'instruction de la population et une répartition de la richesse relativement égalitaire[41].

50. L'enseignement général qu'on peut tirer des travaux empiriques sur les effets d'agglomération est que ces effets sont importants, mais que les instruments à utiliser pour en tirer parti sont complexes et qu'on ne sait pas encore très bien comment ils fonctionnent. En particulier, s'il est vrai que certaines mesures de politique industrielle ont toutes chances d'être utiles, il y a de bonnes raisons de les axer sur les petites et moyennes entreprises qui se trouvent à un stade précoce de développement, plutôt que sur les champions existants (malgré l'exemple coréen), parce que les diverses externalités qu'on vient d'évoquer se feront probablement sentir davantage dans le cas des petites et moyennes entreprises.

4. Recherche de rentes et économie politique de la politique industrielle

51. L'une des critiques les plus fréquemment formulées à l'encontre de la politique industrielle, surtout lorsqu'elle prend la forme de subventions à certaines entreprises, est que, même si les mesures en question sont en principe rationnelles, il est probable que dans la pratique les intérêts privés se livrant à la recherche de rentes les feront jouer en leur faveur par captation des autorités publiques.

52. On a de nombreux exemples d'une politique industrielle qui n'avait pas de sens du point de vue de l'intérêt collectif et pouvait mieux s'expliquer par la recherche de rentes ou des motivations politiques – – un cas extrême est l'aide accordée dans les années 90 par l'État du Michigan à certaines entreprises en vue de la création d'emplois, chaque emploi créé ayant coûté plus de deux millions USD[42]. Plus généralement, de nombreuses études illustrent comment les groupes d'intérêts privés sont capables de fausser la politique économique à leur profit[43] et mettent également en lumière l'impact des liens politiques sur les résultats des entreprises, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement[44]. Par exemple, le degré de protection douanière dont bénéficient diverses activités aux États-Unis est directement lié au niveau des dons aux partis politiques[45]. On constate en outre que les mesures spécifiques à un secteur ou à une entreprise (par exemple, les mesures de politique commerciale) favorisent en général les activités en déclin. Ce schéma est généralisé. On peut l'observer aussi bien dans la politique

[41] See G. Grossman et V. Norman à la fin de Rodrik (1995) ; voir également Pack et Saggi (2006).

[42] Voir R. Tannenwald, Are State and Local Revenue Systems becoming Obsolete ?, *National Tax Journal*, vol. 55 (2), sept. 2002, p. 467.

[43] Voir T. Persson et G. Tabellini, *Political Economics : Explaining Economic Policy*, MIT Press, 2000.

[44] Brian Roberts "A Dead Senator Tells No Lies : Seniority and the Distribution of Federal Benefits." *American Journal of Political Science*, February1990,34(1), 31–58 ; Fisman, Ray, (2001), « Estimating the Value of Political Connections », *American Economic Review*, septembre, 2001.

[45] P. Goldberg et G. Maggi, Protection for Sale : An Empirical Investigation, *American Economic Review*, vol. 89 (5), 1999, p. 1135.

commerciale des États-Unis[46] que dans la politique européenne en matière d'aides d'État : par exemple, un grand nombre de pays européens ont dépensé des milliards d'euros pour essayer de maintenir en exploitation leurs mines de charbon, ce qui n'a fait que retarder de quelques années leur fermeture.

53. Une étude économétrique récente des aides d'État en Europe[47] conclut que plus le système politique d'un pays rend politiquement rentables les aides ciblées (cas, par exemple, des pays à électorat peu nombreux, où les divergences idéologiques entre les partis sont faibles et où les partis ne sont pas très unis), plus la proportion des aides aux entreprises qui sont ciblées (« sectorielles », pour reprendre la terminologie de l'UE) est élevée par rapport aux aides « horizontales ». On peut donc penser que les aides à des secteurs spécifiques reposent dans une certaine mesure sur des considérations électorales, malgré un contrôle strict de la part de la Commission européenne.

54. Une étude économétrique couvrant 32 pays développés ou en développement met en lumière un lien étroit entre l'existence d'une politique industrielle en faveur de champions nationaux et le niveau de corruption[48]. Toutes choses égales par ailleurs, les réglementations des marchés publics qui favorisent les champions nationaux, de même que l'octroi d'un régime fiscal préférentiel, sont associés à une nette augmentation de la corruption, et cette relation est statistiquement significative. Certes, cette étude appelle sur le plan méthodologique les mêmes réserves que toutes les études portant sur un ensemble de pays, mais elle montre que la politique industrielle, surtout lorsqu'elle vise des entreprises spécifiques, est largement mise à profit par les intérêts privés.

55. On peut en tirer deux enseignements. Premièrement, la recherche de rentes et les décisions à motivation politique peuvent nuire à la qualité de la politique industrielle et aboutir à une utilisation inefficace des financements publics ainsi qu'à une inefficience productive et allocative. En outre, plus la politique industrielle se prête à la captation par les intérêts privés, plus les entreprises sont susceptibles d'investir dans les activités de recherche de rentes, ce qui représente un gaspillage de ressources : selon plusieurs estimations, le coût des activités de recherche de rentes est très élevé[49].

56. La politique industrielle crée parfois de nouveaux intérêts qui se livrent à des activités de recherche de rentes, par exemple en s'efforçant d'obtenir la pérennisation de mesures de politique industrielle auxquelles il faudrait en fait mettre fin parce que les circonstances se sont modifiées. Le projet

---

[46] G. Hufbauer et H. Rosen *Trade Policy for Troubled Industries*, Policy Analyses in International Economics 15, Institute for International Economics Washington, D.C., 1986 ; G. Hufbauer, Gary, D. Berliner et K. Elliot, Trade Protection in the United States : 31 Case Studies, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1986 ; Ray, E . (1991). « Protection of manufactures in the US » dans D. Green, *Global Protectionism : Is the US playing on a level field ?* Macmillan, Londres.

[47] Aydin (2007). « Politics of State Aid in the European Union : Subsidies as Distributive Politics », University of Washington, Political Science Department, non publié.

[48] National Champions and Corruption : Some Unpleasant Interventionist Arithmetic. Alberto Ades ; Rafael Di Tella. *The Economic Journal*, Vol. 107, No. 443, 1997.

[49] Aux États-Unis, les dépenses de transfert totales ont été estimées à 25 % du PIB (D. Laband et J. Sophocleus, An Estimate of Expenditures on Transfer Activity in the United States, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107(3), 959-983, 1992). D'autres estimations, obtenues par régression du produit national brut sur le nombre relatif d'avocats (indicateur de l'ampleur des activités de recherche de rentes) et de médecins ou d'ingénieurs (indicateur du volume des activités productives) font apparaître un coût similaire, voire plus élevé pour les activités de recherche de rentes (S. Magee, W. Brock et L. Young, *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory : Political Economy in General Equilibrium*. Cambridge : Cambridge University Press, 1989 ; K. Murphy, A. Shleifer et R. Vishny, The Allocation of Talent : Implications for Growth, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106(2), 503-530, 1991.)

Concorde, sous l'égide du Royaume-Uni et de la France, illustre cet aspect[50]. Le lancement d'un avion supersonique était judicieux dans les années 60, lorsque le pétrole était bon marché, mais il a perdu toute justification économique après le choc pétrolier de 1973. Il se trouvait néanmoins à un stade d'avancement tel que le groupe constitué par les nombreux fonctionnaires et chefs d'entreprises parties prenantes avait tout intérêt à ce qu'il soit poursuivi. Finalement, ce groupe a eu raison des signaux du marché et le projet est allé de l'avant, à un coût considérable pour les deux pays.

57. Selon Rodrik (1995), la politique industrielle des pays d'Asie de l'Est au cours des dernières décennies a été relativement indemne d'activités de recherche de rentes, contrairement à ce qu'on a pu observer dans la plupart des pays en développement et dans un grand nombre de pays développés. Par ailleurs, comme le souligne Rodrik (2004), l'existence d'activités de recherche de rentes ne suffit pas pour écarter les mesures de politique industrielle, pas plus que la recherche de rentes dans l'éducation ne justifie la fin de l'enseignement public. Toutefois, ces résultats vont à l'encontre des mesures de politique industrielle qui dotent les pouvoirs publics d'instruments leur permettant arbitrairement de sélectionner les gagnants et de récompenser certaines entreprises. Les instruments de portée plus générale, ou les aides accordées aux nouvelles entreprises et aux nouvelles activités à titre temporaire, limiteront probablement les possibilités de recherche de rentes.

5. La politique de la concurrence, instrument au service des objectifs de politique industrielle

58. On verra maintenant comment la politique de la concurrence peut remédier aux préoccupations qui sont souvent invoquées pour justifier les initiatives de politique industrielle. On envisagera les aspects suivants : la réalisation des économies d'échelle, la limitation des prix abusifs pouvant être pratiqués par les monopoleurs étrangers, les mesures facilitant l'entrée dans de nouveaux secteurs et l'efficience des entreprises.

5.1. Concurrence et rationalisation de la production

59. Certains des résultats théoriques évoqués ci-dessus montrent que les mécanismes du marché suffisent à eux seuls pour réaffecter la production aux unités les plus efficaces ; les fusions peuvent certes rationaliser encore la production, mais la majeure partie de la rationalisation résulte spontanément des mécanismes du marché, et ce d'autant plus si la concurrence est intense. Plusieurs études consacrées à l'impact de l'exposition aux échanges (qui a pour effet d'intensifier la concurrence) confirment ce constat. Comme le rappelle Melitz (2003), « *Aw, Chung et Roberts (2000) […] relèvent un certain nombre d'éléments montrant que l'exposition aux échanges oblige les entreprises les moins productives à cesser leur activité. Pavcnik constate[…] que les réaffectations* [de parts de marché] *contribuent largement aux gains de productivité dans le secteur des biens échangeables. Dans une étude sur le même thème, Bernard et Jensen (1999) concluent que les réaffectations intrasectorielles de parts de marché en faveur des entreprises exportatrices les plus productives représentent 20 % des gains de productivité dans les industries manufacturières des États-Unis*[51] ». Cela confirme que la politique de la concurrence, en s'attaquant aux ententes et aux stratégies de dissuasion mises en œuvre à l'égard des nouveaux entrants, contribue à l'efficience productive.

[50] D. Myddlteon, *They Meant Well : Government Project Disasters*, Institute of Economic Affairs Monographs, Hobart Paper No. 160, 2007.

[51] M. Melitz, « The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity », Econometrica, vol. 71 (6), 2003.

5.2. Politique de la concurrence et prix abusifs

60. Selon Jonathan Baker[52], le coût économique de la concurrence imparfaite est de l'ordre de 1 % du PIB ; d'autres auteurs estiment que les ententes sont encore plus dommageables parce qu'on évalue en moyenne à 20-30 % le supplément de prix[53] et que la plupart des ententes ne sont pas détectées[54]. La politique de la concurrence est donc un moyen de lutter contre les prix abusifs pratiqués par les entreprises qui opèrent sur des marchés où la concurrence est insuffisante, et cela vaut encore plus pour les pays en développement. Selon Levenstein *et al.* (2003)[55], 2.9 % des importations totales des pays en développement en 1997, concernaient des activités considérées par les autorités de la concurrence européennes ou américaines comme faisant l'objet d'ententes internationales. Cela veut dire que les pays en développement peuvent utiliser la politique de la concurrence pour limiter leur exploitation par les entreprises des pays développés, mais pour que cette action soit efficace, il faut une application suffisamment stricte des dispositions en vigueur, pour renforcer l'effet dissuasif et accroître la probabilité de détection des pratiques anticoncurrentielles.

61. Face à un marché où la concurrence est insuffisante, une solution consiste à essayer de créer un concurrent local supplémentaire (un « champion national ») ; il y en a une autre : faire en sorte que le marché soit plus concurrentiel en utilisant la politique de la concurrence. L'action contre les prix abusifs comporte manifestement une alternative, à savoir l'utilisation de la politique de la concurrence ou celle de la politique industrielle.

62. La politique de la concurrence est probablement une meilleure réponse, parce qu'elle est bien moins coûteuse. Selon Baker (2003), le coût annuel total de mise en œuvre de la politique de la concurrence aux États-Unis était inférieur à la perte annuelle d'efficience due au seul cartel des vitamines aux États-Unis. De plus, la politique de la concurrence ne suscite pas toutes les difficultés et tous les risques qu'entraînent les mesures en faveur des champions nationaux, notamment en termes d'inefficience productive (gaspillage par duplication des coûts fixes et éventuel avantage de coût des entreprises étrangères en place par rapport au champion national).

63. Un fait essentiel est que la politique de la concurrence crée des externalités transnationales positives. Lorsqu'une autorité de la concurrence interdit une fusion ou une pratique d'exclusion, et protège donc ainsi la concurrence, cela bénéficie à tous les clients sur le marché concerné, y compris les clients étrangers. En cas d'entente, la complémentarité est plus faible, parce que les entreprises peuvent décider de s'entendre uniquement dans les pays où la politique de la concurrence manque de fermeté. Toutefois, même en cas d'entente, des externalités transnationales positives se produisent, parce que les entreprises peuvent plus facilement cartelliser un secteur lorsqu'elles interagissent dans un grand nombre de pays, puisque les contacts pris sur un grand nombre de marchés facilitent la collusion. Dès lors l'utilisation de la politique de la concurrence est encore plus justifiée que lorsqu'on se place dans une optique purement nationale.

---

[52] Jonathan Baker, « The Case for Antitrust Enforcement », *Journal of Economic Perspectives*, 2003.

[53] Connor J. (2004), « Price Fixing Overcharges : Legal and Economic Evidence », Working Paper American Antitrust Institute, n°04-05.

[54] Bryant P., Eckard E. (1991), « Price Fixing : The Probability of Getting Caught », Review of Economics and Statistics, vol. 73, pp. 531-536 ; W. Wils (2005), « Is Criminalisation of EU Competition Law the Answer ? », *Revue Lamy de la concurrence*, n°4.

[55] M. Levenstein, V. Suslow, et L. Oswald, « Contemporary International Cartels and Developing Countries : Economic Effects and Implications for Competition Policy », *Antitrust Law Journal*, vol. 71, pp. 801-852, 2003.

5.3. Politique de la concurrence et développement de nouvelles entreprises et de nouveaux secteurs

64. L'une des missions de la politique de la concurrence est de réprimer les stratégies d'exclusion qu'appliquent les entreprises dominantes. Les autorités de la concurrence peuvent donc faciliter l'entrée dans les secteurs qui étaient auparavant dominés par un petit nombre d'entreprises disposant d'un pouvoir de marché substantiel. On peut prendre comme exemple les télécommunications. On considère le plus souvent qu'en Europe les décisions des autorités de la concurrence et des autorités de régulation obligeant les opérateurs historiques à ouvrir l'accès à leurs infrastructures à des conditions raisonnables ont contribué au développement rapide du haut débit pour les particuliers, de même qu'elles ont facilité l'entrée d'entreprises non intégrées qui ont lancé des services innovants comme le « triple play » (télévision, internet et téléphone).

65. Le secteur des produits pharmaceutiques offre un exemple de politique de la concurrence qui a facilité l'entrée dans ce secteur et le développement d'un « champion national » dans un pays en développement (l'Inde) en réduisant les barrières à l'entrée. Comme le montrent les études économétriques, les entreprises pharmaceutiques en place appliquent parfois à des stratégies de dissuasion à l'égard des nouveaux entrants potentiels avant ou immédiatement après l'expiration d'un brevet, afin de décourager l'entrée de fabricants de génériques sur le marché[56]. Certaines de ces stratégies, notamment les stratégies de prix d'éviction, contreviennent au droit de la concurrence et peuvent être sanctionnées par les autorités de la concurrence. On a, en fait, une abondante jurisprudence concernant les stratégies d'éviction mises en œuvre par les entreprises pharmaceutiques qui ont cherché à empêcher ou retarder l'entrée de fabricants de génériques. Grâce à la politique de la concurrence, les pouvoirs publics peuvent donc empêcher les entreprises pharmaceutiques d'essayer de s'arroger un pouvoir de monopole une fois un brevet expiré. Cette intervention est extrêmement précieuse pour les fabricants de génériques, dont certains (comme Ranbaxy, basé en Inde) sont originaires de pays en développement. La politique de la concurrence peut éliminer les barrières à l'entrée auxquelles se heurtent les fabricants de génériques des pays en développement, en faisant en sorte que lorsqu'un brevet a expiré, l'entreprise qui en est titulaire ne soit plus protégée dans la pratique et que cette absence de protection ne reste pas théorique. Sachant que, durant de nombreuses années, les pays en développement et les pays développés n'ont pas pu s'entendre sur la portée de la protection par brevet dans le secteur pharmaceutique, la politique de la concurrence offre une voie moyenne.

5.4. Impact de la concurrence sur l'efficience et la capacité d'innovation des entreprises

66. La concurrence influe sur l'efficience des entreprises essentiellement à travers deux mécanismes : premièrement, en modifiant l'incitation à innover et, deuxièmement, en agissant sur l'incitation à gérer efficacement l'entreprise. En ce qui concerne le deuxième mécanisme, il s'agit de déterminer le degré d'« inefficience X », c'est-à-dire l'inefficience due au fait que l'entreprise n'exploite pas ses propres possibilités technologiques.

67. Les études théoriques soulignent les effets ambigus de la concurrence sur l'innovation. D'une part, une très vive concurrence réduit les rentes post-innovation, parce qu'elle abrège la période durant laquelle l'innovateur peut espérer recueillir les fruits d'une innovation couronnée de succès. D'autre part, l'incitation du monopoleur à innover est atténuée par le fait que tout nouveau produit qu'il offre remplace un de ses anciens produits, plutôt que ceux de ses concurrents. C'est pourquoi plusieurs économistes considèrent que, pour des raisons théoriques, l'innovation est maximisée à un niveau intermédiaire de

[56] G. Ellison et S.F. Ellison, « Strategic Entry Deterrence and the Behavior of Pharmaceutical Incumbents Prior to Patent Expiration », NBER Working Paper No. 13069.

concurrence. De plus, un article récent d'Aghion *et al.* (2005)[57], conclut à l'existence d'une courbe en U inversé. Mais les résultats d'Aghion *et al.* reposent sur une comparaison entre secteurs, ce qui laisse subsister des doutes quant à l'existence d'un lien de causalité entre concurrence et innovation[58]. D'autres études, comparant un même secteur dans différents pays et analysant l'impact de différentes évolutions du degré de concurrence, concluent systématiquement que la concurrence stimule l'innovation. Par exemple, l'industrie du tabac au Royaume-Uni et aux États-Unis a davantage lancé d'innovations technologiques durant les périodes où la concurrence était plus vive (celles où le tabac ne faisait pas l'objet d'un monopole national)[59].

68. Mais s'en tenir à l'innovation serait très réducteur. Parmi les effets que la concurrence peut avoir sur l'efficience des entreprises, il y a celui qu'elle exerce sur les incitations des dirigeants de l'entreprise. L'intuition selon laquelle une plus vive concurrence incite les dirigeants d'une entreprise à déployer plus d'efforts pour éliminer le sous-emploi des ressources (l'« inefficience X ») a été reformulée en théorie économique sous l'angle des incitations des dirigeants de l'entreprise. On a fait intervenir à cet égard plusieurs mécanismes[60], qui se rattachent tous à l'idée que plus un marché est concurrentiel, plus il est facile pour les actionnaires d'une entreprise de mesurer exactement et de contrôler la performance des dirigeants. Par exemple, sur un marché très concurrentiel, la rentabilité d'une entreprise dépend essentiellement de la différence entre ses propres coûts (corrigés de la qualité) et ceux de ses concurrentes. Subordonner la rémunération aux bénéfices est donc rationnel sur ce type de marché, parce qu'on récompense ainsi l'effort plutôt que la chance. En revanche, sur les marchés peu concurrentiels, les bénéfices sont surtout fonction des chocs sur la demande et sur les coûts qui se produisent dans l'ensemble du secteur, ces chocs étant indépendants de l'action menée par les dirigeants des entreprises. En outre, la concurrence, en facilitant l'évaluation comparative, permet de mesurer la performance des dirigeants.

69. Cette relation positive entre la concurrence et l'inefficience X a été abondamment confirmée par les études empiriques dans certains secteurs. Par exemple, Ng et Seabright (2001)[61] ont étudié les transports aériens aux États-Unis et en Europe entre 1982 et 1995 et comparé les coûts des compagnies aériennes en fonction d'un grand nombre de facteurs, notamment la proportion d'itinéraires internationaux sur lesquels elles sont en position de monopole ou de duopole. Ces auteurs concluent que lorsque cette proportion augmente de 1 %, les coûts augmentent de 2 %.

70. De même, une étude consacrée à la Bulgarie met en lumière certains des mécanismes par lesquels les pressions du marché accroissent l'efficience des entreprises ; la productivité s'est améliorée plus vite dans les secteurs qui ont connu une rapide déconcentration après l'introduction des mécanismes du marché[62].

---

[57] Aghion P, Bloom N., Blundell R., Griffith R., Howitt P., 2005 « Competition and Innovation : An Inverted-U Relationship », The Quarterly Journal of Economics.

[58] Pour une appréciation critique, voir J. Baker, « Beyond Schumpter vs. Arrow : How Innovation Fosters Innovation », 2007.

[59] E. Zitzewitz, « Competition and Long-Run Productivity Growth in the U.K. and U.S. Tobacco Industries, 1879-1939 », *Journal of Industrial Economics*, 2003.

[60] Holmstrom (1982), Nalebuff et Stiglitz (1983).

[61] C. Ng et P. Seabright, « Competition, Privatisation and Productive Efficiency : Evidence from the Airline Industry », *Economic Journal*, 2001.

[62] S. Djankov et B. Hoekman, « Market discipline and corporate efficiency : evidence from Bulgaria », Canadian Journal of Economics, vol. 33(1), 2000.

71. Enfin, une comparaison des performances à l'exportation de plusieurs industries japonaises dans les années 80 montre que les secteurs où la concurrence intérieure était la plus intense (cette intensité étant mesurée par l'instabilité des parts de marché) ont davantage exporté que ceux où la concurrence était moins vive[63]. Cela infirme directement l'un des arguments en faveur des champions nationaux, à savoir l'idée qu'en protégeant les grandes entreprises de la concurrence au niveau national, on les renforce au niveau mondial. Paradoxalement, on s'est souvent appuyé sur des exemples japonais pour étayer cet argument, en attribuant souvent le succès mondial d'un grand nombre d'entreprises japonaises à un manque supposé de concurrence au Japon ayant permis à des champions nationaux de prospérer. L'étude qu'on vient d'évoquer implique que cette interprétation de l'expérience japonaise est probablement incorrecte.

72. Au total, si l'on considère tous les aspects de l'efficience des entreprises, les résultats empiriques vont systématiquement dans le sens d'une relation positive entre concurrence et efficience. De plus, puisque la diminution de l'inefficience X semble jouer un grand rôle dans ce mécanisme, il n'y a aucune raison de considérer que la concurrence est uniquement importante pour les pays développés dans l'optique des secteurs de haute technologie, alors que les pays en développement devraient privilégier le rattrapage et utiliser les technologies préexistantes, sans que la concurrence soit alors un élément important. Au contraire, la concurrence semble jouer un grand rôle aussi bien dans les secteurs qui innovent et font appel aux technologies de pointe que dans les autres secteurs.

6. Conclusion : y a-t-il conflit entre la politique industrielle et la politique de la concurrence ?

73. À la lumière des données empiriques qu'on vient de commenter, un grand nombre de partisans de la politique industrielle sont d'accord sur les caractéristiques que la politique industrielle ne doit pas avoir : elle ne doit pas favoriser les entreprises en place, mais stimuler l'entrée ; elle ne doit pas sélectionner les gagnants, mais créer les conditions propices à l'innovation ; elle ne doit pas récompenser les perdants, mais comporter des mécanismes de surveillance prenant en compte la performance sur le marché. Autrement dit, malgré les difficultés qu'on rencontre pour caractériser une bonne politique industrielle, aucun partisan d'une politique industrielle active ne considère qu'elle doit consister à créer des champions nationaux et à les aider[64].

74. C'est pourquoi la politique industrielle et la politique de la concurrence sont probablement moins contradictoires qu'on le croit souvent. La politique de la concurrence est un moyen efficace de remédier à un grand nombre des préoccupations qui ont suscité traditionnellement des mesures industrielles interventionnistes, et les instruments nécessaires pour régler les problèmes que la politique de la concurrence ne peut résoudre (notamment lorsqu'il s'agit de prendre en compte les économies d'échelle sectorielles et les externalités d'agglomération) ne sont pas contraires, pour la plupart, à la politique de la concurrence.

75. Toutefois, il peut y avoir certaines tensions dans un domaine : le traitement des gains d'efficience dans le cadre du contrôle des fusions. La politique de contrôle des fusions étant axée dans la plupart des pays sur le bien-être des consommateurs, les autorités de la concurrence ne doivent prendre en compte les synergies créées par la fusion que si on peut en faire la preuve en s'appuyant sur des éléments suffisamment solides et si on peut s'attendre à ce qu'elles soient répercutées sur les consommateurs à un degré suffisant pour compenser les hausses de prix susceptibles de résulter d'un renforcement du pouvoir de marché. Dans la pratique, avec ce critère, il est presque impossible pour une entreprise d'obtenir l'autorisation d'une fusion pour des motifs qui se rattachent à l'efficience. Cela peut se traduire par

[63] Sakakibara, Mariko, et Michael E. Porter. « Competing at Home to Win Abroad : Evidence from Japanese History », *The Review of Economics and Statistics* vol. 83(2), 2001.

[64] Voir, par exemple, Rodrik (2004).

l'interdiction de fusions qui seraient très bénéfiques en termes d'efficience, à l'encontre des préoccupations légitimes de politique industrielle. Cette question est néanmoins relativement nouvelle dans la plupart des cas ; par exemple, les synergies ne sont prises en compte dans l'Union européenne que depuis 2004. Sur ce point, la politique de la concurrence pourrait donc encore évoluer sous l'angle de la prise en compte des objectifs de politique industrielle.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Aghion P., Blundell R., Griffith R., Howitt P. et Prantl S., 2006, "The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity", *NBER Working Paper*, 12027.

Aghion P., Bloom N., Blundell R., Griffith R., Howitt P., 2005 "Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship", The Quarterly Journal of Economics

Banque mondiale, Programme K4D http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/KFDLP/0,,contentMDK:20750690~isCURL:Y~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:461198,00.html and http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/KFDLP/0,,contentMDK:20753860~isCURL:Y~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:461198,00.html

Clift B. et Cornelia Woll 2008, "Economic Patriotism: The Limits of the European Market", Warwick – Sciences Po Workshop Series

Cowling, Keith, 2000, "Industrial Policy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Proposals", London, Routledge.

Encaoua D. et Guesnerie R., 2006, "Politiques de la concurrence, rapport du Conseil d'analyse économique", n° 60, Paris, La Documentation française.

Evenett S., 2007, "Does the Return of Industrial Policy Pose a Threat to Competition Law?", Forthcoming Dhall V. (dir.), *Competition Law, New Delhi*, Oxford University Press.

Geradin D. et Nicolas Petit, "La politique industrielle sous les tirs croisés de la mondialisation et du droit communautaire de la concurrence", document de travail disponible à l'adresse http://www.droit.ulg.ac.be/ieje/fileadmin/IEJE/Pdf/Mondialisation_politique_industrielle_e_.pdf

Geroski, Paul, 8 mars 2005, "Competition Policy and National Champions," available at http://www.competitioncommission.org.uk/our_peop/members/chair_speeches/pdf/geroski_wifo_vienna_080305.pdf.

Geroski, Paul, 8 mars 2005, "Competition Policy and National Champions," available at http://www.competitioncommission.org.uk/our_peop/members/chair_speeches/pdf/geroski_wifo_vienna_080305.pdf.

Sven Gustafson, 22 septembre 2008, "Dow's Liveris: Nation Needs an Industrial Policy," *Tri-Cities Business Review*, available at http://www.mlive.com/businessreview/tricities/index.ssf/2008/09/dows_liveris_nation_needs_an_i.html.

Kim, W. Chan, and Renee Mauborgne, 2005, "Blue Ocean Strategy: How to Create Uncontested Market Space and Make Competition Irrelevant", Cambridge, MA: Harvard Business School Press.

SESSION II

COMPETITION POLICY AND THE INFORMAL ECONOMY

DAF/COMP/GF(2009)2

NOTE BY THE SECRETARIAT

OECD ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

COMPETITION POLICY AND THE INFORMAL ECONOMY

NOTE BY THE SECRETARIAT

1. Introduction

1. Why should competition agencies be concerned about the "informal economy", which, despite being hard to define and measure, is significant in many countries? Is it because informal firms present a kind of unfair competition to tax-paying, law-abiding firms? Because some informal firms sell counterfeit or otherwise illicit goods? Because in some cases the presence of informal firms can complicate the measurement of the market power of formal firms? These are serious issues and will be treated in this paper, but there is another issue as well: informal firms reduce the overall productivity and therefore the growth potential of economies. Moreover, less developed economies, those most in need of increased productivity and growth, have higher rates of informality.

2. Informal firms "compete" against more productive formal firms by evading taxes, labour, and product regulations, by providing unlicensed services or by selling goods that are counterfeit or smuggled. These practices artificially lower the supply costs of informal firms and give them an unfair advantage over legitimate businesses. Formal firms, as a result, may be unable to enter into or expand within a market because they simply cannot offer prices that are low enough to attract a substantial number of consumers. Firms with intellectual property can be especially hard hit, as informal firms are likely to free-ride on their investments by making copies of movies, music, software and books, but informality affects the viability of more productive formal firms in many sectors.

3. The impact on market productivity is highly negative. Numerous studies document productivity concerns and recent research indicates that informal firms are 30% less efficient than formal firms, on average. But informal firms are able compete against more productive formal firms precisely because they evade the rule of law. Competition policy makers should therefore see little value in this type of competition, for it is ultimately unhealthy to the economy. Indeed, research indicates that informality reduces aggregate economic output and growth in developing countries.

4. Although some competition authorities have tackled informality, the submissions to this roundtable indicate that they have done so only in a limited number of instances. Their actions have focused on eliminating overly broad government regulations and excessive and discriminatory pricing practices for mandatory services supplied by the government, legal exemptions that contributed to informality and firms that evaded taxes and competed unfairly with formal firms.

5. This paper does not argue for increased competition law enforcement to fight informality. But competition agencies could usefully encourage their governments to attack the underlying causes of informality by calling for wider government initiatives aimed at improving a variety of regulations that affect firms and competition in markets. For example, competition authorities can urge the reform of overly burdensome labour, tax and product regulations, which encourage firms to operate informally. Likewise, inefficient business registration regulations that require costly, time-consuming efforts by firms (in some cases lasting more than two months) encourage informality. Regulations that specifically restrict competition (such as restrictions on business operating hours or resale below cost laws) protect small, informal firms from competition from more productive formal firms. By taking a measured, but determined approach (especially where informality is extensive), governments can reduce the cost disadvantage of formal firms, and help them to expand their role in the market, improving competition and

raising productivity. In the long run, both firms and consumers are better off and government efficacy is improved when informality is reduced.

6. The main points of this paper are:

- Despite debate over the definition of the informal firm, reasonable measures estimate that the informal economy is large in many developing countries, often amounting to more than 50% of their GDP. In contrast, within industrial countries, it is estimated to be 15% of the GDP. Researchers also find that it is growing in both developing and industrialised countries.

- Formal firms are more productive than informal ones, due to scale and scope economies, access to capital and technology and more advanced methods of production and distribution. Research indicates that significant productivity gains could be achieved by transferring production from low-productivity informal firms to more productive formal firms or by facilitating the formalisation of informal firms. Research also indicates that economic growth would significantly increase in developing countries if informality was reduced.

- Formal firms are also harmed by a vicious circle of higher tax rates due to the presence of a significant number of informal firms. Informality results in a reduced tax base and thus causes tax rates to increase on the remaining formal firms. The higher tax rates drive more firms into the informal economy – and forces the government to collect more and more taxes from an ever shrinking tax base. The presence of a significant informal sector can thus put tax-paying firms at an ever increasing disadvantage.

- Higher tax rates can remove the productivity advantage of large formal firms. When the cumulative cost of complying with tax and other regulations is high, informal firms will have a substantial competitive advantage over formal firms, which may prevent the entry or expansion of formal firms in the market.

- High taxes also harm the incentive of formal firms to innovate and invest because it reduces the after-tax profits of formal firms. Reduced innovation and investment can harm productivity and economic growth.

- There appears to be a limited amount of competition law enforcement involving informal firms. Although competition authorities have successfully attacked informality in some instances, significantly reducing it calls for wider government initiatives. Advocacy by authorities can communicate the beneficial effects of reducing informality in the long run. By identifying regulations that unnecessarily restrict competition and advocating for their reform, competition authorities can help can encourage more firms to enter, or not leave, the formal economy.

- Governments can reduce informality and increase productivity in markets by:
  - lowering regulatory compliance costs,
  - eliminating unnecessary restrictions on product market competition,
  - reviewing labour legislation targeting excessively high severance costs and overly rigid contract requirements,
  - simplifying complex tax systems and reducing overly burdensome fees and taxes,
  - streamlining business registration processes,
  - strengthening tax and regulatory enforcement, and

– improving access to credit and procurement opportunities.

2. What does the term informal mean?

7. In their work on "informality," researchers have employed a variety of terms to describe the particular issue they were examining[1]. Terms such as 'underground', 'shadow', 'gray', 'informal', 'unofficial', 'unobserved', 'hidden', 'parallel', 'second' or 'household', among others, are frequently, used in the economics literature, but rarely consistently. Gerxhani explains that no single definition of the informal economy has been found to be appropriate given researcher's diverse interests in this area and as a result "researchers gave up trying to formulate a unique definition. Instead, they have attempted to define the informal sector in accordance with the problem at hand."[2] Put simply, informality means different things to different people[3].

8. The number of activities included within a definition of the informal economy reflects the wide-ranging interest in the issues. In some instances research on informality is focused on labour issues[4]. Other research is focused on excessive regulation, unfair competition and low productivity. Moreover, it is generally understood that the informal economy is not simply comprised of unregistered street vendors or small businesses with five or fewer employees, but also includes large companies with sizeable workforces that evade taxes, fail to comply with various product, labour or land regulations or which engage in other extra-legal activities.

9. More specific and narrow definitions of the informal economy exist, notably in the national accounts literature. For example, an OECD handbook partitions the 'non-observed' economy into five categories[5]:

- underground production – that is, activities that are deliberately concealed from public authorities in order to avoid taxes, social security payments or certain legal standards and administrative procedures[6],
- illegal production – that is, both the production of goods and services whose production, sale and mere possession are forbidden by law or activities which are usually legal but which become illegal when carried out by unauthorised producers. The provision of services by unlicensed agents, for example, are included in this category,

[1] Keith Hart (1973) was the first person to use the term informal sector. He used it to describe a portion of the urban labour force that worked outside of the formal sector. Hart's original notion of the informal economy has continued to survive but new drastically different notions have also been employed. For example, shortly after Hart's work was published, a report by the International Labour Office characterised informality as the avoidance of taxes and government regulations.

[2] Several papers in the informality literature have recently focused precisely on how informality is defined and the consequence of the definition on measurement. See Perry *et al*. (2007), Gerxhani (2004) and Henley, Arabsheibani, and Carneiro (2006) for further details.

[3] See Kenyon and Kapaz (2005).

[4] A large portion of the literature focuses on labour welfare issues or on job quality issues such as pension and social security rights, and health, safety and other labour issues.

[5] The precise definitions for each of these five categories are too complex to reproduce here and overlap in some instances. The interested reader is referred to OECD, Measuring the Non-Observed Economy – A Handbook, (2002).

[6] Legal standards include minimum wage or maximum hour laws as well as safety or health standards, for example. Administrative procedures include rules that certain statistical questionnaires or other administrative forms must be completed.

- informal sector production with the primary intent of generating employment and income to the person concerned. Firms engaging in this behaviour typically operate at a low level of production with little or no division of labour[7]. In the national accounts literature, the informal sector is often comprised of firms with five or fewer employees,
- household production for own final use focuses on the production of crops and livestock, the construction of houses and other economic activities for personal use, and
- production missed due to deficiencies in data collection includes all productive activities that should be accounted for by the basic data collection programme but are missed due to statistical deficiencies.

10. Although informal firms are specifically defined in the national accounts literature, many researchers in this field argue that this narrow definition misses the point. That is, that the key concern about informality is that it reduces productivity and negatively affects social welfare, particularly where there is extensive informality across a sector or sectors of the economy. They contend that informality is a symptom of broader problems that stem from poor policymaking and ineffective implementation. Addressing the underlying causes of informality can be part and parcel of a wider development agenda[8].

3. The size and nature of the informal economy

11. Although data issues haunt many empirical studies, they are particular prevalent in the informality literature. By definition, most economic activity that is classified as informal is not captured in national accounts data. Thus, without recourse to other sources of information, the data that are needed to assess the size of the informal economy simply do not exist. Data must therefore either be collected directly from firms and households, or informality must be assessed indirectly through other data sources such as electricity or currency demand data[9]. To better illustrate the impact of the definition of informality and estimation techniques, the next section briefly reviews these issues.

3.1. Measuring the size of the informal economy in Latin America

12. Recent results facilitate comparison of estimates of the size of the informal economy based on different definitions or techniques[10]. This work, which is focused on informality in Latin America, reports six different estimates of the size of the informal economy in a variety of Latin America countries. The results of three of their measures of informality are reproduced in Figure 1.

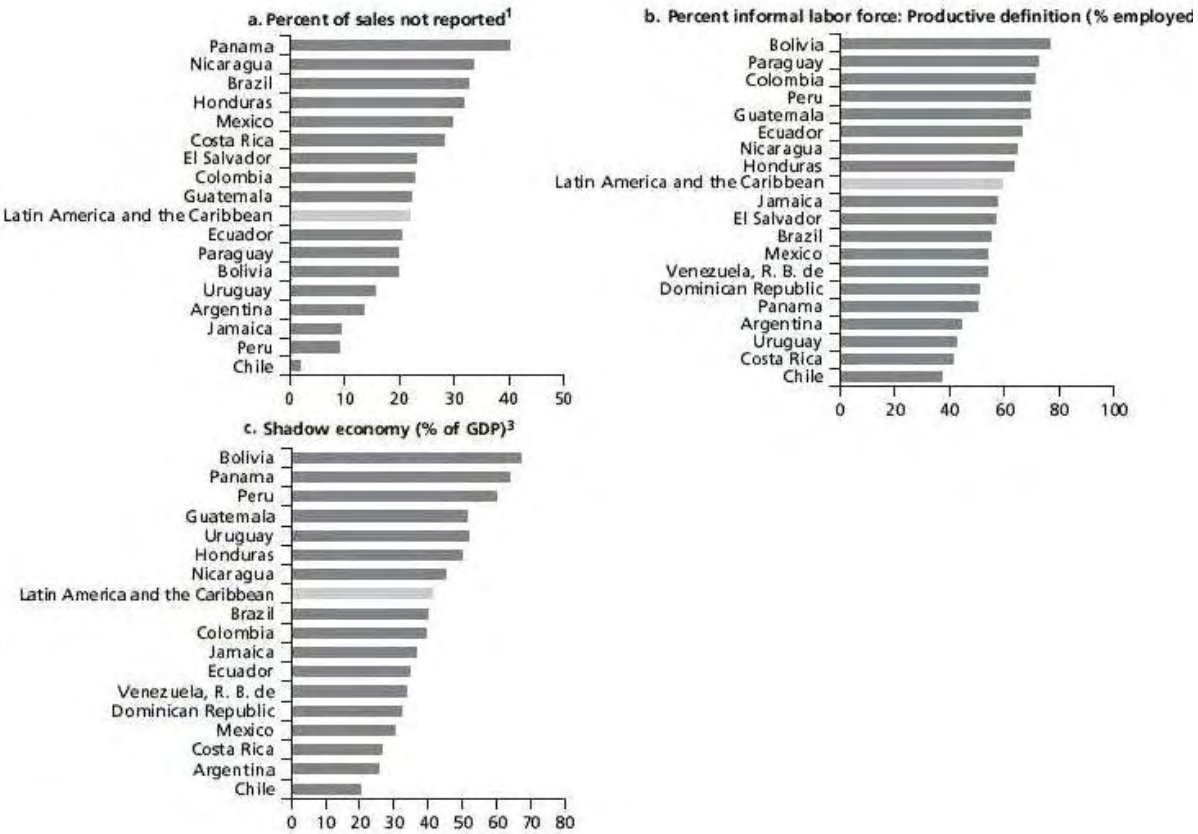
[7] The national accounts literature points out that the vast majority of firms that they classify as informal provide goods and services whose production and distribution are perfectly legal.

[8] See Perry *et al*. (2008).

[9] See Thomas (1993, 1999) and Breusch (2005) for additional details and criticism of these approaches.

[10] See Perry *et al*. (2007)

Figure 1. Selected Measures of informality[11]



Note:
1. Informality is measured by the percentage of sales that businesses do not report for tax purposes (Investment Climate Surveys 2006).
2. "An individual is considered an informal worker if (s)he belongs to any of the following categories: (i) unskilled self-employed, (ii) salaried worker in a small private firm, (iii) zero-income worker" (Gasparini and Tornarolli 2006, 8).
3. "The shadow economy includes all market-based legal production of goods and services that are deliberately concealed from public authorities for the following reasons: (1) to avoid payment of income, value added or other taxes, (2) to avoid payment of social security contributions, (3) to avoid having to meet certain legal labor market standards, such as minimum wages, maximum working hours, safety standards, etc., and (4) to avoid complying with certain administrative procedures, such as completing statistical questionnaires or other administrative forms" (Schneider 2005, 600).
In all cases, regional figures are unweighted averages.

13. One of the ways in which informality is assessed is to obtain information on it in as "direct" a way as possible. Although direct estimation techniques do not directly measure the extent of informality *per se*, they do rely on either voluntary survey data or tax audits to construct estimates of the informal economy. Surveys typically ask firms to voluntarily reveal their income, impressions of tax compliance within their industry, and other aspects of their business. The World Bank investment climate surveys measures tax compliance by asking firms about the level of under reporting of both income and workers. Figure 1, panel a. reports estimates of the percent of sales not reported by firms. It reveals a range of under reporting from less than 5% in the case of Chile to over 40% in the case of Panama. These estimates indicate that 5% of the sales of firms in Chile are in the informal economy while it is over 40% in the case of Panama.

14. Household and labour surveys provide another direct way of measuring the informal economy. Figure 1, panel b. reports on a measure of informality that is often referred to as the "productive" definition, a definition that is more focused on small informal firms. The productive definition includes

[11] See Perry *et al*. (2007)

self-employed, own account workers, with or without family workers and micro entrepreneurs and their employees[12]. Under this definition, the proportion of the labour force that is informal ranges from nearly 40% in the case of Chile to over 70% in the case of Bolivia.

15. Estimates of the extent of informality can also be found indirectly[13]. Figure 1, panel c. reports estimates of the size of the shadow economy that are based upon a statistical methodology often referred to as Multiple Indicator Multiple Cause[14]. The shadow economy includes all activities that are deliberately concealed from public authorities in order to avoid taxes, social security payments or certain legal standards and administrative procedures[15]. Under this measure, informality ranges from 20%, in the case of Chile to approximately 70%, in the case of Bolivia.

16. These results show that the definition of informality matters greatly. Measures of the extent of informality based on workers are higher than when it reflects the extent of sales not reported[16]. Moreover, the rank order has changed as well. Bolivia, which was near the bottom in terms of unreported sales, is now ranked at the top under both the shadow economy and productive definitions. Based on these results, informal labour appears to be a relatively more significant issue in Bolivia than in other Latin American countries. Policy makers should recognise that different definitions will produce different outcomes.

3.2. Rising informality around the world

17. Researchers are interested in both the extent of informality and whether it is increasing or decreasing. Table 1 summarises results of the size of the shadow economy for three different points in time 1990/1991, 1994/1995 and 1999/2000. The estimates show that the shadow economy in 1999/2000 accounted for, on average, 41.2% of the GDP of 24 African economies[17], 41.5% of the GDP of 17 Central and South American economies[18], 26.3% of the GDP for 25 Asian economies[19], 37.9% of the GDP for 23

[12] Another definition is referred to as the legalistic definition. It is focused more on the coverage of workers by mandated labour protections. See Hussmanns (2004) for further details.

[13] Several methods exist. National income and product accounts can be used to estimate the extent of informality based on the discrepancy between aggregate income and expenditure. Electricity data and currency demand data have also been used. The most popular method, however, is referred to as the Multiple Indicator Multiple Cause methodology.

[14] See Perry *et al*. and Schneider and Enste (2000, 2002).

[15] The definition of the shadow economy as applied by the authors thus appears to correspond exactly with the definition of the underground economy discussed above.

[16] The authors note that the correlation between these two measures of informality is quite low, only 0.11. Such findings point out that other factors, described below, have an impact on the extent of informality. Their results also reveal a low correlation between the shadow economy measures and under reported sales (0.29) but a relatively high correlation (0.60) with estimates found using the productive definition.

[17] The 24 African economies include Algeria, Benin, Botswana, Burkina Faso, Cameroon, Côte d'Ivoire, Arab Republic of Egypt, Ethiopia, Ghana, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Morocco, Mozambique, Niger, Nigeria, Senegal, South Africa, Tanzania, Tunisia, Uganda, Zambia and Zimbabwe.

[18] The 17 Central and South American economies include Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Peru, Uruguay, Bolivarian Republic of Venezuela.

[19] The 25 Asian economies include Bangladesh, China, Hong Kong (China), India, Indonesia, Iran Islamic Republic, Israel, Japan, Jordan, Republic of Korea, Lebanon, Malaysia, Mongolia, Nepal, Pakistan, Philippines, Saudi Arabia, Singapore, Sri Lanka, Syrian Arab Republic, Thailand, Turkey, United Arab Emirates, Vietnam, Republic of Yemen.

transition economies[20], and 16.8% of the GDP for 21 OECD countries[21]. The estimates also indicate that, for the 11 year period studied and for the economies for which estimates are available, the extent of informality grew by 7.3% in Africa, 7.3% in Central and South American economies, 5.4% in Asian economies, 6.4% in transition economies and 3.6% in OECD countries. Additional detailed statistics are available in Appendix A for 110 economies for the year 2000[22]. Concerns about the causes of informality and the impact of informality are discussed in the next two sections.

Table 1. Average size of the shadow economy for developing, transition and OECD-economies[23]

Countries/Year	Average Size of the Shadow Economy-Value added in % of official GDP using DYMIMIC and Currency Demand method		
	(Number of Countries)		
Mostly developing countries:	1990/91	1994/95	1999/2000
Africa	33.9 (24)	37.4 (24)	41.2 (24)
Central and South America	34.2 (17)	37.7 (17)	41.5 (17)
Asia	20.9 (25)	23.4 (25)	26.3 (25)
Transition countries	31.5 (23)	34.6 (23)	37.9 (23)
Highly developed OECD Countries	13.2 (21)	15.7 (21)	16.8 (21)

4. Causes of informality

18. A large variety of factors can affect the incentives to operate informally. This part of the Note provides background information to illustrate the kinds of factors that policy makers might consider when they focus their efforts on reducing informality. It does not attempt to create a comprehensive list identifying all possible causes, and does not focus on social, demographic or macro economic factors[24], even though these are important, but rather, examines the relationship between the extent of informality and regulations, taxes, and governance structures.

4.1. The impact of regulations on informality

19. Many researchers have pointed out that many regulations are cumbersome, unnecessary or go further than necessary to achieve their policy objectives. Overly burdensome or inefficient regulation can,

[20] The 23 transition economies include Albania, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Georgia, Hungary, Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Latvia, Lithuania, Moldova, Poland, Romania, Russian Federation, Slovak Republic, Slovenia, Ukraine, Uzbekistan and Yugoslavia.

[21] The 21 OECD countries examined include Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Germany, Finland, France, Greece, Great Britain, Ireland, Italy, Japan, Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, Sweden, Switzerland, Spain and the United States.

[22] Although the underlying methodology used by Schneider (2005) has been critiqued in the literature, there are three important reasons for reporting them here. First, one needs to keep in mind that no definition of informality captures it perfectly and no estimation technique is ideal either - all definitions and techniques have weaknesses. Second, knowing the extent of informality among countries is important as it potentially helps identify best practices that may reduce the extent of it. Third, his estimates document the extent of informality in a significant number of countries.

[23] See Schneider (2005).

[24] The submission from Ukraine indicates that the size of the informal economy expanded temporarily in response to market transformation processes in the 1990s. Rapid migration to urban centres can generate excess unskilled labour that is drawn into the informal economy. Macro economic instability triggered by a currency crises or an economic downturn can impact job flows between the formal and informal economy.

in turn, significantly increase the cost of both joining the formal economy and operating within it. By reducing these barriers, policy makers can increase participation in the formal economy[25]. Furthermore, reducing unnecessary restrictions on businesses may increase the intensity of competition in the formal economy as more firms may be willing to enter it. Particularly in concentrated markets, the removal of unnecessarily costly regulations can contribute to increasing the level of competition and to improving a country's overall economic performance.

4.1.1. Business registration regulations

20. The ease with which firms can register their business and begin formal operations has consistently been identified as a significant obstacle facing informal firms. In many countries costly and inefficient business registration procedures significantly hinder the incentive of firms to join the formal economy[26]. Rather than hindering efforts, governments should actively encourage formal business registration.

21. To help measure the ease of doing business within a country, the World Bank publishes the Doing Business Indicators (DBI) each year. The DBIs are designed to capture that ease of doing business in ten areas, one of which monitors the ease of registering a business[27]. In measuring the ease of starting a business, countries are ranked on:

a) the number of procedures that a company needs to complete before legally starting operations[28],

b) the time (in terms of number of days) necessary to complete each of these procedures,

c) the cost to complete each of these procedures and to start operating the business (as a percentage of income per-capita); and

d) the minimum capital that must be paid in by firms in order to start a business (as a percentage of income per-capita).

Table 2. Ease of Starting a Business[29]

Region or Economy	Duration (days)	Procedures (number)	Cost (% of GNI per capita)	Paid in min. capital (% of GNI per capita)
Latin America & Caribbean	64.5	9.7	39.1	3.4
East Asia & Pacific	44.2	8.6	32.3	37.3
South Asia	32.5	7.4	31.9	0.6
Middle East & North Africa	23.5	8.4	41.0	331.4
Eastern Europe & Central Asia	22.6	7.7	8.6	36.0
OECD	13.4	5.8	4.9	19.7

[25] See submissions from Bulgaria, Egypt, Jordan, Kenya, Mongolia, Turkey and Ukraine to OECD, Global Forum on Competition, Competition Policy and the Informal Economy.

[26] The submission from Ukraine specifically cites business registration procedures as a key obstacle to the formal economy (OECD, Global Forum on Competition, Competition Policy and the Informal Economy).

[27] The ten areas identified by the World Bank include: starting a business; dealing with licenses; employing workers; registering properties; getting credit; protecting investors; paying taxes; trading across borders; enforcing contracts; and closing a business. See the 2008 Doing Business Report, Comparing Regulations in 178 Countries, at www.doingbusiness.com.

[28] These include obtaining all necessary permits and licenses and completing all required inscriptions, verifications and notifications with authorities to enable the company to formally operate.

[29] Calculations from the DBI database from 2008.

22. Appendix B reports detailed statistics on the ease of starting a business for 180 economies from the 2008 DBI database and regional analyses are reported in Table 2 above. Although the OECD countries rank well in terms of the ease of starting a business there is still significant variation among them. For example, the speed with which companies can open a business varies from one to two days in the cases of New Zealand and Australia respectively, to as much as 47 days in Spain. Outside the OECD, Georgia, Mauritius, Puerto Rico, and Singapore were among the top 10 economies in terms of the overall ease of starting a business.

23. The large variation in the duration for registering a business as well as start-up costs suggests that there is significant room for countries to improve these policies and in turn increase participation in the formal economy. In general, the data indicate that developing economies regulate business start-ups much more than developed economies. Especially long and costly registration programmes seem likely to deter all but the most determined firms from registering their business and joining the formal economy. In Brazil it takes 155 days to register a business and in Indonesia it takes 76 days. Substantial capital requirements also deter businesses from registering. Appendix B indicates that Syria, Guinea-Bissau, Niger, Ethiopia, Togo, Djibouti, Central African Republic, Guinea, Oman, and Burkina Faso have the highest capital requirements for starting a business. In contrast, 79 economies out of the 181 monitored in 2008 DBI database had no minimum capital requirements.

4.1.2. Labour regulations

24. Labour regulations cover hiring, firing, severance pay, minimum wage, and overtime hours and pay as well as mandatory benefits packages, social security payments, rights of association and collective bargaining rights, among others. They are often enacted and designed to protect workers from unfair and discriminatory actions. While governments try to find the right balance between protecting workers and ensuring labour market flexibility, most developing countries err on the side of excessive rigidity to the detriment of businesses and workers alike. Businesses, as a result, are more likely to hire informally when regulations are less flexible. Research backs this up and finds an association between rigid labour laws and the extent of informality within an economy[30].

25. Table 3 highlights some of the findings for specific economies from 2008 World Bank DBIs. According to the DBI measures, countries in Africa such as Equatorial Guinea, São Tomé and Principe, Tanzania, Congo Republic, Central African Republic, Guinea-Bissau, Niger and Democratic Republic of Congo have the most inflexible labour laws. Table 3 also indicates that only 3 OECD countries (United States, Australia and Denmark) are listed among the top 10 in terms of ease of employment. High severance costs encourage firms to use informal labour as employment decisions do not always work out well and economic downturns may lead to costly layoffs. Countries with significant severance costs include Zimbabwe, Sierra Leone, Ghana, Zambia, Mozambique, Equatorial Guinea, Egypt, and Sudan.

[30] See World Bank, Doing Business 2007, How to Reform.

Table 3. World Bank Research Findings on Employment Regulation

Overall DBI for employment regulation			Firing costs (weeks of salary)[31]	
Least	**Most**		**Least**	**Most**
Singapore	Panama		Afghanistan – 0	Sudan – 118
United States	Sierra Leone		Denmark – 0	Egypt – 132
Marshal Islands	Angola		Iraq – 0	Equatorial Guinea – 133
Maldives	Congo, Dem. Rep.		Marshal Islands – 0	Mozambique – 134
Georgia	Guinea-Bissau		Micronesia – 0	Ecuador – 135
Tonga	Paraguay		New Zealand – 0	Sri Lanka – 169
Brunei	Equatorial Guinea		Palau – 0	Zambia – 178
Australia	São Tomé and Principe		Puerto Rico – 0	Ghana – 178
Palau	Venezuela		Tonga – 0	Sierra Leone – 189
Denmark	Bolivia		United States – 0	Zimbabwe – 446

4.2. The impact of taxes on informality

26. The literature frequently cites tax evasion as a key reason for firms to operate informally. Firms evade taxes when they under-report their income or profits in order to evade taxes or fail to pay valued added, sales, real estate or other taxes. Table 4 reports results from the 2008 World Bank DBI database. Nine countries monitored by the World Bank, have laws that require firms to pay more than 100% of their profit in taxes (Argentina, Belarus, Central African Republic, Democratic Republic of the Congo, Sierra Leone, Burundi, and Gambia). Compliance can also be difficult as numerous payments or forms may be required or it may simply take a long time to comply with the law. Studies show that countries with a large informal economy frequently place a high tax burden on businesses in terms of number of taxes, number of tax payments and total tax payments[32]. For example, out of the 181 countries monitored in the DBI database, Venezuela is ranked 174th in terms of number of payments, 173rd in terms of the time it takes to file taxes, and 144th in terms of its total tax rate on profits.

Table 4. World Bank Research Findings on Taxes

Number of payments per year[33]			Total tax rate (% of profit)[34]	
Lowest	**Highest**		**Lowest**	**Highest**
Maldives – 1	Côte d'Ivoire – 66		Vanuatu – 8.4	Tajikistan – 85.5
Qatar – 1	Serbia – 66		Maldives – 9.1	Uzbekistan – 90.6
Sweden – 2	Venezuela – 70		Qatar – 11.3	Mauritania – 98.7
Hong Kong, China – 4	Jamaica – 72		United Arab Emirates – 14.4	Argentina – 108.1
Norway – 4	Kyrgyz Republic – 75		Kuwait – 14.4	Belarus – 117.5
Singapore – 5	Montenegro – 89		Saudi Arabia – 14.5	Central African Republic – 203.8
Kiribati – 7	Ukraine – 99		Bahrain – 15	Congo, Dem. Rep. – 229.8
Latvia – 7	Uzbekistan – 106		Zambia – 16.1	Sierra Leone – 233.5
Mauritius – 7	Belarus – 112		West Bank and Gaza – 16.8	Burundi – 278.7
Afghanistan – 8	Romania – 113		Botswana – 17.1	Gambia – 292.4

[31] Severance payments and penalties due when terminating a redundant worker, expressed in weeks of salary.

[32] See the 2008 Doing Business Report, Comparing Regulations in 178 Countries, p. 39.

[33] The total number of payments per year.

[34] The total amount of taxes and mandatory contributions payable by the business.

4.3. The impact of government enforcement

27. Business regulations, labour regulations, and taxes impact the cost and benefit calculations that firms make and ultimately encourage or discourage participation in the formal economy. These factors, however, only form one set of incentives, as the extent to which firms perceive the government to be effective also influences their decisions. Effective government enforcement encourages firms to comply with tax and other regulations. When insufficient resources are dedicated towards audit and collection programs for example, the incentive of firms to evade the rule of law increases, however. Low and inconsistent penalties also encourage such behaviour[35].

28. Studies find that government effectiveness is related to informality. In particular, perceptions of government ineffectiveness are associated with greater informality while corruption is positively related to it. For example, higher rates of revenue and worker under reporting are correlated with perceptions of corruption[36]. This evidence suggests that firms may either be under reporting revenue or the number of employees in order to hide activities from corrupt government officials or because firms simply don't want to pay taxes and finance an ineffective government. In either case, informality results.

5. Informality reduces productivity

29. Under normal circumstances, competition ensures that higher productivity firms increase market share at the expense of less productive companies. When competition is working effectively, the market will send clear messages to firms (for example, in the form of the prices they can charge and the profits they can earn) about which goods and services consumers want to buy. Efficient firms offering desirable products at low prices will prosper, and inefficient firms will not[37]. Moreover, research systematically documents that the benefits of increased productivity are often passed on to consumers in the form of lower prices, higher quality goods and services or innovative products[38]. Thus, productivity improvements are good for consumer welfare and are normally a key source of competitive advantage for both companies and countries.

30. Informality, however, can systematically degrade the competitive process through which high productivity, formal firms gain market share and deliver low priced, legally provided, goods and services to consumers. Informal firms can survive and even thrive in markets despite lower productivity precisely because they evade costly regulations and hence substantially reduce their cost structure. Because the cost of supplying goods and services to the market is substantially lower for informal firms, they are not subject to the same competitive pressures that formal firms are and hence are unlikely to exit the market even though formal firms are often substantially more productive. As a result, many observers are deeply concerned that informality reduces productivity within markets and the economy[39].

31. To help the reader understand the detrimental impact of informality on productivity, this section reviews factors that reduce the productivity of informal firms as well as ways in which informal firms affect the growth of formal firms. It also reviews recent research findings on the productivity of informal

[35] Evidence also indicates that penalties and the probability of audit alone cannot fully explain observed levels of tax compliance. Instead social norms seem to play a role (Torgler, 2005). This suggests governments also need to be concerned with the level of tax morale.

[36] Perry *et al*. (2007).

[37] See Productivity and Competition, An OFT perspective on the Productivity Debate, 2007.

[38] Nordhaus (2004) estimates that only 98% of the social value of innovations in the post-war US economy has accrued to consumers.

[39] See Lewis (2004), Djankov *et al*. (2002) and www.doingbusiness.org, for example.

firms, many of which document the detrimental effect of informality on productivity and its negative impact on economic growth within developing countries.

5.1. Factors reducing the productivity of informal firms

32. A number of factors reduce the productivity of informal firms by keeping them artificially small and denying them access to a variety of resources.

- *Failure to achieve economies of scale and scope*. For a variety of reasons, informal firms are often too small to fully exploit scale and scope economies. As a result, small, informal firms often produce output at a high average cost, and in the process fail to exploit efficiency gains from division of labour, thus wasting resources. The reasons for remaining at suboptimal scale include lack of access to capital and credit. Once a firm decides to operate informally, its ability to obtain capital and credit is limited, reducing its ability to invest in projects to grow the business. Investors and banks are less willing to invest in or extend credit to companies that lack proper documentation, such as business registration, licensing documents and tax compliance certificates. They may also require certified financial statements for many years. As a result, small, informal firms often rely on informal sources (personal savings, family members, and friends) or even pawn shops. Such creditors are likely to be able to lend only small amounts of money. Informality can also harm the creditworthiness of large firms. When large firms under-report sales, their attractiveness to potential lenders and their ability to raise equity capital from investors is reduced[40].

- Informal firms may also *want* to stay small in order to avoid detection by the government and the risk of penalties for failing to pay taxes or not complying with various regulations because regulatory enforcement tends to focus on larger firms[41].

- *Employing low productivity workers*. High productivity workers may be attracted to formal employment as it often provides more (required) benefits than informal firms. One study observes that most of the qualified workers were in formal companies that were obligated to provide high benefit packages[42].

- *Reduced capital intensity*. The capital intensity of informal firms is often lower than formal firms because they use less and lower-performing equipment due to their ability to substitute to cheap informal labour. This reduces labour productivity and harms economic efficiency.

- *Inefficient organisation design*. The lack of competitive intensity in markets with extensive informality may lead informal firms to operate inefficiently. Informal firms may employ out-dated, inefficient methods for producing goods and services. For example, construction firms may use the same workers for all parts of the job rather than employing subcontractors. Construction companies may also employ processes that focus too heavily on craftsmanship and not enough on the use of prefabricated materials[43].

[40] Reis finds that a 1% increase in the share of informal full-time employees is associated with a 0.3 percent decrease in total factor productivity.

[41] Farrell (2004).

[42] See McKinsey Global Institute (1998).

[43] See McKinsey Global Institute (1998).

- *Limited access to government resources*. Some authors point out that informal firms lack access to services provided by governments (such as infrastructure, banking, training and other services), which adversely affect their productivity[44]. Governments often require firms to be registered in order for firms to take advantage of these programmes.

- *Limited access to courts*. When firms operate informally, their access to the courts and other formal contract enforcement mechanisms is often eliminated or at least greatly reduced. Without access to these mechanisms, informal firms are likely to be concerned about the ability of buyers to pay in full. As a result, they restrict their business activities to an inefficiently small set of trading partners.

- *Greater exposure to corruption*. Informal firms are more vulnerable to corruption than formal firms given the risks of exposure. Formal firms can report corruption to the relevant authorities but informal firms fear that, if they do, they may bring themselves to the attention of the relevant authorities and may thus incur financial or other penalties. They may, therefore, be more willing to pay bribes than formal firms, increasing inefficiency[45].

- *Increased labour flexibility*. But informality may allow firms greater freedom in their labour practices and lead to lower hiring and firing costs. Thus, informal firms may be able to fire unproductive workers more easily than formal firms. They may also be able to increase efficiency by paying workers less than the minimum wage (Almeida and Carneiro, 2005).

5.2. Informality harms formal firms

33. *Economies of scale and scope*. A significant concern in the literature is that informal firms are able to offer attractive prices to consumers only because they may fail to register their business, avoid value added and income tax payments, evade labour, product and land regulations, infringe on copyrights, sell illegal smuggled products or provide unlicensed services[46]. If the cumulative cost of complying with a variety of regulations is high, then informal firms that engage in such activities will have a substantial competitive advantage over formal firms in the eyes of consumers. That, in turn, may prevent the entry or expansion of formal firms in the market. When small, informal firms prevent entry or expansion by larger, more productive formal firms, for example, those more productive firms are harmed and resources are wasted[47].

[44] Djankov *et al*., (2002).

[45] Johnson *et al*. (2000) find that informality is correlated positively with corruption.

[46] According to Farrell the ways in which informal firms evade regulations varies by sector. For example, construction firms tend to underreport the number of employees and hours worked (to avoid social security payments) while informal retailers avoid paying value added taxes.

[47] The World Bank's Enterprise Survey data for Latin America assesses 6,466 formal manufacturing firms located in 14 Latin American countries. The survey data show that 38.7 percent of the manufacturing firms ranked competition from informal firms as one of the top three obstacles to doing business, ahead of other issues such as tax rates and access to finance. See Gonzalez and Lamanna (2007).

McKinsey Global Institute Studies: Food retailing in Russia

The McKinsey Global Institute (MGI) has studied the impact of informality on productivity in a number of industries. In their study of food retailing productivity in Russia, they found that informal firms are a key obstacle to productivity and output growth[48]. For example, modern food retailing stores in Russia were unable to gain market share from the less productive gastronomes, open-air wholesale market stands, kiosks and pavilions because the latter benefit from lower tax liabilities and often sell illegal imports or counterfeit products. They found that, despite their smaller size, informal firms had a 13 percent cost advantage relative to larger, more productive, formal supermarkets. MGI points out that if the laws had been applied equally to both small, informal firms and large, formal firms then informal retailers would have been deprived of their only source of competitive advantage: their ability to offer low prices. In fact, the informal retailers would have been at a 5% price disadvantage.

In the city of Obninsk, MGI also examined the impact of reducing red tape and the city's decision to implement a more effective tax policy. Their research findings indicated that after the city implemented these changes, modern retailers gained market share quickly and 10% of the gastronomes shut down. Moreover, the remaining retailers upgraded their services through better merchandising and longer opening hours.

34. *Innovation and intellectual property*. Informality may also impact the incentives of formal firms to innovate and adopt new technologies or develop brands. Developing new working methods and technologies and investing in methods and technologies developed elsewhere are investments which require foreseeable payoffs. But those payoffs will be less likely given the cost advantages of informal firms. Moreover, in some instances informal firms sell products that infringe on the copyrights of formal firms or sell products that employ illegal patents. Such activities harm the incentives of formal firms to develop intellectual property as they see less gain in it[49].

5.3. Firm level productivity and aggregate growth studies

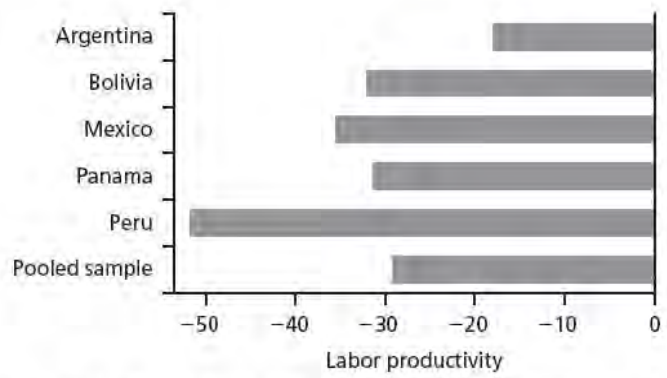
35. The World Bank Enterprise Survey Database has been used to determine whether there are productivity differences between firms that were always formal and those that were initially informal but later joined the formal economy. Evidence reported in Figure 2 indicates that after statistically controlling for a variety of factors that impact productivity, firms that start up informally are much less productive than those that were always formal. As the authors of the study put it, "those that start up informally are clearly at the bottom end of the productivity distribution of the corresponding industries and regions. The difference in labour productivity between those firms and the ones that have always operated formally is 29 percent, on average for seven Latin American and Caribbean countries."[50]

[48] See McKinsey Global Institute, Unlocking Economic Growth in Russia, October 1999.

[49] Farrell (2004) notes that informal software companies appropriate innovations and copyrights without paying for them, reducing the [formal] industry's productivity and profitability by up to 90%.

[50] See Perry *et al*. (2008)

Figure 2. Estimated Impact of Informality on Labour Productivity[51]

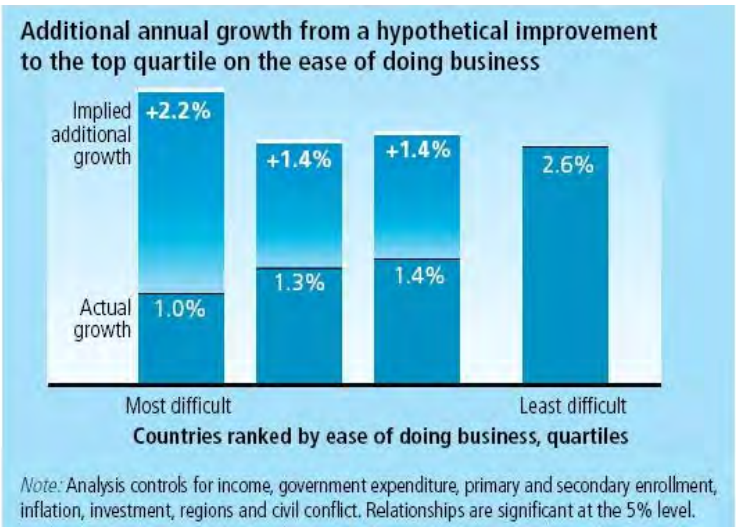


Note: The figure reports coefficients on formality indicators in regressions of the log of the output per worker on a dummy for not having formally registered at the time of starting up, controlling for employment size, time in business, and sector and region dummies.

36. The firm level estimates cited above as well as the studies by the McKinsey Global Institute suggest that there can be significant differences between the productivity of formal and informal firms[52]. These studies indicate that efficiency gains could be derived by transferring production from low-productivity informal firms to more productive formal firms or by facilitating the formalisation of informal firms.

37. Some macroeconomic studies show that the pay-offs from regulatory reforms are large in terms of annual economic growth. Djankov *et al.* (2004) find that if countries improved all aspects of the DBIs and moved into the top quartile, growth rates would be augmented significantly. Moving countries from the bottom three quartiles to the top quartile of the DBIs is associated with an increase in annual growth rates ranging from 2.2% to 1.4% (See Figure 3).

Figure 3. The ease of doing business is associated with more growth[53]



[51] From Perry *et al*. (2007).

[52] For a summary of several McKinsey Global Institute studies see Lewis (2004).

[53] From Djankov *et al*. (2004).

38. Their study indicates that the gains from regulatory reforms are two-fold. Firstly, businesses benefit from a more simplified regulatory environment, which allows them to redirect resources from regulatory compliance towards their core activities, that is, producing and marketing goods and services. Secondly, governments that lower business obstacles put themselves in the position of spending fewer resources regulating business sectors and can use those same resources to provide better services to citizens.

39. But, despite the widespread belief that informality hurts economic growth, some recent cross-country empirical studies have produced inconsistent results or statistically insignificant results. For example, Schneider's (statistically significant) estimates indicate that increases in the size of the informal economy are associated with increases in GDP growth rates in both OECD countries and in transition countries, while for developing countries, increases in the informal economy decrease GDP growth rates[54].

40. In their study of Latin American countries, Perry *et al*. (2007) find that informality decreases the growth rate of GDP. They find that increasing informal economy by 10% lowers aggregate GDP growth rates by 0.6 percent: if informality were reduced by 10%, 10 years later the economy would be 6% larger than it otherwise would be due to the impact on growth alone. Their estimates are not statistically significant at the at the 5 percent level, however.

6. Competition law enforcement and the informal economy

41. There is little published information about the extent to which informality affects competition law enforcement efforts. Submissions by countries to this roundtable indicate that, in a few instances, legal actions to reduce unfair competition from informal firms have been taken. Competition authorities have been presented with defence arguments asserting that collusion by formal firms was a justified way of fighting unfair competition from informal firms. Finally, informal sales have affected the type of data used to define markets and assess market shares. These topics are reviewed in greater detail below.

6.1. Actions by competition authorities to tackle informality

42. Some competition authorities have taken enforcement actions against what they consider to be overly broad government regulations and excessive and discriminatory pricing practices for mandatory government services. In other instances, competition authorities have advocated for the elimination of tax exemptions or brought enforcement actions against firms that evaded taxes and thus competed unfairly with formal firms. Highlights from three submissions to this roundtable are described below.

- *Ukraine*. The Antimonopoly Committee of Ukraine can take legal actions against governmental bodies within Ukraine, except the national government, parliament and the national bank. For example, in its investigation of government-supplied services related to authorising business activities, it recently identified more than 1,500 violations of national competition law. The violations involved high or discriminatory prices and the imposition of terms and conditions in contracts unrelated to the subject matter of the contract. The Ukraine submission argues that these enforcement actions reduce informality as they reduced the price of required services and placed firms on equal footing, thus, reducing the incentive to operate informally. More than 260 government regulations covering areas such as unlawful prohibitions on, or practical obstacles to,

[54] Schneider (2005) reasons that on the one hand firms may be overburdened by taxes and regulations in high-income countries so that increasing the size of the shadow economy stimulates the official economy through the additional monies that are spent in the official economy. On the other hand, he reasons that in developing countries, increasing the size of the shadow economy erodes the tax base causing a lower provision of public goods and services, such as infrastructure, which consequently negatively impact the official economy.

entrepreneurship were eliminated[55]. The ACU argued that the elimination of these restrictions would encourage more firms to operate formally.

- *Bulgaria*. The Bulgarian Commission on Protection of Competition (CPC) carried out a market study of milled wheat, wheat flour, and wheat bread in 2005. The investigation revealed that many bakeries were unregistered and often produced bread in premises that did not meet required standards. The CPC concluded that by not paying VAT on traded wheat, informal firms had an unfair competitive advantage[56]. The CPC advised the State to require all flour producers to register under the VAT law in order to "de-shadow" illegitimate producers and put all market participants on equal footing[57]. The CPC argued that this would result in fewer firms under-reporting income and evading other taxes and obligations.

- *Chile*. The Chilean Competition Commission found in 2000 that a travel agency was guilty of unfair competition because it had failed to pay taxes on airfare tickets sold to the public. The Commission found that the travel agency was financing its low prices by not paying taxes and imposed a fine[58].

6.2. Informality impacts competition enforcement

43. Enforcement actions that competition authorities can take to combat the informal economy may be limited. The submission from Ukraine provides a striking illustration: the Antimonopoly Committee of Ukraine (ACU) has no powers to take enforcement action against unregistered firms. This means that even if a number of unregistered firms formed an otherwise illegal cartel, the ACU would be powerless to stop them.

44. Although this example is unusual, informality is more likely to impact the way in which an authority assesses a competition issue. Market definition and market share assignments can be difficult even in instances in which informality does not play a role. However, when firms under report sales that can frustrate attempts to calculate market shares accurately or to define the market clearly. More generally, when informal market participants are determined to be part of the antitrust market, their production needs to be accounted for just as one normally does with formal firms. Competition enforcement agencies should also consider whether a distinct antitrust market involving only formal production is likely to exist. For example, price discrimination against consumers who insist on legally produced goods and services may be a concern[59].

45. The submissions to the roundtable reveal little as to how competition authorities deal with such issues, however. Egypt's submission noted that interviews can be conducted to gather information about

[55] See submission from Ukraine.

[56] It is often argued that VAT systems hinder the informal economy as firms need (and seek) invoices from upstream firms to be able to prove to tax auditors that they paid the correct VAT.

[57] Prior to the CPC's recommendation, the firms with annual turnover below 50 000 Leva could not be registered under the VAT law. After the CPC came out with its recommendation, the firms with annual turnover below 50 000 Leva were given the possibility for voluntary VAT registration.

[58] See submission from Chile.

[59] The submission from the United States indicates that the Department of Justice cleared a joint-venture between two major record companies based in part on the well-publicized size of the informal sector in the music industry.

informal producers[60], but few submissions focused on actual competition cases and fewer still provided details about how specific problems were handled. Highlights from two reports are described here.

- *Bulgaria*. Recently the Bulgaria CPC assessed a merger of two ready-mix concrete producers. Concerns about unrecorded sales and the lack of official statistics raised issues about market definition and market share calculations. The CPC attempted to use various inputs to calculate and assess the market shares of concrete producers. In particular, it attempted to use data on sales of cement and other inert materials to assess the merits of the merger. The CPC determined that sales information from national producers of cement to concrete producers in the region provided relatively detailed information on the total consumption of cement in the region and allowed the CPC to assign market shares to various producers[61].

- *Turkey*. The Turkish Competition Authority (TCA) has investigated numerous cases in which informality played a role. In one instance, the base price for bread and pita was jointly determined by producers, allegedly to combat unfair competition from informal producers. The TCA rejected these arguments and found that the determination of a base price was not necessary to prevent informality. In another instance involving waste accumulators, the TCA rejected the argument that competition was not harmed when informal firms were affected by the anticompetitive actions of formal firms[62].

7. Increasing competition by reducing the size of the informal economy

46. This part of the Note highlights areas where policy makers could target efforts to reduce the size of the informal economy, by reducing the costs of entering the formal sector and increasing the benefits of operating formally. By taking a measured but determined approach (especially where it is extensive), governments will be able to increase productivity and competition. Often that means that policy makers need to work on several fronts in order to reduce significantly the size of the informal economy.

7.1. Reducing the costs of formality increases productivity and the level of competition

47. *Implement comprehensive regulatory review programmes*. In order to enhance productivity within the economy and better harness the benefits of vigorous competition, governments could consider implementing comprehensive regulatory review programmes[63]. The APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform could be used as part of a regulatory reform program. The APEC-OECD Checklist highlights key issues that could be considered in evaluating existing laws and regulations or that could be considered when developing regulatory policies. Because the general goal of regulatory impact assessment is better regulation, rather than less regulation *per se*, it can significantly lower the costs of formality and in turn encourage informal firms to join the formal economy or help firms that are already part of the formal economy stay there. Broad based efforts are likely to pay especially high dividends, as old, inefficient and costly regulations are replaced by well reasoned policies which in turn, if combined with rigorous enforcement of competition legislation to tackle overt anti-competitive behaviour, will invigorate competition in the formal economy by encouraging entry and investment.

---

[60] See submission from Egypt.

[61] See submission from Bulgaria.

[62] See submission from Turkey.

[63] Djankov *et al*. describe the regulatory review programs implemented by Australia, Czech Republic, Hungary, Korea, Mexico and Poland. See www.oft.gov.uk/shared_oft/reports/comp_policy/oft876.pdf for an example from the United Kingdom.

48. *Reduce product market distortions*. Government restrictions on markets can significantly reduce competition and productivity. Policies that place firms on equal footing can increase competitive intensity and productivity. Competition and industry level productivity can be harmed however, when policies are adopted that establish special advantages for certain firms. For example, government policies that restrict the trading hours of firms according to size, establish licensing or product selling restrictions, create different tax rates or exemptions for firms selling the same product, or establish zoning restrictions, may protect small, informal firms from competition from larger, more productive, and more efficient, firms.

49. Governments could consider using the OECD Competition Assessment Toolkit to help increase competition and productivity. The Toolkit provides a general methodology for identifying unnecessary regulatory restraints and developing alternative, less restrictive policies that still achieve government objectives[64]. Competition authorities can play an important role in this process by helping government bodies identify existing regulations that unnecessarily restrict competition or helping policy makers design new regulations that hinder competition as little as possible yet still achieve their policy goals.

50. *Reduce or eliminate excessive labour regulations*. Overly burdensome labour regulations raise the cost of employing official workers and reduce labour market flexibility. They also impact the ability of local firms to compete with low cost imports, which further reduces labour employment in the formal economy[65]. Consequently, governments could target their reviews on labour regulations, an area often discussed in the informal economy literature. Excessively high minimum wage laws, for example, can reduce employment in the formal economy. Regulations that require firms to offer contracts of indefinite duration or that are unduly inflexible and unresponsive to specific market situations can push firms to hire 'off-the-books' or not at all. Firing costs also need to be reduced in many countries, especially those in Africa. To help reduce employment costs, Spain allowed employers and employees to negotiate the terms of employment contracts directly rather than having them dictated by labour regulations. It also liberalised rules for temporary work and for temporary employment agencies[66]. Australia, Georgia, Greece and Lithuania recently took steps to reduce regulations on overtime work. Argentina, Armenia, Georgia, and FYR Macedonia either decreased the mandatory notice period for firing workers or reduced severance pay. Such programmes encourage firms to employ labour more fully and hence increase job creation in the formal economy.

51. *Reduce overly burdensome tax systems*. When making investment decisions, firms focus on after-tax profit rates of return. Overly burdensome tax systems therefore impede productivity-improving capital investments and hence impact levels of innovation and thus competition. In 2005/06, at least 23 countries reduced the rates for taxes on profits. Many others made efforts to reduce the total number of taxes, simplified the tax code or introduced online electronic filing. Egypt, for example, recently required all businesses to pay a 20% profit tax – rather than 32% or 40% depending on the sector. It also eliminated all tax holidays and exemptions specific to sectors and locations (roughly 3,000 in all) and introduced electronic filing as well. As a result of these changes, the number of tax filings doubled in just one year[67]. Tax systems that are simple also help. They make it easier for firms to comply with the law and allow them to reallocate resources away from tax compliance and towards other higher priority areas. To help small businesses comply with their tax obligations, Brazil implemented the SIMPLES programme in 2001. This programme consolidates eight separate tax payments and allows for one monthly tax payment. The

[64] See www.oecd.org/competition.

[65] There is, though sometimes a fine distinction between a legitimate requirement to deal with perceived employment issues and what may be regarded as 'overly burdensome'.

[66] See Capp, Elstrodt, and Jones (2005).

[67] World Bank (2007).

SIMPLES programme is credited with having increased business registration in the retail sector by 13% compared with the year before the programme started.

52. *Reduce the total impact of overly burdensome fees*. Removing obstacles to starting a business are pertinent to successful reform. Governments collect fees from businesses for many good reasons - ensuring the health and safety of employees or ensuring environmental compliance regulations, for example. Because the cumulative impact of required fees can be high, governments could consider taking steps to ensure that the total impact is not overly onerous, pushing firms towards the informal economy or keeping them from joining the formal economy in the first place. High fees for simply carrying on business operations can also reduce investment, innovation and competitiveness. To help allay these concerns, Belgium recently eliminated its business registration fee and Georgia reduced its capital requirement by 90%. Benin and Niger also recently eliminated the requirement for companies to prepay taxes before starting operations[68].

53. *Streamline administrative processes*. Long delays and costly procedures for establishing a formal business are obstacles that firms must overcome if they want to join the formal economy. In some economies only the most determined entrepreneur will be able to register a business (it takes 152 days in Brazil)[69]. Well grounded competition policies recognise that promoting easy entry and exit encourages vigorous competition in markets and encourages productivity-improving investments. Particularly in concentrated markets, governments should take steps to reduce the barriers to enter the formal economy. To help ease entry and exit by firms, Governments should consider taking steps to ensure that administrative processes are streamlined. "One-stop shops" that use internet-based technologies, such as those in Singapore, can significantly ease business registration costs. "One-stop shops" can combine company registration with tax, social security and labour registration, and licence requirements at a single access point. On-line processes render face-to-face interactions unnecessary, significantly reducing the ability of corrupt officials to skew the process. According to the World Bank, more than 25% of the reforms made around the world in the last five years relate to regulations on the starting of a business. Further evidence from the World Bank indicates that after reforms were implemented new entry increased by 78% in FYR Macedonia, 55% in Georgia, and 25% in Lithuania[70]. The box below provides examples of successful recent reforms[71].

One-stop shops in Azerbaijan and Portugal

Both Azerbaijan and Portugal simplified the process for starting a business in the formal economy.

Prior to 2008, entrepreneurs looking to start a business in Azerbaijan had to register at five different agencies, complete 15 procedures, and file 33 documents. On average this process took more than 60 days to complete. After a sweeping reform was instituted in January 2008, business need submit only seven documents and complete six procedures at the new one-stop State Business Registry.

Portugal experienced a similar transformation. Prior to 2005 it took 78 days to start a business in Portugal. An entrepreneur needed to complete 11 procedures and 20 forms and business registration costs came to almost €2,000. In 2005 the Portuguese government introduced a one-stop shop system to set up a company and now Portugal is one of the easiest countries in the world to start a business as it takes only six days on average and registration costs amount to €600.

[68] World Bank (2007).

[69] See 2008 doing business database at www.doingbusiness.org.

[70] See Celebrating Reform 2008, Doing Business Case Study, p. 2.

[71] See Celebrating 2008, Doing Business Case Study.

Online registration system in Singapore

In Singapore, thousands of businesses and companies are formed every year and before 2003 the process was long, tedious, and too dependent on manual data entry, leading to dissatisfaction and delays. To make operations more efficient and to improve service delivery, Singapore introduced Bizfile, an Internet-based online registration, filing, and information retrieval system. This initiative was part of the government's plan to increase the use of information technology, bringing as many public services online as possible, thereby improving customers' experiences. Information can now be updated within half an hour of a successful filing, rather than the 14-21 days before reform. The time to register a new business has fallen from 24 hours to 15 minutes, and the time to incorporate a company from five days to just 15 minutes. Bizfile also generates costs savings for the administration that have been passed on to the businesses through lower registration fees. The fees to register a new business dropped from S$100 to S$50; those to incorporate a new company, from S$1,200–$35,000 to a flat rate of S$300. Bizfile cut the annual fee to renew a business registration from S$25 to S$20.

54. *Provide readily accessible business guidance*. Governments should consider reviewing the ways in which they provide guidance on how different types of businesses can formalise their activities. Providing information at different places (for example, different buildings or different websites) is likely to be unhelpful. Governments should not assume that businesses will be able to locate information easily but rather should consider their ability to centralise and provide, in readily accessible formats, all necessary requirements for various types of business to formalise their activities. Centralising information may reduce the possibility that corruption will impact the system.

7.3. Additional ways to increase productivity and competition and reduce informality

55. *Increase competition and productivity through procurement programs*. Public procurement programs present significant opportunities for firms to do business, as public procurement often accounts for more than 15% of GDP. Because governments often have company registration requirements, procurement program can be used to encourage firms to register their business, operate formally, and make productivity- enhancing investments. Consequently, governments should take all appropriate steps to lower registration costs and facilitate access to procurement opportunities, through internet-based technologies for example and by avoiding unnecessary restrictions which reduce the number of qualified bidders. Governments should also consider privatising their procurement needs where appropriate. Governments and consumers both benefit from this process. Governments see reduced procurement costs and higher tax revenues from newly registered businesses. Consumers benefit as the goods and services sold to governments are also frequently purchased on the open market. Ultimately, more vigorous and healthy competition is likely to result from comprehensive initiatives[72].

56. *Enhance access to capital*. Access to capital is a key input in well-functioning, competitive economies. When access to capital is unnecessarily restricted, it can substantially reduce productivity, innovation and competition in markets and impact the incentive to operate formally. Access to credit can be increased by improving collateral laws and enforcement powers and enhancing credit information. Good collateral laws and credit information can help boost productivity by helping deserving firms gain access to credit. More businesses will be able to obtain more credit by expanding the kind of assets that firms can potentially use as collateral. Often this is a particularly important issue to small micro businesses and to informal firms. Indeed, by increasing access to credit, informal firms will see greater value in becoming formal. Countries can also take steps to improve the amount of information available through credit systems as well as the quality of the information. The Dominican Republic recently abolished its requirement of consumer consent for giving data to credit bureaux. At the same time, it also implemented a new data verification procedure to allow consumers to verify their credit histories. Similarly, El Salvador

[72] In addition to procurement programs, government sponsored training programs or programs that provide legal services to small business could be expanded.

recently guaranteed consumer access to credit data[73]. Access to credit can also be improved by eliminating caps on interests rates as high risk small businesses may simply not get the loans they need, thus encouraging them to turn other informal sources.

57. *Strengthen tax and regulatory enforcement*. Evidence from Latin America suggest that a key reason firms join the formal economy is to avoid fines and because of a general desire to comply with the law[74]. This suggests that strengthening audit and tax collection programs could reduce informality. Strong penalties are also a significant deterrent to tax evasion. The United States and Italy impose significant fines on violators and index fines for tax evasion to the violator's earnings. The US has also increased criminal responsibility for tax accountants in tax evasion cases and Italy has established fines for auditors who accept products and services without a receipt. Similar efforts to bolster enforcement efforts in other areas of regulation could be undertaken. Governments should also consider linking computer information databases among various auditing branches. Chile recently boosted coordination between the internal revenue and customs administrations, as well as with the Treasury. It also set up a large taxpayers unit and strengthened penalties. As a result of these efforts, the value added tax evasion rate dropped from 20% in 2000 to 11% in 2005/06[75]. Likewise, the United Kingdom merged its Inland Revenue and HM Customs and Excise Departments to form HMRC in 2005. VAT exemptions for small business can have perverse results in that they can encourage a type of informality in some instances. This occurs when entrepreneurs close a business to avoid paying VAT, but then open a new business in another name[76].

58. *Different sectors potentially require different methods*. In some industries such as banking, steel and telecommunications, informality is often the exception and not the rule. In those industries it may be better to focus on tax compliance programmes aimed at firms which under-report sales. However, in other industries, such as retailing and residential construction, informality is much more common. In such instances, broader programs aimed at reducing informality may be required. Poland, for example, launched a program that combined equal taxation for traditional and modern retailers with the allocation of substantial resources for reducing tax evasion. In response, foreign direct investment into the modern retailing sector substantially increased[77].

59. *Promote reform efforts*. Implementation of reforms should ideally be allied with promotional campaigns aimed at informing businesses about their efforts and with post-implementation monitoring and assessment of the impact of the reforms. For example, El Salvador held two events, which were attended by the President and Vice President, thus helping increase media coverage and promoting reform efforts[78]. Hungary held "deregulation days" and also arranged a national contest in which prizes were awarded for useful ideas from the public[79].

---

[73] World Bank (2007).

[74] See Perry *et al*., (2007).

[75] OECD (2008), Tackling Business and Labour Informality in Chile.

[76] See the Lithuanian submission for an example involving taxi companies. In this instance, taxi firms closed their business and opened a new one when they approached the VAT threshold. This practice negatively impacted formal taxi companies.

[77] See Capp, Elstrodt and Jones (2005).

[78] See World Bank (2007).

[79] See Djankov *et al*., (2004).

8. Conclusion

60. In the long run, consumers and firms are better off and government efficacy is improved when informality is reduced. The main reason for this is that informality reduces productivity and innovation in markets. Research indicates that informality reduces aggregate economic output and harms economic growth in developing countries.

61. Submissions to this roundtable indicate that few competition authorities have successfully used enforcement tools to tackle competition concerns involving the informal economy. This suggests that other enforcement issues should take priority; establishing competition law infringements is overly challenging and/or enforcement actions are likely to have a low deterrent effect. Competition authorities should consider, therefore, focusing their efforts on competition advocacy aimed at reducing the size of the informal economy as part of wider government initiatives.

62. Extensive evidence described in the paper indicates that governments can reduce the size of the informal economy and that measured, persistent efforts are likely to be rewarded. A number of governments have already successfully taken steps to reduce overly burdensome tax, labour and product regulations and have streamlined administrative processes for setting up and operating businesses. Aside from the potential effect of these initiatives on the competitive process, they can only have acted as incentives for firms to join, or to stay in, the formal economy.

63. When developing appropriate policy responses for reducing the informal economy, governments should prioritise their efforts on those industries most affected by informality and tackle them on a sector-specific basis. Governments should also prioritise their efforts on those cross-sector regulations that have the effect of encouraging informality. The World Bank's Doing Business Indicators may provide a useful tool for the latter. Effective policy responses must balance the long-term goals of productivity gains and increased competition in markets, with any short-term adjustment costs, such as increased unemployment and significantly reduced consumer spending. This may be particularly relevant for countries with a large informal economy.

REFERENCES

Almeida, Rita and Carneiro, Pedro, 2005, "Enforcement of Labour Regulation, Informal Labour and Firm Performance," Policy Research Working Paper 3756, World Bank, Washington DC.

APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform is available at http://www.oecd.org/dataoecd/41/9/34989455.pdf

Breusch, Trevor, 2005, "Estimating the Underground Economy using Mimic Models." available at http://ideas.repec.org/.

Bruhn, Miriam (2008), "License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico, available at www.ssrn.com.

Capp, Joe, Elstrodt, Heinz-Peter, and Jones, William Jr., 2005, "Reining in Brazil's Informal Economy," McKinsey Quarterly.

De Soto, Hernando, 2000, "The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World," Harper Row, New York.

Djankov, Simeon, McLiesh, Caralee and Ramalho, Rita, 2004, "Growth and the Ease of Doing Business," Working Paper, World Bank, Washington, DC.

Djankov, Simeon, Lieberman, Ira, Mukherjee, Joyita, and Nenova, Tatiana, 2002, "Going Informal: Benefits and Costs, The Informal Economy in EU Accession Countries, Bulgaria, Center for the Study of Democracy.

Farrell, Diana, 2004, "The Hidden Dangers of the Informal Economy," available at http://www.mckinseyquarterly.com/.

Gerxhani, Klarita, 2004, "The Informal Sector in Developed and less Developed Countries: A Literature Survey," 120 Public Choice 267.

Gonzalez, Alvaro and Lamanna, Francesca, 2007, "Who Fears Competition from Informal Firms? Evidence from Latin America, The World Bank, Policy Research Working Paper 4316.

Hart, Keith, 1973, "Informal Income Opportunities and urban Employment in Ghana," Journal of Modern African Studies, 11, 61-89.

Hussmanns, Ralf, 2004, "Defining and Measuring Informal Employment," Bureau of Statistics, Geneva, International Labour Organization.

Henley, Andrew, Rez Arabsheibani, G., and Carneiro, Francisco G., 2006, "On Defining and Measuring the Informal Sector," World Bank, Policy Research Working Paper 3866.

Johnson, Simon, Kaufmann, Daniel, McMillan, John, and Woodruff, Christopher, (2000) "Why do Firms Hide? Bribes and Unofficial Activity after Communism," Journal of Public Economics, 76, 495-520.

Kenyon, Thomas and Kapaz, Emerson, 2005, "The Informality Trap: Tax Evasion, Finance and Productivity in Brazil," World Bank, Public Policy for the Private Sector, Note 301.

Lewis, William W., 2004, "The Power of Productivity: Wealth, Power, and the Threat to Global Stability," University of Chicago Press.

McKinsey Global Institute, 1998, Productivity – the Key to an Accelerated Development Path in Brazil.

McKinsey Global Institute, October 1999, Unlocking Economic Growth in Russia.

OECD, 2002, Measuring the Non-Observed Economy – A Handbook.

OECD, 2004, "Informal Employment and Promoting the Transition to a Salaried Economy," In OECD Employment Outlook.

OECD, 2008, "Tackling Business and Labour Informality in Chile," Economics Department Working Paper, 607.

OECD, 2008, Global Forum on Competition, Competition Policy and the Informal Economy, Contribution from Bulgaria (DAF/COMP/GF/WD(2008)49).

OECD, 2009, Global Forum on Competition, Competition Policy and the Informal Economy, Contribution from Chile (DAF/COMP/GF/WD(2009)68).

OECD, 2009, Global Forum on Competition, Competition Policy and the Informal Economy, Contribution from Egypt (DAF/COMP/GF/WD(2009)69).

OECD, 2008, Global Forum on Competition, Competition Policy and the Informal Economy, Contribution from Jordan (DAF/COMP/GF/WD(2008)48).

OECD, 2009, Global Forum on Competition, Competition Policy and the Informal Economy, Contribution from Kenya (DAF/COMP/GF/WD(2009)9).

OECD, 2009, Global Forum on Competition, Competition Policy and the Informal Economy, Contribution from Lithuania (DAF/COMP/GF/WD(2009)67).

OECD, 2008, Global Forum on Competition, Competition Policy and the Informal Economy, Contribution from Mongolia (DAF/COMP/GF/WD(2008)50).

OECD, 2009, Global Forum on Competition, Competition Policy and the Informal Economy, Contribution from Turkey (DAF/COMP/GF/WD(2009)71).

OECD, 2008, Global Forum on Competition, Competition Policy and the Informal Economy, Contribution from Ukraine (DAF/COMP/GF/WD(2008)47).

Palmade, Vincent and Anayiotos, Andrea, 2005, "Rising Informality: Reversing the Tide," World Bank, Public Policy for the Private Sector, Note 298.

Perry, Guillermo, Maloney, William, Arias, Omar, Fajnzylber, Pablo, Mason, Andrew, and Saavedra-Chanduvi, Jaime, 2007, "Informality: Exit and Exclusion," World Bank.

Reis, Jose, Investment Climate Assessment: Brazil, Washington D.C.: World Bank.

Robles, M., Torero, M., Saavedra, J., Valdivia, N. and Chacaltana, J. 2000, "Estrategias y Racionalidad de la Pequena Empresas." Lima, International Labour Organization.

Schneider, Friedrich, 2005, "Shadow Economies around the World: What do we really know?" European Journal of Political Economy, 21, 598-642.

Schneider, Friedrich and Enste, D. 2000, Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences," Journal of Economic Literature, 38, 1, 77-114.

Schneider, Friedrich and Enste, D. 2002, "The Shadow Economy: An International Survey," Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Stewart, Taimoon, Good Governance, "The Informal Sector and Protection of Competition in the Market: Lessons from Caricom," available at www.idrc.org.

Thomas, Jim, 1993, Informal Economic Activity, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Thomas, Jim, 1999, "Quantifying the Black Economy: 'Measurement without Theory' Yet Again?" Economic Journal 109 (456): 381-389.

Torgler, Benno, 2005, "Tax Morale in Latin America," Public Choice, 122, 133-157.

Turkey, 2005, "The Impacts of the Informal Sector on the Effective Enforcement of Competition Law and Policy: Extracts from the Turkish Competition Authority," Fifth United Nations Conference on Trade and Development.

World Bank, "Doing Business: Measuring Business Regulations," available at www.doingbusiness.org.

World Bank, 2007, "Doing Business 2007, How to reform".

APPENDIX A: ESTIMATES OF THE SIZE OF THE SHADOW ECONOMY

The following table presents estimates of the size of the shadow economy for 110 economies from Schneider (2005) and the annual GDP growth rate for the year 2000.

Economy	Shadow Economy 2000	GDP Growth Rate 2000
Albania	33.4	9.15
Algeria	34.1	5.05
Argentina	25.4	1.77
Armenia	46.3	8.16
Australia	15.3	4.21
Austria	10.2	5.34
Azerbaijan	60.6	20.37
Bangladesh	35.6	8.58
Belarus	48.1	8.30
Belgium	23.2	6.13
Benin	45.2	8.42
Bolivia	67.1	5.04
Bosnia and Herzegovina	34.1	0.00
Botswana	33.4	-2.06
Brazil	39.8	7.68
Bulgaria	36.9	9.30
Burkina Faso	38.4	4.66
Cameroon	32.8	8.45
Canada	16.4	6.17
Chile	19.8	8.51
China	13.1	9.92
Colombia	39.1	1.04
Costa Rica	26.2	-0.37
Côte d'Ivoire	39.9	0.77
Croatia	33.4	5.96
Czech Republic	19.1	5.47
Denmark	18.2	6.34
Dominican Republic	32.1	9.86
Ecuador	34.4	3.98
Egypt, Arab Rep.	35.1	7.73
Ethiopia	40.3	8.01
Finland	18.3	7.91
France	15.3	5.32
Georgia	67.3	8.20
Germany	16.3	5.24
Ghana	38.4	7.03
Greece	28.6	7.18
Guatemala	51.5	6.03
Honduras	49.6	6.52
Hong Kong, China	16.6	14.26

Economy	Shadow Economy 2000	GDP Growth Rate 2000
Hungary	25.1	7.63
India	23.1	6.35
Indonesia	19.4	6.96
Iran, Islamic Rep.	18.9	7.14
Ireland	15.8	15.67
Israel	21.9	10.64
Italy	27.0	5.25
Jamaica	36.4	4.10
Japan	11.3	4.78
Jordan	19.4	4.57
Kazakhstan	43.2	16.14
Kenya	34.3	1.82
Korea, Rep.	27.5	10.43
Kyrgyz Republic	39.8	7.70
Latvia	39.9	7.87
Lebanon	34.1	2.03
Lithuania	30.3	5.52
Madagascar	39.6	8.06
Malawi	40.3	4.25
Malaysia	31.1	14.61
Mali	41.0	6.86
Mexico	30.1	9.09
Moldova	45.1	1.56
Mongolia	18.4	3.88
Morocco	36.4	2.60
Mozambique	40.3	4.89
Nepal	38.4	8.62
Netherlands	13.0	5.94
New Zealand	12.7	4.86
Nicaragua	45.2	7.25
Niger	41.9	2.45
Nigeria	57.9	6.89
Norway	19.1	4.45
Pakistan	36.8	7.05
Panama	64.1	2.27
Peru	59.9	5.31
Philippines	43.4	6.28
Poland	27.6	6.32
Portugal	22.6	6.00
Romania	34.4	3.74
Russian Federation	46.1	8.81
Saudi Arabia	18.4	8.86
Senegal	43.2	8.08
Singapore	13.1	13.76
Slovak Republic	18.9	4.90

Economy	Shadow Economy 2000	GDP Growth Rate 2000
Slovenia	27.1	7.24
South Africa	28.4	5.58
Spain	22.6	6.30
Sri Lanka	44.6	8.73
Sweden	19.1	6.17
Switzerland	8.8	5.37
Syrian Arab Republic	19.3	7.52
Tanzania	58.3	7.00
Thailand	52.6	5.18
Tunisia	38.4	7.42
Turkey	32.1	10.05
Uganda	43.1	5.90
Ukraine	52.2	8.48
United Arab Emirates	26.4	0.00
United Kingdom	12.6	5.97
United States	8.7	7.44
Uruguay	51.1	1.24
Uzbekistan	34.1	7.86
Venezuela, RB	33.6	5.06
Vietnam	15.6	7.93
Yemen, Rep.	27.4	12.64
Yugoslavia, Fed. Rep.	29.1	0.00
Zambia	48.9	4.86
Zimbabwe	59.4	-5.58

APPENDIX B: THE OVERALL DOING BUSINESS RANK AND INDICATORS ON THE EASE OF STARTING A BUSINESS FROM THE WORLD BANK'S DOING BUSINESS INDICATOR DATABASE

Economy	Overall rank – Ease of doing business[80]	Starting a business			
		Procedures[81] (number)	*Duration (days)*	*Cost (% of GNI[82] per capita)*	*Paid in minimum capital (% of GNI per capita)[83]*
Afghanistan	162	4	9	59.5	0
Albania	86	6	8	25.8	32.3
Algeria	132	14	24	10.8	36.6
Angola	168	8	68	196.8	39.1
Antigua and Barbuda	42	8	21	11.6	0
Argentina	113	15	32	9	3.7
Armenia	44	9	18	3.6	2.3
Australia	9	2	2	0.8	0
Austria	27	8	28	5.1	52.8
Azerbaijan	33	6	16	3.2	0
Bahamas, the	55	7	31	9.8	0
Bahrain	18	7	9	0.6	210.1
Bangladesh	110	7	73	25.7	0
Belarus	85	8	31	7.8	12.4
Belgium	19	3	4	5.2	19.9
Belize	78	9	44	51.1	0
Benin	169	7	31	196	347
Bhutan	124	8	46	8.5	0
Bolivia	150	15	50	112.4	2.8
Bosnia and Herzegovina	119	12	60	30.8	36.3
Botswana	38	10	78	2.3	0
Brazil	125	18	152	8.2	0
Brunei	88	18	116	9.2	0
Bulgaria	45	4	49	2	47.8
Burkina Faso	148	5	16	62.3	458.8
Burundi	177	11	43	215	0
Côte d'Ivoire	161	10	40	135.1	215.9

[80] For each economy the index is calculated as the ranking on the simple average of its percentile rankings on each of the 10 topics covered in Doing Business 2009.

[81] A procedure is defined as any interaction of the company founder with external parties. As this definition is quite complex, interested readers should consult the Doing Business website.

[82] GNI stands for Gross National Income.

[83] The paid-in minimum capital requirement reflects the amount that the entrepreneur needs to deposit in a bank or with a notary before registration and up to three months following incorporation and is recorded as a percentage of the country's income per capita.

Economy	Overall rank – Ease of doing business[80]	Starting a business			
		Procedures[81] (number)	*Duration (days)*	*Cost (% of GNI[82] per capita)*	*Paid in minimum capital (% of GNI per capita)[83]*
Cambodia	135	9	85	151.7	43.9
Cameroon	164	13	37	137.1	188
Canada	8	1	5	0.5	0
Cape Verde	143	12	52	35.7	47.5
Central African Republic	180	10	14	232.3	513.9
Chad	175	19	75	175	365.1
Chile	40	9	27	7.5	0
China	83	14	40	8.4	158.1
Colombia	53	9	36	14.1	0
Comoros	155	11	23	188.6	280.8
Congo, Dem. Rep.	181	13	155	435.4	0
Congo, Rep.	178	10	37	106.4	131.2
Costa Rica	117	12	60	20.5	0
Croatia	106	8	40	11.5	16.6
Czech Republic	75	8	15	9.6	31.8
Denmark	5	4	6	0	40.1
Djibouti	153	11	37	200.2	514
Dominica	74	5	14	25.5	0
Dominican Republic	97	8	19	19.4	0
Ecuador	136	14	65	38.5	12.7
Egypt	114	6	7	18.3	2
El Salvador	72	8	17	49.6	3.5
Equatorial Guinea	167	20	136	101.7	15.4
Eritrea	173	13	84	102.2	396.7
Estonia	22	5	7	1.7	23.7
Ethiopia	116	7	16	29.8	693.6
Fiji	39	8	46	25.2	0
Finland	14	3	14	1	7.4
France	31	5	7	1	0
Gabon	151	9	58	20.3	30.2
Gambia, the	130	8	27	254.9	0
Georgia	15	3	3	4	0
Germany	25	9	18	5.6	42.2
Ghana	87	9	34	32.7	16.6
Greece	96	15	19	10.2	19.6
Grenada	84	6	20	30.2	0
Guatemala	112	11	26	50.6	26.3
Guinea	171	13	41	135.7	476.9
Guinea-Bissau	179	17	233	257.7	1,015.00
Guyana	105	8	40	68.4	0
Haiti	154	13	195	159.6	26.6
Honduras	133	13	20	52.6	20

Economy	Overall rank – Ease of doing business[80]	Starting a business			
		Procedures[81] (number)	*Duration (days)*	*Cost (% of GNI[82] per capita)*	*Paid in minimum capital (% of GNI per capita)[83]*
Hong Kong, China	4	5	11	2	0
Hungary	41	4	5	8.4	10.8
Iceland	11	5	5	2.6	13.6
India	122	13	30	70.1	0
Indonesia	129	11	76	77.9	74.2
Iran	142	8	47	4.6	1
Iraq	152	11	77	150.7	59.1
Ireland	7	4	13	0.3	0
Israel	30	5	34	4.4	0
Italy	65	6	10	18.5	9.7
Jamaica	63	6	8	7.9	0
Japan	12	8	23	7.5	0
Jordan	101	10	14	60.4	24.2
Kazakhstan	70	8	21	5.2	15.9
Kenya	82	12	30	39.7	0
Kiribati	79	6	21	64.6	34.9
Korea	23	10	17	16.9	53.8
Kuwait	52	13	35	1.3	81.7
Kyrgyz Republic	68	4	15	7.4	0.4
Laos	165	8	103	14.1	0
Latvia	29	5	16	2.3	16.9
Lebanon	99	5	11	87.5	57
Lesotho	123	7	40	37.8	14.5
Liberia	157	8	27	100.2	0
Lithuania	28	7	26	2.7	35.9
Luxembourg	50	6	26	6.5	21.3
Macedonia, FYR	71	7	9	3.8	0
Madagascar	144	5	7	11	289.8
Malawi	134	10	39	125.9	0
Malaysia	20	9	13	14.7	0
Maldives	69	5	9	11.5	4.8
Mali	166	11	26	121.5	390.4
Marshall Islands	93	5	17	17.3	0
Mauritania	160	9	19	33.9	422.6
Mauritius	24	5	6	5	0
Mexico	56	9	28	12.5	11
Micronesia	126	7	16	137.5	0
Moldova	103	9	15	8.9	13.4
Mongolia	58	7	13	4	58.5
Montenegro	90	15	21	4.4	0
Morocco	128	6	12	10.2	52.3
Mozambique	141	10	26	22.9	122.5

Economy	Overall rank – Ease of doing business[80]	Starting a business			
		Procedures[81] (number)	*Duration (days)*	*Cost (% of GNI[82] per capita)*	*Paid in minimum capital (% of GNI per capita)[83]*
Namibia	51	10	66	22.1	0
Nepal	121	7	31	60.2	0
Netherlands	26	6	10	5.9	51.7
New Zealand	2	1	1	0.4	0
Nicaragua	107	6	39	121	0
Niger	172	11	19	170.1	702.1
Nigeria	118	8	31	90.1	0
Norway	10	6	10	2.1	21
Oman	57	7	14	3.6	461.2
Pakistan	77	11	24	12.6	0
Palau	91	8	28	4.6	12.2
Panama	81	7	13	19.6	0
Papua New Guinea	95	8	56	23.6	0
Paraguay	115	7	35	67.9	0
Peru	62	10	65	25.7	0
Philippines	140	15	52	29.8	6
Poland	76	10	31	18.8	168.8
Portugal	48	6	6	2.9	34.3
Puerto Rico	35	7	7	0.8	0
Qatar	37	6	6	9.1	75.4
Romania	47	6	10	3.6	1.1
Russian Federation	120	8	29	2.6	2.2
Rwanda	139	8	14	108.9	0
São Tomé and Principe	176	10	144	88.9	0
Samoa	64	9	35	39.8	0
Saudi Arabia	16	7	12	14.9	0
Senegal	149	4	8	72.7	236.2
Serbia	94	11	23	7.6	6.9
Seychelles	104	9	38	8.3	0
Sierra Leone	156	7	17	56.2	0
Singapore	1	4	4	0.7	0
Slovakia	36	6	16	3.3	30.4
Slovenia	54	5	19	0.1	46.8
Solomon Islands	89	7	57	53.6	0
South Africa	32	6	22	6	0
Spain	49	10	47	14.9	13.1
Sri Lanka	102	4	38	7.1	0
St. Kitts and Nevis	67	8	45	12.5	0
St. Lucia	34	6	20	22.6	0
St. Vincent and the Grenadines	66	8	12	26.8	0
Sudan	147	10	39	50.8	0

Economy	Overall rank – Ease of doing business[80]	Starting a business			
		Procedures[81] (number)	*Duration (days)*	*Cost (% of GNI[82] per capita)*	*Paid in minimum capital (% of GNI per capita)[83]*
Suriname	146	13	694	125.2	0.8
Swaziland	108	13	61	35.1	0.6
Sweden	17	3	15	0.6	30.3
Switzerland	21	6	20	2.1	27.6
Syria	137	8	17	18.2	4,353.80
Taiwan, China	61	8	42	4.1	177.4
Tajikistan	159	13	49	27.6	216.8
Tanzania	127	12	29	41.5	0
Thailand	13	8	33	4.9	0
Timor-Leste	170	10	83	6.6	331.1
Togo	163	13	53	251.3	559.9
Tonga	43	4	25	9.6	0
Trinidad and Tobago	80	9	43	0.9	0
Tunisia	73	10	11	7.9	0
Turkey	59	6	6	14.9	10.9
Uganda	111	18	25	100.7	0
Ukraine	145	10	27	5.5	174.2
United Arab Emirates	46	8	17	13.4	311.9
United Kingdom	6	6	13	0.8	0
United States	3	6	6	0.7	0
Uruguay	109	11	44	43.5	0
Uzbekistan	138	7	15	10.3	17.7
Vanuatu	60	8	39	54.8	0
Venezuela	174	16	141	26.8	0
Vietnam	92	11	50	16.8	0
West Bank and Gaza	131	11	49	69.1	56.1
Yemen	98	7	13	93	0
Zambia	100	6	18	28.6	1.5
Zimbabwe	158	10	96	432.7	3.4

DAF/COMP/GF(2009)2

NOTE DU SECRÉTARIAT

OECD ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ET ÉCONOMIE INFORMELLE

NOTE DU SECRÉTARIAT

1. Introduction

1. Pourquoi les autorités de la concurrence devraient-elles se soucier de « l'économie informelle » qui, en dépit des difficultés de définition et de mesure, est largement présente dans de nombreux pays ? Est-ce parce que les entreprises non déclarées livrent une concurrence déloyale aux entreprises qui respectent la législation et paient leurs impôts ? Parce que certaines entreprises informelles vendent des produits de contrefaçon ou illégaux ? Parce que, dans certains cas, la présence d'entreprises informelles peut compliquer la mesure du pouvoir de marché détenu par les entreprises formelles ? Ce sont des questions importantes qui seront traitées dans le présent document, mais il en existe une autre : les entreprises informelles réduisent la productivité globale et donc le potentiel de croissance des économies. En outre, le secteur informel est plus étendu dans les économies moins développées, précisément celles qui ont le plus besoin d'un surcroît de productivité et de croissance.

2. Les entreprises opérant dans le secteur informel « font concurrence » aux entreprises formelles plus productives en échappant à l'impôt, au droit du travail et aux réglementations relatives aux produits, en fournissant des services non autorisés ou en vendant des produits de contrefaçon ou de contrebande. Ces pratiques abaissent artificiellement les coûts d'approvisionnement des entreprises non déclarées et leur procurent un avantage indu par rapport aux entreprises déclarées. Ces dernières risquent de se retrouver dans l'incapacité de s'implanter ou de se développer sur un marché parce qu'elles ne peuvent pas pratiquer des prix suffisamment bas pour attirer de nombreux consommateurs. Les entreprises détentrices de droits de propriété intellectuelle peuvent être particulièrement touchées, car leurs concurrentes non déclarées profiteront probablement de leurs investissements en réalisant des copies de films, musiques, logiciels et livres ; néanmoins, les entreprises informelles menacent la viabilité des entreprises formelles plus productives dans de nombreux secteurs.

3. L'impact des entreprises informelles sur la productivité des marchés est fortement négatif. De nombreuses études attestent de ces effets sur la productivité et des recherches récentes concluent que l'efficience des entreprises informelles est en moyenne 30 % plus faible que celle des entreprises formelles. Néanmoins, les entreprises informelles peuvent rivaliser avec des entreprises formelles plus productives précisément parce qu'elles se soustraient au droit. Les responsables de la politique de la concurrence ne doivent guère attribuer de vertu à ce type de concurrence car, à terme, elle est préjudiciable à l'économie. De fait, des recherches révèlent que le secteur informel réduit la production économique globale et freine la croissance des pays en développement.

4. Bien que certaines autorités de la concurrence se soient attaquées au travail non déclaré, les contributions à cette table ronde indiquent qu'elles ne l'ont fait que dans un nombre limité de cas. Elles se sont employées à supprimer les réglementations publiques trop pesantes et les pratiques de tarification excessives et discriminatoires des services relevant du monopole de l'État, éliminer les exemptions juridiques favorables au secteur informel et s'attaquer aux entreprises qui se soustraient à l'impôt et qui livrent une concurrence déloyale aux entreprises formelles.

5. Ce document n'appelle pas de ses vœux un renforcement des mesures d'application du droit de la concurrence pour lutter contre l'économie informelle. Néanmoins, les autorités de la concurrence pourraient utilement inciter les pouvoirs publics de leur pays à s'attaquer aux causes sous-jacentes de l'existence de l'économie informelle en plaidant en faveur d'initiatives publiques de grande ampleur visant à améliorer diverses réglementations qui influent sur les entreprises et sur la concurrence. Par exemple,

elles peuvent demander de réformer des réglementations trop contraignantes dans les domaines du travail, des produits et de la fiscalité qui incitent les entreprises à mener des activités souterraines. De même, des règles inefficientes sur l'enregistrement des sociétés qui imposent des procédures coûteuses et longues (souvent plus de deux mois) favorisent le développement du travail non déclaré. Les règlements qui restreignent explicitement la concurrence (comme les restrictions des horaires d'ouverture ou les lois sur la vente à perte) protègent les petites entreprises informelles de la concurrence d'entreprises formelles plus productives. En suivant une approche mesurée mais déterminée (surtout si le secteur informel est très développé), les pouvoirs publics peuvent réduire le désavantage en termes de coûts supporté par les entreprises formelles et les aider à se développer sur le marché, améliorant ainsi la concurrence et la productivité. À long terme, entreprises et consommateurs en tireront profit et l'efficacité de l'action des pouvoirs publics s'en trouvera renforcée.

6. Les principales conclusions de ce document sont les suivantes :

- Nonobstant le débat sur la définition de l'entreprise informelle, des mesures raisonnables estiment que la taille de l'économie informelle est importante dans de nombreux pays en développement, puisqu'elle génère souvent plus de la moitié de leur PIB. En revanche, dans les pays industriels, elle ne représenterait que 15 % du PIB. Les chercheurs constatent également que le travail non déclaré progresse à la fois dans les pays en développement et dans les pays industrialisés.

- Les entreprises formelles sont plus productives que celles informelles, en raison d'économies d'échelle et de gamme, de leur accès au capital et à la technologie et de méthodes de production et de distribution plus performantes. Des recherches montrent que le transfert de la production d'entreprises non déclarées et peu productives vers des entreprises déclarées plus productives ou la régularisation d'entreprises non déclarées pourrait générer des gains de productivité considérables. Elles révèlent également que la croissance économique dans les pays en développement serait considérablement accélérée si le secteur informel régressait.

- Les entreprises déclarées sont pénalisées par un cercle vicieux de taux d'imposition plus élevés en raison de la présence de nombreuses entreprises informelles. L'informalité érode l'assiette fiscale et entraîne une hausse des prélèvements sur le secteur déclaré. En retour, la ponction fiscale accrue pousse les entreprises à rejoindre l'économie informelle et contraint les pouvoirs publics à alourdir les prélèvements sur des contribuables de moins en moins nombreux. Par conséquent, l'existence d'un secteur informel étendu cause aux entreprises qui paient leurs impôts un préjudice croissant.

- L'augmentation des taux d'imposition peut supprimer l'avantage de productivité détenu par les grandes entreprises déclarées. Lorsque le coût total de la conformité aux réglementations fiscales et autres est élevé, les entreprises informelles détiennent un avantage compétitif sensible sur les entreprises formelles, ce qui peut empêcher l'entrée ou l'expansion de ces dernières sur le marché.

- Le poids des prélèvements obligatoires dissuade également les entreprises déclarées d'innover et d'investir parce qu'ils rognent leurs bénéfices après impôts. Le ralentissement de l'innovation et de l'investissement peut freiner la productivité et la croissance économique.

- Rares sont les actions engagées à l'encontre d'entreprises informelles afin de faire respecter le droit de la concurrence. Bien que les autorités de la concurrence aient, dans certains cas, pris des mesures efficaces pour lutter contre le travail non déclaré, des initiatives impliquant l'ensemble des pouvoirs public sont de mise pour le faire véritablement reculer. Les actions de sensibilisation menées par les autorités font connaître les effets bénéfiques à long terme induits par un recul du secteur informel. En identifiant les réglementations qui brident inutilement la concurrence et en militant pour leur réforme, les autorités de la concurrence peuvent encourager davantage d'entreprises à rejoindre l'économie formelle ou à ne pas la quitter.

- Les pouvoirs publics peuvent lutter contre l'économie informelle et accroître la productivité en prenant les mesures suivantes :
  - réduire les coûts du respect de la réglementation,
  - supprimer les restrictions superflues à la concurrence sur les marchés de produits,
  - revoir le droit du travail afin de cibler les coûts de licenciement prohibitifs et les exigences contractuelles trop rigides,
  - simplifier les régimes fiscaux trop complexes et abaisser les droits et impôts excessifs,
  - rationaliser le processus d'enregistrement des entreprises,
  - renforcer la discipline fiscale et réglementaire,
  - améliorer l'accès au crédit et aux marchés publics.

2. Que signifie le terme informel ?

7. Dans leurs travaux sur « l'économie informelle », les chercheurs utilisent différents termes pour décrire l'objet de leur étude[1]. La littérature économique emploie souvent, mais de manière souvent incohérente, des termes tels que « souterraine », « parallèle », « informelle », « non officielle », « non observée », « clandestine », « dissimulée » ou « entreprises appartenant à des ménages ». Gerxhani explique qu'aucune définition unique de l'économie informelle ne s'avère appropriée pour rendre compte de la diversité des intérêts des chercheurs dans ce domaine ; par conséquent, « les chercheurs ont renoncé à élaborer une définition unique. Ils s'efforcent plutôt de définir le secteur informel en fonction du problème considéré »[2]. Pour simplifier, la signification de l'économie informelle varie d'une personne à l'autre[3].

8. Le nombre d'activités que recouvre une définition donnée de l'économie informelle reflète la diversité des aspects considérés. Certaines recherches se concentrent sur des éléments relatifs au travail[4] ; d'autres portent sur l'excès de réglementation, la concurrence déloyale et la faible productivité. Il est généralement admis que l'économie informelle ne désigne pas seulement des marchands ambulants non enregistrés ou des petites entreprises non déclarées comptant cinq salariés au maximum, mais englobe aussi de grandes entreprises aux effectifs importants qui échappent à l'impôt, enfreignent différents règlements relatifs aux produits, au travail ou à l'occupation des sols ou se livrent à des activités illicites.

9. Il existe des définitions plus spécifiques et étroites de l'économie informelle, notamment dans les ouvrages sur les comptes nationaux. Par exemple, un manuel de l'OCDE divise l'économie « non observée » en cinq catégories[5] :

---

[1] Keith Hart (1973) a été le premier à utiliser le terme « secteur informel » pour décrire une partie de la main-d'œuvre urbaine qui travaillait en dehors du secteur formel. Le sens d'origine donné par Hart a survécu, mais des interprétations radicalement différentes sont aussi en vigueur. Par exemple, peu après la publication des travaux de Hart, un rapport du Bureau international du travail caractérisait l'économie informelle comme l'ensemble des activités qui échappent à l'impôt et à la réglementation publique.

[2] Plusieurs ouvrages récents consacrés à l'économie informelle se sont intéressés à la définition de ce concept et aux conséquences de cette définition sur les mesures effectuées. Voir Perry *et al.* (2007), Gerxhani (2004) et Henley, Arabsheibani et Carneiro (2006) pour plus de détails.

[3] Kenyon et Kapaz (2005).

[4] De nombreux ouvrages s'intéressent aux questions spécifiques au bien-être des travailleurs ou aux conditions de travail, comme les droits à pension et à la sécurité sociale, la santé, la sécurité et d'autres aspects relatifs au travail.

[5] Les définitions précises de chacune de ces cinq catégories sont trop complexes pour être reproduites dans ce document et se chevauchent dans certains cas. Le lecteur intéressé peut se reporter au « Manuel sur la mesure de l'économie non observée » de l'OCDE (2002).

- production souterraine : activités délibérément soustraites au regard des pouvoirs publics pour éviter le paiement des impôts et des cotisations de sécurité sociale ou se soustraire à certaines normes légales et à certaines procédures administratives[6],
- production illégale : la production de biens ou de services dont la fabrication, la vente ou la possession sont interdites par la loi ou les activités de production qui sont habituellement légales, mais qui deviennent illégales si elles sont exercées par des producteurs qui n'en ont pas l'autorisation. Par exemple, cette catégorie inclut la prestation de services par des agents économiques non autorisés,
- production du secteur informel en vue principalement de créer des emplois et des revenus pour les personnes concernées. Ces unités ayant un faible niveau d'organisation opèrent à petite échelle avec peu ou pas de division du travail[7]. Dans les ouvrages consacrés aux comptes nationaux, le secteur informel se compose souvent d'entreprises comptant au plus cinq salariés,
- production des ménages pour leur propre usage final : elle comprend la production agricole et l'élevage, la construction par les ménages de leur propre habitation et d'autres activités économiques pour compte propre, et
- production manquante en raison des carences du dispositif de collecte des données : elle comprend toutes les activités de production qui devraient être prises en compte par le dispositif de collecte des données de base, mais qui sont manquantes en raison de lacunes statistiques.

10. Bien que les entreprises informelles soient spécifiquement définies dans les études sur les comptes nationaux, de nombreux chercheurs estiment que cette définition étroite passe à côté de l'essentiel. Le principal problème posé par le travail non déclaré est qu'il nuit à la productivité et au bien-être social, surtout lorsque les entreprises informelles sont nombreuses dans un ou plusieurs secteurs de l'économie. Ils allèguent que l'économie informelle est le symptôme de problèmes plus profonds liés à des lacunes dans le processus de décision et de mise en œuvre. S'attaquer aux causes sous-jacentes de l'économie informelle peut faire partie intégrante d'un programme de développement plus large[8].

3. Taille et nature de l'économie informelle

11. Bien que de nombreuses études empiriques pâtissent de problèmes de données, ils sont particulièrement fréquents dans les recherches consacrées à l'économie informelle. Par définition, la plupart des activités économiques qualifiées d'informelles ne sont pas prises en compte dans les données des comptes nationaux. En l'absence d'autres sources d'informations, les données nécessaires pour évaluer la taille de l'économie informelle sont donc tout bonnement inexistantes. Elles doivent donc être recueillies directement auprès des entreprises et des ménages ; sinon, l'évaluation doit se faire indirectement par le biais d'autres sources de données telles que la consommation d'électricité ou la demande monétaire[9]. Pour mieux illustrer l'incidence de la définition de l'économie informelle et des techniques d'estimation, la section suivante passe brièvement ces questions en revue.

[6] Les normes légales incluent par exemple les lois sur le salaire minimum et la durée maximale du temps de travail, ainsi que les normes en matière de sécurité ou de santé. Les procédures administratives incluent l'obligation de remplir des questionnaires statistiques ou d'autres formulaires administratifs.

[7] Les ouvrages sur les comptes nationaux soulignent que la plupart des activités du secteur informel procurent des biens et services dont la production et la distribution sont parfaitement légales.

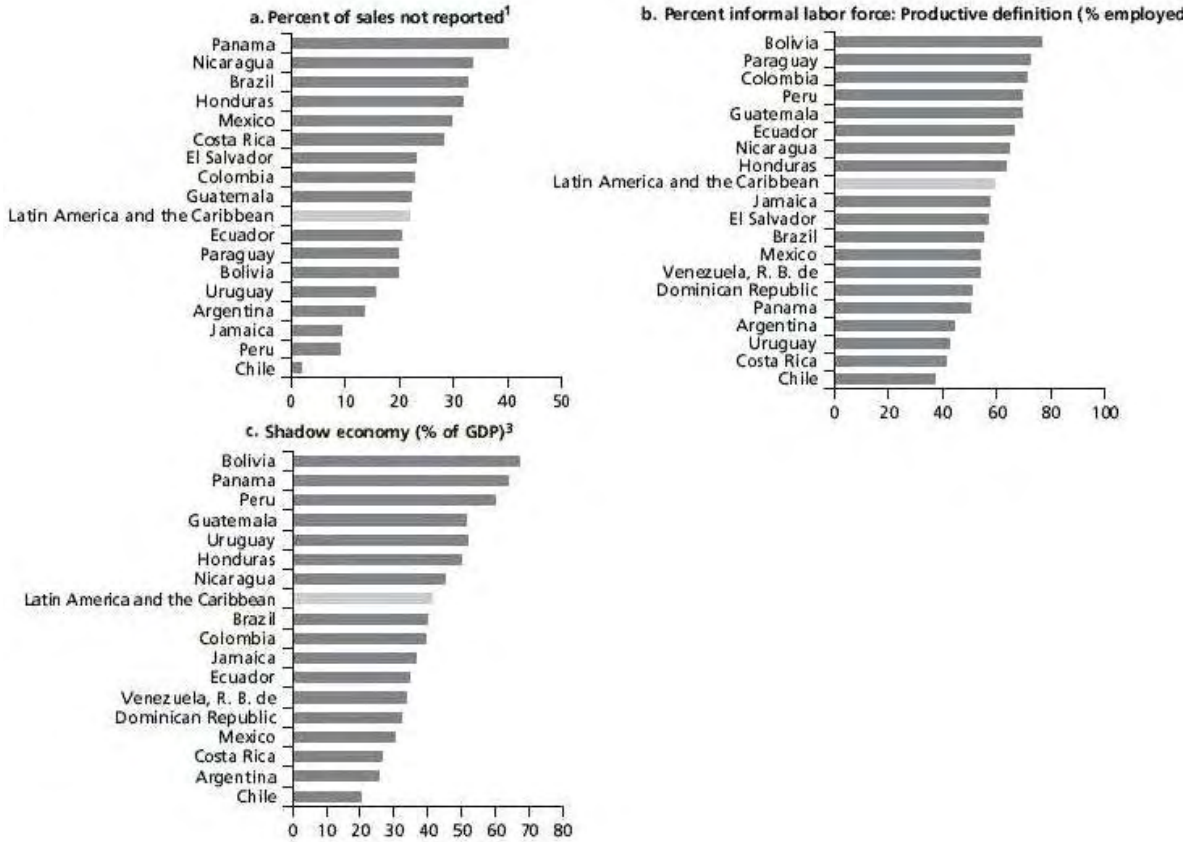
[8] Voir Perry *et al.* (2008).

[9] Voir Thomas (1993, 1999) et Breusch (2005) pour plus de détails et des critiques supplémentaires de ces approches.

3.1. La mesure de la taille de l'économie informelle en Amérique latine

12. Des résultats récents facilitent la comparaison des estimations de la taille de l'économie informelle en fonction de différentes définitions ou techniques[10]. Ce travail, qui cible l'Amérique latine, rend compte de six estimations différentes de la taille de l'économie informelle dans plusieurs pays de cette région du monde. Le graphique 1 présente les résultats de trois mesures effectuées.

Graphique 1 : Mesures de l'économie informelle[11]



Notes :
a. Pourcentage de ventes non déclarées[1]
b. Pourcentage de main-d'œuvre informelle : définition productive (% de salariés)[2]
c. Économie parallèle (% du PIB)[3]

1. Le secteur informel désigne le pourcentage des ventes que les entreprises ne déclarent pas à des fins fiscales (enquête 2006 sur le climat d'investissement).
2. « Une personne est considérée comme étant un travailleur informel si elle appartient à l'une des catégories suivantes : (i) travailleur indépendant non qualifié, (ii) travailleur salarié d'une petite entreprise privée, (iii) travailleur non rémunéré » (Gasparini et Tornarolli 2006, 8).
3. « L'économie parallèle inclut la production légale de biens ou de services marchands qui est délibérément soustraite au regard des pouvoirs publics pour les raisons suivantes : (1) éviter le paiement de l'impôt sur le revenu, de la taxe sur la valeur ajoutée et d'autres taxes ; (2) éviter le paiement des cotisations de sécurité sociale ; (3) se soustraire à certaines normes légales sur le marché du travail, comme le salaire minimum, le plafonnement du temps de travail, les normes en matière de sécurité, etc. ; et (4) se soustraire à certaines procédures administratives, comme l'obligation de remplir des questionnaires statistiques ou d'autres formulaires administratifs » (Schneider 2005, 600).
Dans tous les cas, les chiffres régionaux sont des moyennes non pondérées.

[10] Voir Perry *et al.* (2007).

[11] De Perry *et al*. (2007).

13. L'une des méthodes d'évaluation de l'économie informelle consiste à se procurer des informations correspondantes de la manière la plus « directe » possible. Bien que les techniques d'estimation directe ne mesurent pas directement l'importance du secteur informel en tant que tel, elles se fondent sur des données provenant d'enquêtes volontaires ou de contrôles fiscaux afin d'élaborer des estimations. En général, ces enquêtes demandent aux entreprises d'indiquer spontanément leurs chiffres d'affaires, leur appréciation de la discipline fiscale dans leur secteur et d'autres aspects de leurs activités. Les enquêtes sur le climat d'investissement menées par la Banque mondiale mesurent la discipline fiscale en interrogeant les entreprises sur le montant des recettes et sur le nombre de travailleurs non déclarés. Le cadre a du graphique 1 présente une estimation du pourcentage des ventes non déclarées par les entreprises. Le pourcentage de sous-déclaration va de moins de 5 % pour le Chili à plus de 40 % pour le Panama. Ces estimations montrent que 5 % des ventes réalisées par les entreprises au Chili sont le fait d'entreprises informelles, contre plus de 40 % au Panama.

14. Les enquêtes auprès des ménages et de la population active constituent un autre moyen direct de mesurer l'économie informelle. Le cadre b du graphique 1 rend compte d'une mesure souvent appelée définition « productive », c'est-à-dire qui cible davantage les petites entreprises informelles. La définition productive inclut les travailleurs indépendants, les travailleurs pour compte propre assistés ou non de membres de leur famille, les micro-entrepreneurs et leurs salariés[12]. Selon cette définition, la proportion de la main-d'œuvre exerçant dans le secteur informel est comprise entre un peu moins de 40 % au Chili et plus de 70 % en Bolivie.

15. Les estimations de l'importance du secteur informel peuvent aussi être indirectes[13]. Le cadre c du graphique 1 évalue la taille de l'économie parallèle en s'appuyant sur une méthode statistique souvent appelée modèle MIMIC (*Multiple Indicator Multiple Cause*, multiples indicateurs multiples causes)[14]. L'économie parallèle englobe toutes les activités délibérément soustraites au regard des pouvoirs publics pour éviter le paiement des impôts et des cotisations de sécurité sociale ou contourner certaines normes légales ou procédures administratives[15]. Selon cette mesure, le secteur informel va de 20 % pour le Chili à environ 70 % en Bolivie.

16. Ces résultats montrent que la définition de l'économie informelle joue un rôle essentiel. La taille de l'économie informelle mesurée sur la base des travailleurs est supérieure à celle qui reflète le pourcentage des ventes non déclarées[16]. En outre, la position dans le classement varie elle aussi. La Bolivie, qui se situait au bas de l'échelle avec la méthode fondée sur les ventes non déclarées, se retrouve en tête du classement avec les mesures basées sur l'économie parallèle et la définition productive. Si l'on se réfère à ces résultats, le problème de la main-d'œuvre informelle s'avère plus préoccupant en Bolivie que dans d'autres pays d'Amérique latine. Les responsables politiques doivent savoir que les résultats obtenus varient en fonction des définitions appliquées.

---

[12] Il existe également la définition dite légaliste. Elle cible davantage la couverture des travailleurs par les dispositifs obligatoires de protection des salariés. Voir Hussmanns (2004) pour plus de détails.

[13] Il existe plusieurs méthodes. Les comptes nationaux de revenu et de produits peuvent être utilisés pour estimer la taille de l'économie informelle, sur la base de l'écart entre le total des recettes et le total des dépenses. Les données relatives à la consommation d'électricité et à la demande monétaire sont également utilisées. Toutefois, la méthode la plus répandue est celle du modèle MIMIC (multiples indicateurs multiples causes).

[14] Voir Perry *et al.*, Schneider et Enste (2000, 2002).

[15] La définition de l'économie parallèle appliquée par les auteurs semble donc correspondre parfaitement à celle de l'économie souterraine examinée ci-dessus.

[16] Les auteurs observent que la corrélation entre ces deux mesures de l'économie informelle est très faible, puisqu'elle n'est que de 0.11. Ces résultats suggèrent que d'autres facteurs décrits ci-dessous ont une incidence sur l'importance de l'économie informelle. Ils révèlent également une faible corrélation entre les mesures de l'économie parallèle et les ventes sous-déclarées (0.29), mais une corrélation relativement élevée (0.60) avec les estimations obtenues en appliquant la définition productive.

3.2. L'essor de l'économie informelle dans le monde

17. Les chercheurs souhaitent à la fois connaître l'importance de l'économie informelle et savoir si elle progresse ou régresse. Le tableau 1 résume les résultats relatifs à la taille de l'économie parallèle à trois moments dans le temps : 1990/1991, 1994/1995 et 1999/2000. Selon les estimations, en 1999/2000, l'économie parallèle représentait en moyenne 41.2 % du PIB de 24 pays africains[17], 41.5 % du PIB de 17 pays d'Amérique centrale et du Sud[18], 26.3 % du PIB de 25 pays d'Asie[19], 37.9 % du PIB de 23 pays en transition[20] et 16.8 % du PIB de 21 pays de l'OCDE[21]. Elles indiquent également que, sur la période de 11 ans étudiée et pour les pays pour lesquels des estimations sont disponibles, le secteur informel s'est accru de 7.3 % en Afrique, 7.3 % dans les pays d'Amérique centrale et du Sud, 5.4 % dans les pays d'Asie, 6.4 % dans les pays en transition et 3.6 % dans les pays de l'OCDE. L'annexe A contient des statistiques détaillées supplémentaires sur 110 pays pour l'année 2000[22]. Les deux sections suivantes examinent les causes du développement de l'économie informelle et ses conséquences.

Tableau 1 : Taille moyenne de l'économie parallèle dans des pays en développement, en transition et de l'OCDE[23]

Pays/Année	**Taille moyenne de l'économie parallèle – valeur ajoutée en % du PIB officiel selon la méthode MIMIC et de la demande monétaire (nombre de pays)**		
Pays en développement :	**9090/91**	**1994/95**	**1999/2000**
Afrique	33.9 (24)	37.4 (24)	41.2 (24)
Amérique centrale et du Sud	34.2 (17)	37.7 (17)	41.5 (17)
Asie	20.9 (25)	23.4 (25)	26.3 (25)
Pays en transition	31.5 (23)	34.6 (23)	37.9 (23)
Pays de l'OCDE très développés	13.2 (21)	15.7 (21)	16.8 (21)

4. Causes de l'existence de l'économie informelle

18. De nombreux facteurs peuvent influer sur l'attractivité du secteur informel. Cette partie du document fournit des informations générales pour illustrer les facteurs que les responsables politiques

[17] Les 24 pays africains sont les suivants : Afrique du Sud, Algérie, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Égypte, Éthiopie, Ghana, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Mozambique, Niger, Nigéria, Ouganda, Sénégal, Tanzanie, Tunisie, Zambie et Zimbabwe.

[18] Les 17 pays d'Amérique centrale et du Sud sont les suivants : Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Équateur, Guatemala, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Pérou, République dominicaine, Uruguay, Venezuela.

[19] Les 25 pays d'Asie sont les suivants : Arabie Saoudite, Bangladesh, Chine, Corée, Émirats arabes unis, Hong Kong, Chine, Inde, Indonésie, Iran, Israël, Japon, Jordanie, Liban, Malaisie, Mongolie, Népal, Pakistan, Philippines, Singapour, Sri Lanka, Syrie, Thaïlande, Turquie, Viet Nam, Yémen.

[20] Les 23 pays en transition sont les suivants : Albanie, ancienne République fédérale de Yougoslavie, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Fédération de Russie, Géorgie, Hongrie, Kazakhstan, Lettonie, Lituanie, Moldova, Ouzbékistan, Pologne, République kirghize, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Slovénie, Ukraine.

[21] Les 21 pays de l'OCDE sont les suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Suède, Suisse.

[22] Bien que la méthodologie sous-jacente utilisée par Schneider (2005) ait été critiquée par certains auteurs, trois raisons importantes justifient de fournir ces statistiques détaillées supplémentaires. Premièrement, il ne faut pas oublier qu'aucune définition ne rend parfaitement compte de l'économie informelle et qu'aucune technique d'estimation n'est idéale – toutes les définitions et techniques ont leurs faiblesses. Deuxièmement, il est important de connaître l'étendue du travail informel dans les pays afin de pouvoir identifier les pratiques exemplaires susceptibles de le faire reculer. Troisièmement, ses estimations informent sur la taille de l'économie informelle dans de nombreux pays.

[23] Voir Schneider (2005).

devraient prendre en compte lorsqu'ils s'efforcent de lutter contre l'économie informelle. Elle n'entend pas dresser une liste exhaustive de toutes les causes possibles et ne privilégie pas les facteurs sociaux, démographiques ou macroéconomiques[24], en dépit de leur importance ; en revanche, elle examine la relation entre la taille de l'économie informelle et les réglementations, impôts et structures de gouvernance.

4.1. Incidence des réglementations sur l'économie informelle

19. De nombreux chercheurs ont souligné que les réglementations sont souvent contraignantes, inutiles ou vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre leurs objectifs. Une réglementation trop contraignante ou inefficiente peut augmenter considérablement le coût du passage à l'économie formelle et l'exercice d'une activité déclarée[25]. En outre, la suppression des restrictions inutiles supportées par les entreprises peut intensifier la concurrence dans l'économie formelle, car les entreprises seront plus nombreuses à vouloir y entrer. Sur les marchés concentrés notamment, la suppression des réglementations inutilement coûteuses peut contribuer à renforcer la concurrence et à améliorer les performances économiques globales d'un pays.

4.1.1. Règles relatives à l'enregistrement des entreprises

20. La difficulté de s'enregistrer et de débuter ses activités est systématiquement reconnue comme un obstacle majeur que rencontrent les entreprises informelles. Dans de nombreux pays, des procédures d'immatriculation coûteuses et inefficientes dissuadent fortement les entreprises de rejoindre l'économie formelle[26]. Au lieu d'entraver leurs efforts, les pouvoirs publics devraient favoriser activement l'immatriculation des entreprises.

21. Pour mesurer la facilité de faire des affaires dans un pays, la Banque mondiale publie chaque année les indicateurs DBI (*Doing Business Indicators*). Ces indicateurs rendent compte de la facilité de faire des affaires dans dix domaines, dont l'un concerne la création d'entreprise[27]. Les critères d'évaluation des pays sont les suivants :

a) nombre de procédures qu'une entreprise doit mener à bien avant de pouvoir débuter légalement ses activités[28],

b) temps (nombre de jours) requis pour accomplir chacune de ces procédures,

---

[24] La contribution de l'Ukraine indique que la taille de l'économie informelle s'est accrue temporairement en réaction aux processus de transformation du marché à l'œuvre dans les années 90. La migration rapide vers les villes peut entraîner l'afflux d'un excédent de main-d'œuvre non qualifiée dans le secteur informel. L'instabilité macroéconomique provoquée par une crise sur le marché des changes ou un revirement économique peut influer sur les flux d'emplois entre l'économie formelle et l'économie informelle.

[25] Voir les contributions de la Bulgarie, de l'Égypte, de la Jordanie, du Kenya, de la Mongolie, de la Turquie et de l'Ukraine au Forum mondial sur la concurrence de l'OCDE, La politique de la concurrence et l'économie informelle.

[26] La contribution de l'Ukraine cite spécifiquement les procédures d'enregistrement des entreprises comme principal obstacle à l'entrée dans l'économie formelle (Forum mondial sur la concurrence de l'OCDE, La politique de la concurrence et l'économie informelle).

[27] Les dix domaines identifiés par la Banque mondiale sont les suivants : création d'entreprise ; octroi de permis de construire ; embauche des travailleurs ; transfert de propriété ; obtention de prêts ; protection des investisseurs ; paiement des taxes et impôts ; commerce transfrontalier ; exécution des contrats ; et fermeture d'entreprise. Voir le rapport *Doing Business* 2008, Comparaison des réglementations dans 178 pays (www.doingbusiness.com).

[28] Ces procédures incluent l'obtention de l'ensemble des autorisations et licences nécessaires et l'accomplissement de toutes les inscriptions, vérifications et notifications requises auprès des autorités afin de permettre à l'entreprise d'exercer des activités déclarées.

c) coût induit par chacune de ces procédures et par le démarrage de l'activité (en pourcentage du revenu par habitant), et

d) capital minimum que les entreprises doivent verser (en pourcentage du revenu par habitant).

Tableau 2 : Facilité de création d'une entreprise[29]

Région ou économie	Durée (jours)	Procédures (nombre)	Coût (% du RNB par habitant)	Capital minimum obligatoire à verser (% du RNB par habitant)
Amérique latine et Caraïbes	64.5	9.7	39.1	3.4
Asie de l'Est et Pacifique	44.2	8.6	32.3	37.3
Asie du Sud	32.5	7.4	31.9	0.6
Moyen-Orient et Afrique du Nord	23.5	8.4	41.0	331.4
Europe de l'Est et Asie centrale	22.6	7.7	8.6	36.0
OCDE	13.4	5.8	4.9	19.7

22. L'annexe B fournit des statistiques détaillées sur la facilité de créer une entreprise dans 180 pays à partir de la base de données des DBI pour 2008 et le tableau 2 ci-dessus présente des analyses régionales. Bien que les pays de l'OCDE soient bien placés pour ce critère, il existe des différences considérables entre eux. Par exemple, le délai de création d'une entreprise va de un à deux jours, respectivement en Nouvelle-Zélande et en Australie, à 47 jours en Espagne. En dehors de l'OCDE, la Géorgie, Maurice, Puerto Rico et Singapour font partie des dix premiers pays pour ce qui est de la facilité globale de création d'une entreprise.

23. Les écarts importants pour les délais d'immatriculation et les coûts de création d'une entreprise laissent penser que les pays disposent d'une marge significative pour améliorer leurs pratiques dans ces domaines et accroître la participation au secteur formel. D'une manière générale, les données montrent que les pays en développement réglementent beaucoup plus les créations d'entreprises que les pays développés. Des procédures d'enregistrement très longues et coûteuses dissuaderont probablement les entreprises les moins déterminées de s'immatriculer et de rejoindre l'économie formelle. Au Brésil, l'enregistrement d'une entreprise prend 155 jours, contre 76 en Indonésie. Des obligations de capital minimum trop sévères peuvent elles aussi décourager les entreprises de s'enregistrer. L'annexe B montre que la Syrie, la Guinée-Bissau, le Niger, l'Éthiopie, le Togo, Djibouti, la République centrafricaine, la Guinée, Oman et le Burkina Faso exigent le capital minimum obligatoire le plus élevé pour créer une entreprise. En revanche, 79 des 181 pays étudiés dans la base de données 2008 des DBI n'exigent pas de capital minimum.

4.1.2. Droit du travail

24. Le droit du travail régit notamment l'embauche et le licenciement de salariés, les indemnités de départ, le salaire minimum, les heures supplémentaires et leur rémunération, ainsi que les avantages sociaux et prestations sociales obligatoires, les droits d'association et de négociations collectives. Les réglementations afférentes sont souvent votées par le Parlement et visent à protéger les travailleurs contre les mesures inéquitables et discriminatoires. Alors que les pouvoirs publics tentent de trouver le juste équilibre entre protection des travailleurs et flexibilité du marché du travail, la plupart des pays en développement privilégient une rigidité excessive au détriment des entreprises comme des travailleurs. Par

[29] Calculs provenant de la base de données DBI pour 2008.

conséquent, les entreprises sont plus susceptibles de procéder à des embauches informelles lorsque la réglementation est moins souple. Les recherches corroborent cette hypothèse et mettent en évidence un lien entre droit du travail rigide et taille de l'économie informelle[30].

25. Le tableau 3 présente quelques résultats du rapport *Doing Business* 2008 de la Banque mondiale concernant plusieurs pays. Selon les mesures des DBI, des pays d'Afrique comme la Guinée équatoriale, Sao Tomé-et-Principe, la Tanzanie, la République du Congo, la République centrafricaine, la Guinée-Bissau, le Niger et la République démocratique du Congo ont la réglementation du travail la plus rigide. Le tableau 3 indique également que trois pays de l'OCDE seulement (États-Unis, Australie et Danemark) figurent parmi les dix premiers en termes de facilité d'embauche. Des indemnités de licenciement élevées incitent les entreprises à recourir à de la main-d'œuvre informelle car les décisions d'embauche ne sont pas toujours judicieuses et les périodes de ralentissement économique peuvent entraîner des licenciements coûteux. L'Égypte, le Ghana, la Guinée équatoriale, le Mozambique, la Sierra Leone, le Soudan, la Zambie et le Zimbabwe font partie des pays où les coûts de licenciement sont élevés.

Tableau 3 : Résultats des recherches de la Banque mondiale sur la réglementation de l'embauche

Indice de rigidité de l'emploi		Coût de licenciement (semaines de salaire)[31]	
Le moins	**Le plus**	**Le moins**	**Le plus**
Singapour	Panama	Afghanistan – 0	Soudan – 118
États-Unis	Sierra Leone	Danemark – 0	Égypte – 132
Îles Marshall	Angola	Iraq – 0	Guinée équatoriale – 133
Maldives	Rép. dém. du Congo	Îles Marshall – 0	Mozambique – 134
Géorgie	Guinée-Bissau	Micronésie – 0	Équateur – 135
Tonga	Paraguay	Nouvelle-Zélande – 0	Sri Lanka – 169
Brunei	Guinée équatoriale	Palaos – 0	Zambie – 178
Australie	Sao Tomé-et-Principe	Puerto Rico – 0	Ghana – 178
Palau	Venezuela	Tonga – 0	Sierra Leone – 189
Danemark	Bolivie	États-Unis – 0	Zimbabwe – 446

4.2. Incidence des impôts sur l'économie informelle

26. De nombreux auteurs considèrent que les entreprises qui choisissent d'opérer dans le secteur informel le font pour des raisons fiscales. Elles échappent à l'impôt lorsqu'elles sous-déclarent leur chiffre d'affaires ou leurs bénéfices ou ne paient pas la TVA, la taxe sur les ventes, la taxe foncière ou d'autres impôts. Le tableau 4 présente des résultats issus de la base de données des DBI de la Banque mondiale pour 2008. Sept pays examinés par la Banque mondiale ont une législation aux termes de laquelle la charge fiscale supportée par les entreprises dépasse l'intégralité de leurs bénéfices (Argentine, Bélarusse, Burundi, Gambie, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sierra Leone). La discipline fiscale peut être difficile lorsqu'il faut procéder à de nombreux paiements ou remplir de multiples formulaires ou lorsque, tout simplement, se conformer à la législation prend beaucoup de temps. Des études révèlent que les pays où l'économie informelle est développée soumettent les entreprises à une lourde charge fiscale s'agissant du nombre d'impôts, du nombre de paiements différents et du total de ces paiements[32]. Par exemple, parmi les 181 pays étudiés dans la base de données des DBI, le Venezuela se

[30] Voir Banque mondiale, *Doing Business* 2007, How to reform.

[31] Indemnités et pénalités dues en cas de licenciement d'un travailleur pour raisons économiques, exprimées en nombre de semaines de salaires.

[32] Voir le rapport *Doing Business* 2008, Comparaison des réglementations dans 178 pays, p. 39.

classe 174e pour le nombre de paiements, 173e pour la durée des procédures de paiement et 144e pour le taux global d'imposition des bénéfices.

Tableau 4 : Résultats des recherches de la Banque mondiale sur le poids de la fiscalité

Nombre de paiements par an[33]			Taux global d'imposition (% des bénéfices)[34]	
Le plus bas	**Le plus élevé**		**Le plus bas**	**Le plus élevé**
Maldives – 1	Côte d'Ivoire – 66		Vanuatu – 8.4	Tadjikistan – 85.5
Qatar – 1	Serbie - 66		Maldives – 9.1	Ouzbékistan – 90.6
Suède – 2	Venezuela – 70		Qatar – 11.3	Mauritanie – 98.7
Hong Kong, Chine – 4	Jamaïque – 72		Émirats arabes unis – 14.4	Argentine – 108.1
Norvège – 4	République kirghize – 75		Koweït – 14.4	Bélarusse – 117.5
Singapour – 5	Monténégro – 89		Arabie Saoudite – 14.5	République centrafricaine – 203.8
Kiribati – 7	Ukraine – 99		Bahreïn – 15	Rép. dém. du Congo – 229.8
Lettonie – 7	Ouzbékistan – 106		Zambie – 16.1	Sierra Leone – 233.5
Maurice – 7	Bélarusse – 112		Cisjordanie et Gaza – 16.8	Burundi – 278.7
Afghanistan – 8	Roumanie – 113		Botswana – 17.1	Gambie – 292.4

4.3. Incidence des mesures coercitives des pouvoirs publics

27. La réglementation des activités commerciales, le droit du travail et la fiscalité influent sur les calculs de coûts et d'avantages effectués par les entreprises et, en définitive, les incitent à rejoindre l'économie formelle ou les en dissuadent. Toutefois, d'autres facteurs entrent en ligne de compte, notamment la perception, par les entreprises, de l'efficacité des pouvoirs publics. Une action efficace de l'administration encourage les entreprises à respecter la législation fiscale et les autres réglementations. Lorsque les ressources consacrées aux contrôles et au recouvrement des impôts sont insuffisantes, par exemple, les entreprises seront davantage incitées à contourner la législation. Des sanctions faibles et non systématiques encouragent aussi ce comportement[35].

28. Selon certaines études, il existe un lien entre efficacité de l'action publique et taille de l'économie informelle. Ainsi, la perception de l'inefficacité des pouvoirs publics est associée à un secteur informel plus développé, tandis que la corruption lui est positivement corrélée. Par exemple, un niveau plus élevé de sous-déclaration des ventes et des effectifs est corrélé à une perception de corruption[36]. Ces éléments laissent penser que les entreprises sous-déclarent leurs ventes ou leurs effectifs salariés afin de dissimuler leurs activités aux fonctionnaires corrompus ou simplement parce qu'elles ne veulent pas payer des impôts et financer une administration inefficace. Dans un cas comme dans l'autre, l'économie informelle se développe.

[33] Nombre total de paiements par an.

[34] Montant total des taxes, impôts et contributions obligatoires dus par l'entreprise.

[35] Des éléments montrent également que les sanctions et la probabilité d'un contrôle n'expliquent pas à elles seules les niveaux observés de discipline fiscale. Les normes sociales semblent aussi jouer un rôle (Torgler, 2005). Cela laisse penser que les pouvoirs publics doivent aussi se soucier de morale fiscale.

[36] Perry *et al*. (2007).

5. L'emploi informel réduit la productivité

29. Dans des circonstances normales, la concurrence permet aux entreprises plus productives de gagner des parts de marché au détriment d'entreprises moins productives. Lorsque la concurrence s'exerce normalement, le marché adresse des messages clairs aux entreprises (par exemple par le biais des prix qu'elles peuvent facturer et des bénéfices qu'elles peuvent réaliser) sur les biens et services que les consommateurs souhaitent acquérir. Les entreprises efficientes qui proposent des produits attractifs à bas prix prospèreront, tandis que celles inefficientes péricliteront[37]. En outre, les recherches effectuées montrent systématiquement que les avantages procurés par une productivité accrue sont souvent répercutés sur les consommateurs grâce à des prix plus bas, des biens et services de meilleure qualité ou des produits innovants[38]. Par conséquent, les gains de productivité contribuent au bien-être des consommateurs et sont normalement une source essentielle d'avantage concurrentiel pour les entreprises et les pays.

30. Toutefois, l'économie informelle peut fausser le processus concurrentiel par lequel les entreprises productives et déclarées conquièrent des parts de marché et vendent à bas prix des biens et des services autorisés aux consommateurs. Les entreprises informelles peuvent survivre et même prospérer sur le marché, en dépit de leur plus faible productivité, précisément parce qu'elles échappent aux réglementations coûteuses et réduisent ainsi fortement leur structure de coûts. Le coût de fourniture de biens et de services sur le marché étant beaucoup plus faible pour les entreprises informelles, elles ne sont pas soumises aux mêmes pressions concurrentielles que les entreprises déclarées et ne quitteront vraisemblablement pas le marché, même si les entreprises déclarées sont souvent beaucoup plus productives. Par conséquent, de nombreux observateurs constatent avec inquiétude que le secteur informel nuit à la productivité des marchés et de l'ensemble de l'économie[39].

31. Pour aider le lecteur à comprend l'effet pernicieux du secteur informel sur la productivité, cette section passe en revue les facteurs qui pèsent sur la productivité des entreprises informelles et explique comment celles-ci brident la croissance des entreprises formelles. Elle examine également les résultats de travaux récents sur la productivité des entreprises informelles, qui mettent souvent en évidence l'effet délétère de l'informalité sur la productivité et son impact négatif sur la croissance économique des pays en développement.

5.1. Facteurs réduisant la productivité des entreprises informelles

32. Plusieurs facteurs diminuent la productivité des entreprises informelles en les maintenant artificiellement petites et en les privant de l'accès à un large éventail de ressources.

- *Incapacité de réaliser des économies d'échelle et de gamme.* Pour diverses raisons, les entreprises informelles sont souvent trop petites pour exploiter pleinement les économies d'échelle et de gamme. Par conséquent, leur coût moyen de production est souvent élevé, et elles ne parviennent pas à exploiter les gains d'efficience générés par la division du travail, entraînant un gaspillage de ressources. L'accès restreint au capital et au crédit explique en partie pourquoi les entreprises informelles restent petites. Lorsqu'une entreprise décide d'exercer ses activités dans le secteur informel, elle se prive de possibilités d'obtenir des capitaux et des crédits et d'investir dans des projets d'expansion. Les investisseurs et les banques sont moins enclins à investir et à accorder des prêts à des entreprises incapables de soumettre des dossiers complets, contenant documents d'immatriculation, autorisations d'exercice et quitus fiscal. Ils peuvent

[37] Voir *Productivity and Competition, An OFT perspective on the Productivity Debate*, 2007.

[38] Nordhaus (2004) estime que 98 % seulement de la valeur sociale des innovations réalisées par l'économie américaine après la Seconde guerre mondiale a bénéficié aux consommateurs.

[39] Voir Lewis (2004), Djankov *et al*. (2002) et www.doingbusiness.org, par exemple.

aussi exiger des états financiers certifiés portant sur de nombreuses années. Par conséquent, les petites entreprises non déclarées se tournent souvent vers des sources informelles (économies personnelles, membres de la famille, amis) ou même des prêteurs sur gages. Les sommes que ces créanciers peuvent prêter sont vraisemblablement réduites. L'informalité peut aussi nuire à la solvabilité des grandes entreprises. Lorsque de grandes entreprises sous-déclarent leurs ventes, leur attractivité aux yeux de bailleurs de fonds potentiels et leur capacité de se procurer des fonds auprès des investisseurs s'en trouvent réduites[40].

- Les entreprises informelles peuvent aussi *vouloir* rester petites pour ne pas être détectées par l'administration et sanctionnées parce qu'elles n'ont pas payé leurs impôts ou respecté différents règlements, dans la mesure où les contrôles se concentrent sur les grandes entreprises[41].
- *Emploi de travailleurs peu productifs*. Les travailleurs très productifs choisiront de préférence des entreprises déclarées qui offrent plus d'avantages. Selon une étude, la plupart des travailleurs qualifiés sont embauchés par des entreprises déclarées tenues, de par la loi, de leur offrir toute une série de prestations[42].
- *Plus faible intensité capitalistique*. L'intensité capitalistique des entreprises informelles est souvent inférieure à celle des entreprises déclarées parce qu'elles emploient des équipements moins nombreux et moins performants auxquels elles substituent une main-d'œuvre informelle bon marché. Cette stratégie réduit la productivité du travail et bride l'efficience économique.
- *Organisation inefficiente*. Le manque d'intensité concurrentielle sur les marchés où le secteur informel est très développé peut conduire les entreprises informelles à fonctionner de manière inefficiente. Elles peuvent utiliser des méthodes périmées et inefficientes pour produire leurs biens et leurs services. Par exemple, les entreprises de construction peuvent affecter les mêmes travailleurs à toutes les tâches au lieu de recourir à des sous-traitants. Elles peuvent aussi employer des processus qui font trop appel à l'habileté technique et pas assez aux matériaux préfabriqués[43].
- *Accès restreint aux ressources publiques*. Certains auteurs soulignent le fait que les entreprises informelles ont plus difficilement accès aux services publics (infrastructures, services bancaires, formation et autres prestations), ce qui pénalise leur productivité[44]. Pour participer à ces programmes, les entreprises doivent souvent être immatriculées.
- *Accès limité aux tribunaux.* Lorsqu'une entreprise opère dans le secteur informel, elle n'a souvent guère accès aux tribunaux et aux autres mécanismes officiels d'exécution des contrats. Privée de ces recours, elle s'inquiètera davantage de la capacité de ses clients de payer l'intégralité de leur dû. Par conséquent, elle limitera ses activités à un petit nombre de partenaires commerciaux, ce qui est inefficient.
- *Plus grande vulnérabilité à la corruption*. Les entreprises informelles sont plus exposées à la corruption que les entreprises formelles. Ces dernières peuvent signaler les cas de corruption aux autorités compétentes, tandis que les entreprises informelles craindront en agissant ainsi d'attirer l'attention des autorités et de subir des sanctions financières ou autres. Elles peuvent donc être

[40] Reis constate qu'une augmentation de 1 % de la part des salariés à temps plein non déclarés est associée à une baisse de 0.3 % de la productivité totale des facteurs.

[41] Farrell (2004).

[42] Voir McKinsey Global Institute (1998).

[43] Voir McKinsey Global Institute (1998).

[44] Djankov *et al.*, (2002).

plus enclines à payer des pots-de-vin que les entreprises déclarées, ce qui est un facteur d'inefficience[45].

- *Flexibilité du travail accrue.* L'emploi informel peut donner plus de liberté aux entreprises dans leur gestion de la main-d'œuvre et faire baisser les coûts d'embauche et de licenciement. Les entreprises informelles peuvent donc être en mesure de licencier plus facilement les travailleurs improductifs. Elles peuvent aussi augmenter leur efficience en payant leurs travailleurs moins que le salaire minimum (Almeida et Carneiro, 2005).

5.2. L'informalité est préjudiciable aux entreprises déclarées

33. *Économies d'échelle et champ d'action.* De nombreux auteurs suspectent que les entreprises informelles peuvent offrir des prix attractifs aux consommateurs uniquement parce qu'elles ne s'immatriculent pas, ne paient pas la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur le revenu, échappent au droit du travail, aux réglementations sur les produits et sur l'occupation des sols, violent les droits d'auteur, vendent des produits de contrebande ou fournissent des services sans autorisation[46]. Si le coût global du respect des différentes réglementations est élevé, les entreprises informelles qui se livrent à ces activités acquerront un avantage concurrentiel substantiel face aux entreprises formelles aux yeux des consommateurs. Cela peut donc empêcher l'entrée ou le développement d'entreprises formelles sur le marché. Lorsque de petites entreprises informelles empêchent l'entrée ou l'expansion d'entreprises formelles plus grandes et plus productives, celles-ci sont lésées et des ressources sont gaspillées[47].

Études du cabinet McKinsey Global Institute : la distribution alimentaire en Russie

McKinsey Global Institute (MGI) a étudié l'impact de l'économie informelle sur la productivité de plusieurs secteurs. L'examen de la productivité de la distribution alimentaire en Russie révèle que les entreprises informelles constituent un obstacle majeur à la croissance de la production et de la productivité[48]. Par exemple, les magasins modernes de vente alimentaire au détail en Russie ne parviennent pas à gagner des parts de marché sur les petites échoppes, les marchés de gros en plein air, les kiosques alimentaires et autres petits magasins moins productifs parce que ces derniers tirent parti d'une fiscalité allégée et vendent souvent des produits contrefaits ou importés illégaux. Malgré leur plus petite taille, les entreprises informelles possèdent un avantage de coût de 13 % par rapport aux supermarchés plus grands et plus productifs. MGI souligne que si les lois étaient appliquées de la même façon aux petites entreprises informelles et aux grandes entreprises déclarées, les détaillants informels seraient privés de leur seule source d'avantage compétitif : leur capacité à proposer des prix bas. En réalité, ils vendraient leurs produits 5 % plus chers.

À Obninsk, MGI a étudié l'effet d'une réduction de la paperasserie et de la décision de la ville de mettre en œuvre une politique fiscale plus efficace. Les résultats montrent qu'une fois les changements adoptés, les détaillants modernes ont rapidement gagné des parts de marché et 10 % des vendeurs alimentaires traditionnels ont fermé. En outre, les distributeurs restants ont modernisé leur offre de services grâce à une meilleure présentation des marchandises et à un allongement des horaires d'ouverture.

[45] Johnson *et al.* (2000) constatent que le travail informel est positivement corrélé à la corruption.

[46] Selon Farrell, les stratégies adoptées par les entreprises informelles pour se soustraire aux réglementations varient d'un secteur à l'autre. Par exemple, les entreprises de construction ont tendance à sous-déclarer leurs effectifs et le nombre d'heures travaillées (pour réduire leurs paiements de sécurité sociale), tandis que les vendeurs au détail non déclarés se soustraient aux paiements de la TVA.

[47] Les données de l'enquête auprès des entreprises menée par la Banque mondiale concernant l'Amérique latine estiment à 6 466 le nombre d'entreprises manufacturières déclarées établies dans 14 pays d'Amérique latine. Ces données montrent que 38.7 % de ces entreprises considèrent que la concurrence des entreprises informelles est l'un des trois principaux obstacles aux affaires, devant d'autres problèmes comme les taux d'imposition et l'accès aux crédits. Voir Gonzalez et Lamanna (2007).

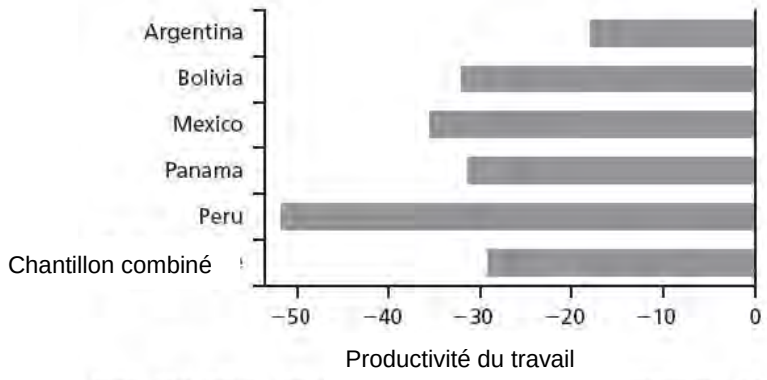
[48] Voir McKinsey Global Institute, *Unlocking Economic Growth in Russia*, octobre 1999.

34. *Innovation et propriété intellectuelle.* Le travail informel peut aussi réduire les incitations des entreprises formelles à innover, à adopter de nouvelles technologies ou à développer des marques. L'élaboration de nouvelles méthodes de travail et technologies et l'investissement dans des méthodes et technologies développées par d'autres sont des investissements dont les retombées doivent être prévisibles. Mais, compte tenu des avantages dont bénéficient les entreprises informelles en termes de coûts, ces retombées seront moins probables. Dans certains cas, les entreprises informelles vendent des produits qui violent les droits d'auteurs détenus par des entreprises formelles ou qui emploient des brevets illégaux. Ces activités découragent les entreprises formelles de créer de la propriété intellectuelle car les retombées financières deviennent moins intéressantes[49].

5.3. Études sur la croissance globale et sur la productivité des entreprises

35. Des auteurs ont utilisé les données microéconomiques provenant de la base de données de l'enquête auprès des entreprises administrée par la Banque mondiale pour déterminer s'il existe des écarts de productivité entre les entreprises qui ont toujours opéré dans le secteur formel et celles qui ont débuté leurs activités sans être déclarées mais ont ensuite rejoint l'économie formelle. D'après les éléments qui figurent dans le graphique 2, une fois effectués les ajustements statistiques requis pour tenir compte d'une série de facteurs influant sur la productivité, les entreprises qui débutent leurs activités sans être déclarées sont beaucoup moins productives que celles qui ont toujours été déclarées. Comme l'expliquent les auteurs de l'étude, « celles qui débutent leurs activités sans s'enregistrer se retrouvent au bas de l'échelle de productivité des secteurs et régions concernés. L'écart de productivité du travail entre ces entreprises et celles qui ont toujours été déclarées est de 29 % en moyenne pour sept pays d'Amérique latine et des Caraïbes »[50].

Graphique 2 : Effet estimé de l'emploi informel sur la productivité du travail[51]



Note : ce graphique rend compte de coefficients relatifs aux indicateurs de l'économie formelle dans des régressions du log de la production par travailleur sur une variable indicatrice correspondant à l'absence de déclaration au moment du démarrage des activités, en tenant compte de la taille de l'entreprise, de la durée d'exercice, du secteur et de la région.

36. Les estimations réalisées au niveau des entreprises susmentionnées et les études du cabinet McKinsey suggèrent que les écarts de productivité entre entreprises formelles et informelles peuvent être

[49] Farrell (2004) observe que les entreprises de logiciels non déclarées s'approprient innovations et droits d'auteur sans payer les droits afférents, ce qui peut réduire de 90 % la productivité et la rentabilité du secteur formel.

[50] Voir Perry *et al*. (2008)

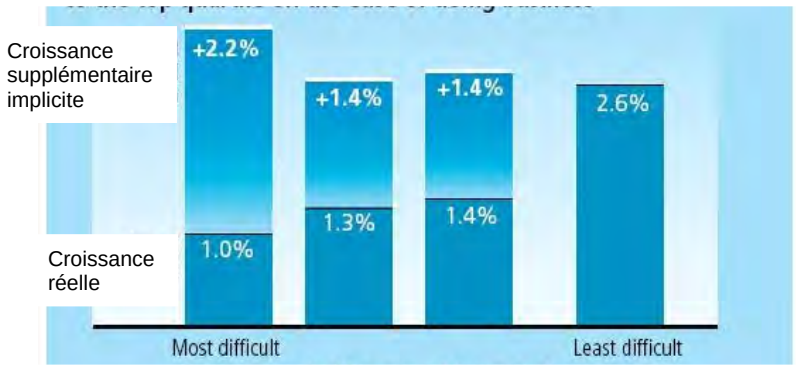
[51] De Perry *et al*. (2007).

considérables[52]. Ces études montrent que le transfert de la production d'entreprises non déclarées et peu productives vers des entreprises déclarées plus productives ou la régularisation d'entreprises non déclarées pourrait générer des gains d'efficience.

37. Certaines études macroéconomiques montrent que les retombées des réformes réglementaires sur la croissance économique annuelle sont considérables. Djankov *et al.* (2004) constatent que si les pays amélioraient tous les aspects des indicateurs DBI et accédaient au quartile supérieur, leur taux de croissance connaîtrait une forte augmentation. Le passage des trois quartiles inférieurs au quartile supérieur des DBI s'accompagnerait d'un gain de croissance annuelle allant de 1.4 % à 2.2 % (voir le graphique 3).

Graphique 3 : La facilité de faire des affaires est associée à un gain de croissance[53]

Croissance annuelle supplémentaire générée par une amélioration hypothétique avec passage au quartile supérieur de la facilité de faire des affaires



Pays classés en fonction de la facilité de faire des affaires, quartiles
Note : l'analyse tient compte du revenu, des dépenses publiques, des taux d'inscription dans l'enseignement primaire et secondaire, de l'inflation, des investissements, des régions et des conflits civils. Les relations sont significatives au seuil de 5 %.

38. Cette étude montre que les bénéfices induits par les réformes réglementaires sont de deux ordres. Premièrement, les entreprises tirent parti d'un environnement réglementaire simplifié, qui leur permet de réorienter leurs ressources vers leurs activités fondamentales, c'est-à-dire la production et la vente de biens et de services. Deuxièmement, les pays qui réduisent les obstacles pour les entreprises s'autorisent à consacrer moins de ressources à leur réglementation et à les utiliser pour offrir de meilleurs services aux citoyens.

39. Malgré la croyance répandue que les entreprises non déclarées freinent la croissance économique, des études empiriques récentes portant sur différents pays produisent des résultats incohérents ou statistiquement non significatifs. Par exemple, selon les estimations (statistiquement significatives) de Schneider, l'expansion de l'économie informelle est associée à une *augmentation* du taux de croissance du PIB dans les pays de l'OCDE comme dans les pays en transition, tandis que pour les pays en développement, la progression de l'économie informelle s'accompagne d'une *diminution* du taux de croissance du PIB[54].

[52] Pour un résumé de plusieurs études réalisées par McKinsey Global Institute, voir Lewis (2004).

[53] Voir Djankov *et al*. (2004).

[54] Schneider (2005) allègue que les entreprises peuvent être écrasées par les taxes et les règlements dans les pays à revenu élevé, de sorte que l'expansion de l'économie parallèle stimule l'économie officielle grâce aux sommes supplémentaires qui y sont dépensées. Mais d'un autre côté, il fait valoir que dans les pays en développement, l'expansion de l'économie parallèle érode l'assiette fiscale et réduit l'offre de biens et de services publics, comme les infrastructures, ce qui pénalise l'économie officielle.

40. Dans leur analyse de pays d'Amérique latine, Perry *et al.* (2007) constatent que l'informalité réduit le taux de croissance du PIB. Ils observent que lorsque l'économie informelle progresse de 10 %, le taux de croissance global du PIB baisse de 0.6 % : si le secteur informel se contractait de 10 %, 10 ans plus tard, l'économie aurait progressé de 6 % grâce au seul impact sur la croissance. Toutefois, leurs estimations ne sont pas statistiquement pertinentes au seuil de 5 %.

6. Application du droit de la concurrence et économie informelle

41. Les publications qui mesurent l'effet de l'emploi informel sur les efforts d'application du droit de la concurrence sont rares. Les contributions des pays à cette table ronde indiquent que, dans certains cas, des actions en justice ont été engagées afin de lutter contre la concurrence déloyale des entreprises non déclarées. Dans un cas, les autorités ont dû examiner des arguments de défense selon lesquels les ententes entre entreprises déclarées sont une parade justifiée à la concurrence déloyale des entreprises non déclarées. Dans un autre cas, les ventes non déclarées ont influé sur le type de données utilisées pour définir les marchés et évaluer les parts de marché. La section suivante examine ces aspects plus en détail.

6.1. Actions menées par les autorités de la concurrence pour combattre l'économie informelle

42. Certaines autorités de la concurrence ont engagé des actions contre ce qu'elles considèrent être des réglementations publiques trop contraignantes et la tarification excessive et discriminatoire de services relevant du monopole exclusif de l'État. Parfois aussi, les autorités de la concurrence ont milité pour la suppression d'exemptions fiscales ou intenté des actions contre les entreprises qui se soustraient à l'impôt et livrent donc une concurrence déloyale aux entreprises déclarées. Les paragraphes suivants présentent trois cas représentatifs issus des contributions à cette table ronde.

- *Ukraine.* Le Comité antimonopole de l'Ukraine (ACU) peut traduire en justice les organismes publics du pays, à l'exception du gouvernement national, du Parlement et de la banque nationale. Par exemple, dans son enquête sur les services publics chargés de l'autorisation des activités commerciales, il a récemment détecté plus de 1 500 infractions au droit national de la concurrence. Ces infractions impliquaient des prix élevés ou discriminatoires et l'imposition de conditions contractuelles sans lien avec l'objet du contrat. La contribution de l'Ukraine estime que ces actions en justice luttent contre l'économie souterraine en faisant baisser le prix des services et en mettant toutes les entreprises sur un pied d'égalité, ce qui dissuade d'opérer dans le secteur informel. Plus de 260 règlements publics dans des domaines tels que l'interdiction illégale de créer une entreprise ou des obstacles pratiques à cette création ont été supprimés[55]. L'ACU juge que la levée de ces restrictions encouragera les entreprises à rejoindre l'économie formelle.
- *Bulgarie*. En 2005, la Commission bulgare de protection de la concurrence (CPC) a réalisé une étude de marché sur le blé moulu, la farine de blé et le pain à la farine de blé. L'enquête a révélé que de nombreuses boulangeries n'étaient pas enregistrées et fabriquaient souvent du pain dans des locaux qui ne respectaient pas les normes requises. La CPC a conclu que l'économie informelle détenait un avantage concurrentiel indu en ne payant pas la TVA sur les ventes de blé[56]. Elle a recommandé à l'État d'obliger tous les producteurs de farine à s'enregistrer en vertu de la législation sur la TVA afin de faire « sortir de l'ombre » les producteurs illégitimes et de placer tous les participants au marché sur un pied d'égalité[57]. La CPC estime que cela réduirait le

[55] Voir la contribution de l'Ukraine.

[56] On prétend souvent que les régimes de TVA font obstacle à l'économie informelle dans la mesure où les entreprises ont besoin (et exigent) des factures de leurs fournisseurs pour prouver aux contrôleurs des impôts qu'elles ont bien payé la TVA due.

nombre d'entreprises qui sous-déclarent leurs revenus ou échappent à d'autres taxes et obligations.

- *Chili*. En 2000, la Commission chilienne de la concurrence a constaté qu'une agence de voyage se livrait à une concurrence déloyale en négligeant de s'acquitter de taxes sur les billets d'avion vendus au public. La Commission a révélé que cette agence de voyage finançait ses prix bas en ne payant pas ses taxes et lui a infligé une amende[58].

6.2. L'informalité nuit à l'application du droit de la concurrence

43. Les actions coercitives que les autorités de la concurrence peuvent mener pour lutter contre l'économie informelle sont parfois limitées. La contribution de l'Ukraine en donne une illustration frappante : le Comité antimonopole de l'Ukraine (ACU) n'est pas compétent pour engager des actions coercitives à l'encontre d'entreprises non enregistrées. Cela signifie que même si plusieurs entreprises clandestines constituent une entente par ailleurs illégale, l'ACU n'aurait pas le pouvoir de mettre un terme à leurs agissements.

44. Bien que ce cas ne soit pas fréquent, l'informalité aura probablement davantage d'incidences sur la manière dont une autorité évaluera un problème de concurrence. La définition du marché et l'attribution des parts de marché peuvent être difficiles même lorsque les entreprises informelles ne sont pas en cause. Lorsque des entreprises sous-déclarent leurs ventes, cela peut empêcher un calcul exact des parts de marché ou une définition claire du marché. De manière plus générale, lorsque des participants du secteur non structuré sont déterminés à rejoindre le marché réglementé pertinent, leur production doit être prise en compte, tout comme celle des entreprises déclarées. Les autorités chargées d'appliquer le droit de la concurrence doivent également déterminer s'il est probable qu'un marché réglementé distinct réunissant exclusivement des entreprises formelles existe. Par exemple, la discrimination par les prix à l'égard des consommateurs qui veulent acheter des biens et des services produits légalement peut constituer un motif d'inquiétude[59].

45. Toutefois, les contributions à la table ronde ne renseignent guère sur l'approche suivie par les autorités de la concurrence pour faire face à ces problèmes. L'Égypte précise que des entretiens peuvent être organisés pour réunir des informations sur les producteurs informels[60], mais rares sont les contributions qui examinent des affaires concrètes, et plus rares encore celles qui décrivent en détail la manière dont les problèmes ont été traités. Des cas abordés dans deux rapports sont décrits ci-dessous.

- *Bulgarie*. La Commission bulgare de protection de la concurrence (CPC) a récemment analysé la fusion de deux fabricants de béton prêt à l'emploi. Des ventes non déclarées et l'absence de statistiques officielles compliquaient la définition du marché et le calcul des parts de marché. La CPC a tenté de se baser sur les achats de matières premières pour calculer et évaluer les parts de marché des différents producteurs de béton. Elle a ainsi réuni des informations sur les ventes de ciment et d'autres matériaux inertes pour juger des mérites de la fusion. Elle a conclu que les données sur les ventes des producteurs nationaux de ciment aux producteurs de béton de la région

[57] Avant la recommandation de la CPC, les entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 000 leva ne pouvaient pas s'enregistrer en vertu de la loi sur la TVA. Après cette recommandation, ces entreprises pouvaient opter pour l'enregistrement volontaire au régime de la TVA.

[58] Voir la contribution du Chili.

[59] La contribution des États-Unis indique que le ministère de la Justice a approuvé la création d'une coentreprise entre deux grandes maisons de disques en se fondant en partie sur la taille bien connue du secteur informelle dans l'industrie musicale.

[60] Voir la contribution de l'Égypte.

fournissaient des informations relativement détaillées sur la consommation totale de ciment dans la région lui permettant d'attribuer des parts de marché aux différents producteurs[61].

- *Turquie*. L'Autorité turque de la concurrence (TCA) a examiné de nombreuses affaires impliquant des entreprises non déclarées. Dans une de ces affaires, le prix de base du pain et de la pita était fixé par entente entre les producteurs, prétendument pour combattre la concurrence déloyale d'entreprises informelles. La TCA a rejeté ces arguments et jugé que la fixation d'un prix de base n'était pas nécessaire pour prévenir l'économie informelle. Dans une autre affaire dans le secteur des batteries usagées, la TCA a rejeté l'argument selon lequel l'impact d'agissements anticoncurrentiels d'entreprises déclarées sur les entreprises non déclarées n'entravait pas la concurrence[62].

7. Renforcer la concurrence en réduisant la taille de l'économie informelle

46. Cette partie du document souligne les domaines sur lesquels les responsables politiques doivent cibler leurs efforts afin de réduire la taille de l'économie informelle, en abaissant les coûts d'entrée dans le secteur formel et en maximisant les avantages liés à l'exercice déclaré d'une activité commerciale. En suivant une approche mesurée mais déterminée (surtout si le secteur informel est très développé), les pouvoirs publics peuvent améliorer la concurrence et la productivité. Pour ce faire, ils devront souvent agir sur plusieurs fronts afin de réduire de manière significative la taille de l'économie informelle.

7.1. La baisse des coûts liés à l'exercice d'une activité déclarée augmente la productivité et la concurrence

47. *Mettre en œuvre un programme complet de réexamen des réglementations.* Afin d'accroître la productivité de l'économie et de mieux exploiter les avantages d'une concurrence vigoureuse, les pouvoirs publics pourraient envisager d'engager un réexamen complet des réglementations[63]. La Liste de référence commune APEC-OCDE sur la réforme de la réglementation pourrait constituer le canevas de ce réexamen. Elle met en lumière les principaux aspects à étudier pour évaluer les dispositifs législatifs et réglementaires existants ou pour élaborer des politiques de réglementation. L'objectif général de l'analyse d'impact de la réglementation étant d'améliorer les réglementations et pas forcément de réduire leur nombre, elle peut abaisser considérablement les coûts de régularisation et inciter les entreprises non déclarées à rejoindre l'économie formelle ou aider les entreprises déjà déclarées à le rester. Des efforts à grande échelle sont susceptibles de produire le plus d'effets, en remplaçant des réglementations anciennes, inefficientes et coûteuses par des politiques éclairées qui, associées à une application rigoureuse du droit de la concurrence visant à s'attaquer aux comportements ouvertement anticoncurrentiels, intensifieront la concurrence dans l'économie formelle en encourageant l'entrée et l'investissement.

48. *Réduire les distorsions sur les marchés de produits.* Les restrictions publiques sur les marchés peuvent étouffer la concurrence et la productivité. Les politiques qui mettent toutes les entreprises sur un pied d'égalité peuvent accroître l'intensité concurrentielle et la productivité. Si, à l'inverse, les politiques mises en place confèrent des avantages spéciaux à certaines entreprises, elles risquent de nuire à la concurrence et à la productivité sectorielle. Par exemple, les politiques publiques qui restreignent les horaires d'ouverture des entreprises en fonction de leur taille, limitent l'octroi de licences ou la vente de produits, établissent différents taux d'imposition ou différentes exemptions pour des entreprises qui

[61] Voir la contribution de la Bulgarie.

[62] Voir la contribution de la Turquie.

[63] Djankov *et al*. décrivent les programmes de réexamen de la réglementation mis en œuvre par l'Australie, la Corée, la Hongrie, le Mexique, la Pologne et la République tchèque. Voir www.oft.gov.uk/shared_oft/reports/comp_policy/oft876.pdf pour un exemple du Royaume-Uni.

vendent le même produit ou imposent des restrictions d'urbanisme, risquent de protéger les petites entreprises informelles de la concurrence d'entreprises plus grandes, plus productives et plus efficientes.

49. Les pouvoirs publics pourraient envisager d'utiliser le Manuel pour l'évaluation d'impact sur la concurrence de l'OCDE en vue d'accroître la concurrence et la productivité. Ce Manuel offre une méthodologie générale pour déceler les restrictions qui sont superflues et pour élaborer d'autres solutions moins restrictives ne sacrifiant pas pour autant les objectifs d'action[64]. Les autorités de la concurrence peuvent jouer un rôle important dans ce processus en aidant les pouvoirs publics à identifier les réglementations existantes qui restreignent inutilement la concurrence ou les responsables de l'élaboration des politiques à concevoir de nouvelles réglementations qui brident le moins possible la concurrence tout en atteignant leurs objectifs.

50. *Réduire ou supprimer les règlements inutiles sur le travail.* Une réglementation du travail excessivement contraignante augmente le coût d'emploi des travailleurs déclarés et réduit la flexibilité du marché du travail. Elle se répercute aussi sur la capacité des entreprises locales de faire face à des importations bon marché, ce qui nuit à l'emploi de la main-d'œuvre dans l'économie formelle[65]. Par conséquent, les pouvoirs publics pourraient examiner en priorité la réglementation du travail, aspect souvent traité dans les ouvrages consacrés à l'économie informelle. Par exemple, des lois qui fixent un salaire minimum excessivement élevé peuvent freiner l'emploi dans l'économie formelle. Les règlements qui obligent les entreprises à proposer des contrats à durée indéterminée à leurs salariés ou qui sont trop rigides pour s'adapter à des situations spécifiques sur le marché peuvent conduire les entreprises à embaucher « en douce » ou à ne pas embaucher du tout. Les coûts de licenciement doivent aussi être abaissés, surtout en Afrique. Pour alléger le coût de l'emploi, l'Espagne a autorisé employeurs et salariés à négocier directement les conditions des contrats de travail sans devoir se soumettre à la réglementation. Elle a également libéralisé les règles relatives au travail temporaire et aux agences de travail temporaire[66]. L'Australie, la Géorgie, la Grèce et la Lituanie ont récemment pris des mesures visant à assouplir la réglementation sur les heures supplémentaires. L'Argentine, l'Arménie, la Géorgie et l'ex-République yougoslave de Macédoine ont soit écourté le préavis de licenciement obligatoire, soit revu les indemnités de licenciement à la baisse. Ces programmes encouragent les entreprises à optimiser les conditions d'emploi de la main-d'œuvre et favorisent donc la création d'emplois dans l'économie formelle.

51. *Alléger les régimes d'imposition trop pesants.* Lorsqu'elles prennent des décisions d'investissement, les entreprises examinent le taux de rendement après impôts. C'est pourquoi des régimes fiscaux trop pesants entravent les investissements productifs et pèsent sur l'innovation et donc sur la concurrence. En 2005/06, au moins 23 pays ont abaissé le taux de leur impôt sur les bénéfices. De nombreux autres se sont efforcés de réduire le nombre total d'impôts, ont simplifié leur code des impôts ou introduit les déclarations électroniques en ligne. Ainsi, l'Égypte a récemment adopté un taux unique de 20 % pour l'impôt sur le bénéfice des sociétés, au lieu des taux de 32 % et 40 % en fonction du secteur. Elle a également supprimé toutes les exonérations temporaires et exemptions géographiques et sectorielles (environ 3 000 au total) et introduit le dépôt électronique des déclarations. Grâce à ces changements, le nombre de déclarations d'impôts a doublé en seulement un an[67]. Les régimes fiscaux simples ont d'autres vertus : les entreprises respectent plus facilement la législation et peuvent réaffecter leurs ressources à d'autres priorités. Pour aider les petites entreprises à honorer leurs obligations fiscales, le Brésil a mis en œuvre le programme SIMPLES en 2001. Ce programme fusionne huit paiements d'impôts distincts en un

[64] Voir www.oecd.org/competition

[65] Il existe parfois une distinction subtile entre l'obligation légitime de traiter des problèmes d'emploi et l'obligation « excessivement contraignante ».

[66] Voir Capp, Elstrodt et Jones (2005).

[67] Banque mondiale (2007).

seul paiement mensuel. On estime qu'il a permis d'augmenter de 13 % le nombre d'entreprises enregistrées dans le secteur du commerce de détail par rapport à l'année précédant sa mise en œuvre.

52. *Atténuer l'impact global des droits excessivement élevés.* Le succès de la réforme passe par la suppression des obstacles à la création d'entreprise. Les pouvoirs publics ont de nombreuses bonnes raisons de prélever des droits auprès des entreprises, par exemple pour assurer la santé et la sécurité des salariés ou le respect des prescriptions de protection de l'environnement. Étant donné que l'impact cumulé de ces droits peut être important, les responsables publics doivent faire en sorte que l'incidence globale ne soit pas trop lourde, afin que les entreprises ne soient pas tentées de rejoindre le secteur informel ou dissuadées de se déclarer au moment de leur création. Imposer des droits élevés au seul titre de l'exercice d'une activité commerciale peut aussi brider l'investissement, l'innovation et la compétitivité. Pour remédier à ces craintes, la Belgique a récemment supprimé les droits d'enregistrement des entreprises et la Géorgie a réduit de 90 % le capital minimum obligatoire. Le Bénin et le Niger ont également supprimé l'obligation pour les entreprises d'acquitter des taxes avant de débuter leurs activités[68].

53. *Rationaliser les processus administratifs.* La longueur des délais et le coût des procédures de création d'une entreprise sont des obstacles que les entreprises doivent surmonter pour rejoindre l'économie formelle. Dans certains pays, seul l'entrepreneur le plus déterminé pourra immatriculer son entreprise (il faut 152 jours au Brésil)[69]. Les politiques de la concurrence avisées reconnaissent que faciliter l'entrée et la sortie du marché stimule la concurrence et favorise les investissements productifs. Dans les secteurs très concentrés en particulier, les pouvoirs publics doivent agir afin de lever les obstacles à l'entrée sur le marché structuré. Pour ce faire, ils doivent rationaliser les processus administratifs. La création de « guichets uniques » qui utilisent les technologies de l'Internet, comme à Singapour, peut abaisser considérablement les coûts d'enregistrement. Les guichets uniques réunissent, en un même lieu, tous les services relatifs à l'enregistrement d'une entreprise, qu'il s'agisse de satisfaire aux obligations fiscales, de sécurité sociale ou de droit du travail ou aux obligations de licence. Les procédures en ligne rendent les rencontres physiques superflues, ce qui réduit considérablement les possibilités de nuisance de fonctionnaires corrompus. Selon la Banque mondiale, plus de 25 % des réformes mises en œuvre dans le monde au cours des cinq dernières années portent sur la réglementation de la création d'entreprise. D'après d'autres éléments réunis par la Banque mondiale, après les réformes, l'entrée de nouvelles entreprises s'est accrue de 78 % dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, 55 % en Géorgie et 25 % en Lituanie[70]. L'encadré ci-dessous illustre des réformes récentes menées avec succès[71].

[68] Banque mondiale (2007).

[69] Voir la base de données de *Doing Business* 2008 (www.doingbusiness.org)

[70] Voir *Doing Business* 2008, Celebrating Reform, étude de cas, p. 2.

[71] Voir *Doing Business* 2008, Celebrating Reform, étude de cas.

Guichets uniques en Azerbaïdjan et au Portugal

L'Azerbaïdjan et le Portugal ont simplifié le processus de création d'entreprise dans l'économie formelle.

Avant 2008, les entrepreneurs désireux de créer une entreprise en Azerbaïdjan devaient s'enregistrer auprès de cinq agences différentes, accomplir 15 procédures et remplir 33 documents. En moyenne, ce processus prenait plus de 60 jours. Depuis la réforme de grande ampleur datant de janvier 2008, les entreprises n'ont plus que sept documents à soumettre et six procédures à accomplir auprès du nouveau Registre public des entreprises aux fonctions polyvalentes.

Le Portugal a mené à bien une transformation analogue. Avant 2005, il fallait 78 jours pour créer une entreprise. Un entrepreneur devait accomplir 11 procédures et remplir 20 formulaires, et les coûts d'enregistrement atteignaient près de 2 000 €. En 2005, le gouvernement portugais a mis en place un système de guichet unique pour la création d'entreprise ; aujourd'hui, le Portugal est l'un des pays au monde où il est le plus facile de créer son entreprise, puisqu'il ne faut que six jours en moyenne et que les coûts d'enregistrement sont de 600 €.

Système d'enregistrement en ligne à Singapour

À Singapour, des milliers d'entreprises et de sociétés sont constituées chaque année ; avant 2003, le processus était long, pesant et trop dépendant de la saisie manuelle de données, engendrant frustration et retards. Pour améliorer l'efficience et la qualité de service, Singapour a mis en place Bizfile, un système d'enregistrement, de dépôt et de recherche documentaire sur l'Internet. Cette initiative s'inscrivait dans le programme du gouvernement pour développer les technologies de l'information et mettre en ligne le plus grand nombre de services publics possible afin d'améliorer l'expérience des clients. Les informations peuvent désormais être mises à jour dans la demi-heure qui suit l'enregistrement, contre 14 à 21 jours avant la réforme. Le délai d'enregistrement d'une nouvelle entreprise est passé de 24 heures à 15 minutes, et celui de constitution d'une société de cinq jours à seulement 15 minutes. Bizfile fait faire des économies à l'administration qu'elle répercute sur les entreprises en réduisant les droits d'enregistrement. Ces droits ont été ramenés de 100 à 50 S$; ceux de constitution d'une société ont été abaissés de 1 200–35 000 S$ à la somme forfaitaire de 300 S$. Bizfile a permis de réduire les droits annuels au titre du renouvellement des enregistrements de 25 à 20 S$.

54. *Faciliter l'accès des entreprises à l'information.* Les pouvoirs publics devraient réexaminer leurs pratiques pour informer les entreprises de la marche à suivre afin de régulariser leurs activités. Multiplier les lieux d'information (auprès de différentes agences ou sur différents sites Internet) est probablement inutile. L'administration ne doit pas penser que les entreprises sauront localiser l'information facilement ; elle doit au contraire s'efforcer de centraliser la fourniture des informations, dans un format facile d'accès, sur toutes les obligations qui incombent aux différents types d'entreprises souhaitant s'enregistrer. La centralisation de l'information peut réduire les risques de corruption dans le système.

7.3. Autres solutions pour accroître la productivité et la concurrence et combattre l'économie informelle

55. *Renforcer la concurrence et la productivité grâce aux marchés publics.* Les marchés publics offrent des débouchés considérables aux entreprises car ils représentent souvent plus de 15 % du PIB. Compte tenu des obligations publiques d'enregistrement des entreprises, les marchés publics peuvent servir à encourager les entreprises à s'immatriculer, à opérer dans le secteur formel et à procéder à des investissements productifs. Par conséquent, les pouvoirs publics doivent mettre tout en œuvre pour abaisser les coûts d'enregistrement et faciliter l'accès aux marchés publics, par exemple en utilisant davantage les technologies de l'Internet et en évitant les restrictions inutiles qui limitent le nombre de soumissionnaires qualifiés. Ils doivent aussi envisager de s'approvisionner auprès du secteur privé le cas échéant. Administration et consommateurs tireront profit de ce processus : pour l'administration, l'avantage est lié à la baisse des coûts d'approvisionnement et à l'augmentation des recettes fiscales générées par les

entreprises nouvellement enregistrées. Les consommateurs profitent du fait que les biens et services vendus à l'État sont souvent achetés sur le marché libre. En définitive, toutes ces initiatives devraient générer une concurrence plus vigoureuse et plus saine[72].

56. *Faciliter l'accès au capital.* Dans une économie concurrentielle performante, l'accès au capital est une ressource essentielle. Toute restriction inutile de cet accès peut peser lourdement sur la productivité, l'innovation et la concurrence sur les marchés, et dissuader les entreprises de se déclarer. Les pouvoirs publics peuvent élargir l'accès au crédit en révisant les lois sur les garanties bancaires et les pouvoirs d'exécution, et en améliorant les informations sur le crédit. Si elles sont de qualité, les lois sur les garanties et les informations sur le crédit peuvent doper la productivité en garantissant l'accès à l'emprunt aux entreprises méritantes. En élargissant l'éventail des actifs que les entreprises peuvent utiliser en garantie, on augmente le nombre d'entreprises bénéficiant de prêts bancaires et le montant de ces prêts. C'est souvent un facteur très important pour les microentreprises et les entreprises non structurées. En bénéficiant d'un meilleur accès au crédit, les entreprises informelles auront davantage intérêt à se déclarer. Les pays peuvent également agir en vue d'étoffer les informations fournies par les systèmes de crédit ainsi que la qualité de ces informations. La République dominicaine a récemment levé l'obligation d'accord des consommateurs avant de transmettre des renseignements aux agences d'évaluation du crédit. Elle a également mis en place une nouvelle procédure de vérification des données qui permet aux consommateurs de consulter leur historique en tant qu'emprunteurs. Dans la même veine, El Salvador vient de donner aux consommateurs accès aux dossiers concernant leurs emprunts[73]. L'accès au crédit peut aussi être amélioré en supprimant le plafonnement des taux d'intérêt qui empêchait jusqu'alors les petites entreprises à haut risque d'obtenir un prêt, ce qui les encourageait à se tourner vers des sources informelles.

57. *Renforcer la discipline fiscale et réglementaire*. L'expérience en Amérique latine suggère qu'une des principales raisons qui incitent les entreprises à rejoindre l'économie formelle est la crainte des amendes et le souhait général de se conformer à la loi[74]. Cela autorise à penser qu'un renforcement des programmes de contrôle et de recouvrement de l'impôt pourrait lutter contre l'économie informelle. Des sanctions sévères ont un puissant effet dissuasif contre la fraude fiscale. Les États-Unis et l'Italie infligent de lourdes amendes aux contrevenants et indexent leur montant sur les bénéfices indûment réalisés. Les États-Unis ont également accru la responsabilité pénale des comptables fiscalistes dans les affaires de fraude fiscale, et l'Italie a instauré des amendes à l'encontre des vérificateurs qui valident des achats de produits et services sans facture correspondante. Des initiatives similaires pourraient être conduites dans d'autres domaines réglementaires afin de renforcer les actions coercitives. Les pouvoirs publics devraient aussi envisager de partager les bases de données informatisées des différents services de contrôle. Le Chili a récemment intensifié la coordination entre les administrations des douanes et des impôts, ainsi qu'avec le ministère des Finances. Il a constitué une unité chargée des gros contribuables et alourdi les pénalités. Grâce à ces mesures, le taux de fraude à la taxe sur la valeur ajoutée a chuté de 20 % en 2000 à 11 % en 2005/06[75]. Dans la même veine, en 2005, le Royaume-Uni a fusionné l'administration fiscale et les services des douanes et accises pour constituer le HMRC. Les exonérations de TVA en faveur des petites entreprises peuvent avoir des effets pervers en encourageant l'économie souterraine dans certains cas,

[72] Outre les marchés publics, les programmes de formation soutenus par les pouvoirs publics ou les programmes d'aide juridique aux petites entreprises pourraient être développés.

[73] Banque mondiale (2007).

[74] Voir Perry *et al.*, (2007).

[75] OCDE (2008), *Tackling Business and Labour Informality in Chile.*

lorsqu'un entrepreneur ferme son entreprise pour éviter de payer la TVA, puis crée une nouvelle entreprise sous un autre nom[76].

58. *Adapter la méthode au secteur concerné.* Dans certains secteurs tels que la banque, l'acier et les télécommunications, le travail informel est souvent l'exception et non la règle. Dans ces secteurs, il vaut peut-être mieux privilégier les programmes de discipline fiscale ciblant les entreprises qui sous-déclarent leurs ventes. Toutefois, dans d'autres secteurs, comme le commerce de détail et la construction résidentielle, le travail informel est beaucoup plus répandu. Dans ces circonstances, des programmes plus ambitieux peuvent être de mise. Par exemple, la Pologne a lancé un programme qui associe un taux d'imposition unique pour les formats de distribution traditionnels et modernes et l'attribution de moyens conséquents pour lutter contre la fraude fiscale. En réaction, l'investissement direct étranger dans le secteur de la distribution moderne a fortement augmenté[77].

59. *Soutenir les efforts de réforme.* Dans l'idéal, la mise en œuvre des réformes doit s'accompagner de campagnes promotionnelles destinées à informer les entreprises des mesures engagées, et d'un travail de suivi et d'évaluation de l'impact des réformes a posteriori. Par exemple, El Salvador a organisé deux manifestations auxquelles le Président et le Vice-président ont assisté[78], contribuant ainsi à accroître la couverture médiatique et à promouvoir les efforts de réforme. La Hongrie a organisé des « journées de la déréglementation » et un concours national récompensant par des prix les meilleures idées soumises par le public[79].

8. Conclusion

60. Sur le long terme, le recul du travail informel est profitable aux entreprises comme aux consommateurs et améliore l'efficacité de l'action publique, principalement parce qu'il entrave la productivité et l'innovation sur le marché. Des recherches révèlent que l'emploi informel freine la production économique totale et nuit à la croissance des pays en développement.

61. D'après les contributions à cette table ronde, rares sont les autorités de la concurrence qui ont recouru avec succès à des instruments coercitifs pour s'attaquer aux problèmes de concurrence impliquant l'économie informelle. On peut en déduire que d'autres aspects relatifs à l'application du droit doivent devenir prioritaires ; il est trop compliqué de prouver l'existence d'infractions au droit de la concurrence et les mesures coercitives risquent d'avoir un faible effet dissuasif. Par conséquent, les autorités de la concurrence doivent envisager d'axer leurs efforts sur les initiatives de défense de la concurrence qui visent à réduire la taille de l'économie informelle, avec le concours d'autres organismes publics.

62. Au vu de l'analyse exhaustive présentée dans ce document, les pouvoirs publics peuvent réduire la taille de l'économie informelle et des efforts résolus et durables ont toutes les chances d'être récompensés. De nombreux pays ont déjà pris des mesures efficaces pour alléger les réglementations trop contraignantes sur la fiscalité, le travail et les produits et ont rationalisé les procédures administratives nécessaires pour créer et exploiter une entreprise. Hormis l'effet potentiel de ces initiatives sur le processus concurrentiel, elles ont sans aucun doute incité les entreprises à rejoindre l'économie formelle ou à y rester.

---

[76] Voir la contribution de la Lituanie pour un exemple portant sur les entreprises de taxi. Dans cet exemple, des entreprises de taxi cessaient leurs activités lorsqu'elles approchaient du seuil de TVA, puis s'enregistraient à nouveau. Cette pratique portait préjudice aux entreprises de taxi déclarées.

[77] Voir Capp, Elstrodt et Jones (2005).

[78] Voir Banque mondiale (2007).

[79] Voir Djankov *et al*., (2004).

63. Pour élaborer les instruments adéquats de lutte contre l'économie informelle, les pouvoirs publics doivent cibler en priorité les industries les plus touchées par ce phénomène et procéder secteur par secteur. Ils devraient également réviser en premier lieu les réglementations intersectorielles qui encouragent le développement de l'économie informelle. Les indicateurs *Doing Business* de la Banque mondiale peuvent constituer un instrument utile à cette fin. Pour être efficace, l'action des pouvoirs publics doit concilier les objectifs à long terme d'accroissement de la productivité et de renforcement de la concurrence avec les coûts d'ajustement à court terme susceptibles d'être encourus, comme une hausse du chômage et une forte contraction des dépenses des consommateurs. Cet impératif est particulièrement pertinent dans les pays où l'économie informelle est très étendue.

RÉFÉRENCES

Rita Almeida et Pedro Carneiro, 2005, « Enforcement of Labour Regulation, Informal Labour and Firm Performance », document de travail de recherche sur les politiques n° 3756, Banque mondiale, Washington DC.

Liste de référence commune APEC-OCDE sur la réforme de la réglementation, disponible à l'adresse http://www.oecd.org/dataoecd/41/9/34989455.pdf

Trevor Breusch, 2005, « Estimating the Underground Economy using Mimic Models », disponible à l'adresse http://ideas.repec.org/.

Miriam Bruhn (2008), « License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico », disponible à l'adresse www.ssrn.com.

Joe Capp, Heinz-Peter Elstrodt et William Jones Jr., 2005, « Reining in Brazil's Informal Economy », McKinsey Quarterly.

Hernando De Soto, 2000, « The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World », Harper Row, New York.

Djankov, Simeon, Caralee McLiesh et Rita Ramalho, 2004, « Growth and the Ease of Doing Business », document de travail, Banque mondiale, Washington, DC.

Simeon Djankov, Ira Lieberman, Joyita Mukherjee et Tatiana Nenova, 2002, « Going Informal: Benefits and Costs », The Informal Economy in EU Accession Countries, Bulgarie, Centre d'étude de la démocratie.

Diana Farrell, 2004, « The Hidden Dangers of the Informal Economy », disponible à l'adresse http://www.mckinseyquarterly.com/.

Klarita Gerxhani, 2004, « The Informal Sector in Developed and less Developed Countries: A Literature Survey », 120 Public Choice 267.

Alvaro Gonzalez et Francesca Lamanna, « Who Fears Competition from Informal Firms? Evidence from Latin America », Banque mondiale, document de travail de recherche sur les politiques n° 4316.

Keith Hart, 1973, « Informal Income Opportunities and urban Employment in Ghana », Journal of Modern African Studies, 11, 61-89.

Ralf Hussmanns, 2004, « Defining and Measuring Informal Employment », Bureau de statistique, Genève, Organisation internationale du travail.

Andrew Henley, G. Rez Arabsheibani et Francisco G. Carneiro, 2006, « On Defining and Measuring the Informal Sector », Banque mondiale, document de travail de recherche sur les politiques n° 3866.

Simon Johnson, Daniel Kaufmann, John McMillan et Christopher Woodruff, (2000) « Why do Firms Hide? Bribes and Unofficial Activity after Communism », Journal of Public Economics, 76, 495-520.

Thomas Kenyon et Emerson Kapaz, 2005, « The Informality Trap: Tax Evasion, Finance and Productivity in Brazil », Banque mondiale, *Public Policy for the Private Sector*, Note 301.

William W. Lewis, 2004, « The Power of Productivity: Wealth, Power, and the Threat to Global Stability », University of Chicago Press.

McKinsey Global Institute, 1998, *Productivity – the Key to an Accelerated Development Path in Brazil*.

McKinsey Global Institute, octobre 1999, *Unlocking Economic Growth in Russia*.

OCDE, 2002, Manuel sur la mesure de l'économie non observée.

OCDE, 2004, « L'emploi informel : promouvoir la transition vers une économie salariée », dans Perspectives de l'emploi de l'OCDE.

OCDE, 2008, « Tackling Business and Labour Informality in Chile », document de travail du Département des affaires économiques, 607.

OCDE, 2008, Forum mondial sur la concurrence, La politique de la concurrence et l'économie informelle, Contribution de la Bulgarie (DAF/COMP/GF/WD(2008)49).

OCDE, 2009, Forum mondial sur la concurrence, La politique de la concurrence et l'économie informelle, Contribution du Chili (DAF/COMP/GF/WD(2009)68).

OCDE, 2009, Forum mondial sur la concurrence, La politique de la concurrence et l'économie informelle, Contribution de l'Égypte (DAF/COMP/GF/WD(2009)69).

OCDE, 2008, Forum mondial sur la concurrence, La politique de la concurrence et l'économie informelle, Contribution de la Jordanie (DAF/COMP/GF/WD(2008)48).

OCDE, 2009, Forum mondial sur la concurrence, La politique de la concurrence et l'économie informelle, Contribution du Kenya (DAF/COMP/GF/WD(2009)9).

OCDE, 2009, Forum mondial sur la concurrence, La politique de la concurrence et l'économie informelle, Contribution de la Lituanie (DAF/COMP/GF/WD(2009)67).

OCDE, 2008, Forum mondial sur la concurrence, La politique de la concurrence et l'économie informelle, Contribution de la Mongolie (DAF/COMP/GF/WD(2008)50).

OCDE, 2009, Forum mondial sur la concurrence, La politique de la concurrence et l'économie informelle, Contribution de la Turquie (DAF/COMP/GF/WD(2009)71).

OCDE, 2008, Forum mondial sur la concurrence, La politique de la concurrence et l'économie informelle, Contribution de l'Ukraine (DAF/COMP/GF/WD(2008)47).

Vincent Palmade et Andrea Anayiotos, 2005, « Rising Informality: Reversing the Tide », Banque mondiale, *Public Policy for the Private Sector*, Note 298.

Guillermo Perry, William Maloney, Omar Arias, Pablo Fajnzylber, Andrew Mason et Jaime Saavedra-Chanduvi, 2007, « Informality: Exit and Exclusion », Banque mondiale.

Jose Reis, Investment Climate Assessment: Brazil, Washington D.C. : Banque mondiale.

M. Robles, M. Torero, J. Saavedra, N. Valdivia et J. Chacaltana, 2000, « Estrategias y Racionalidad de la Pequena Empresas ». Lima, Organisation internationale du travail.

Friedrich Schneider, 2005, « Shadow Economies around the World: What do we really know? », European Journal of Political Economy, 21, 598-642.

Friedrich Schneider et D. Enste, 2000, « Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences », Journal of Economic Literature, 38, 1, 77-114.

Friedrich Schneider et D. Enste, 2002, « The Shadow Economy: An International Survey », Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Taimoon Stewart, Good Governance, « The Informal Sector and Protection of Competition in the Market: Lessons from Caricom », disponible à l'adresse www.idrc.org.

Jim Thomas, 1993, Informal Economic Activity, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Jim Thomas, 1999, « Quantifying the Black Economy: 'Measurement without Theory' Yet Again? » Economic Journal 109 (456): 381-389.

Benno Torgler, 2005, « Tax Morale in Latin America », Public Choice, 122, 133-157.

Turquie, 2005, « The Impacts of the Informal Sector on the Effective Enforcement of Competition Law and Policy: Extracts from the Turkish Competition Authority », Cinquième conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

Banque mondiale, « Doing Business: Measuring Business Regulations », disponible à l'adresse www.doingbusiness.org.

Banque mondiale, 2007, « Doing Business 2007, How to reform ».

ANNEXE A : ESTIMATIONS DE LA TAILLE DE L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE

Le tableau suivant livre des estimations de la taille de l'économie souterraine pour 110 pays (Schneider, 2005) et du taux de croissance du PIB pour l'année 2000.

Pays	Économie souterraine 2000	Taux de croissance du PIB 2000
Afrique du Sud	28.4	5.58
Albanie	33.4	9.15
Algérie	34.1	5.05
Allemagne	16.3	5.24
Arabie Saoudite	18.4	8.86
Argentine	25.4	1.77
Arménie	46.3	8.16
Australie	15.3	4.21
Autriche	10.2	5.34
Azerbaïdjan	60.6	20.37
Bangladesh	35.6	8.58
Bélarusse	48.1	8.30
Belgique	23.2	6.13
Bénin	45.2	8.42
Bolivie	67.1	5.04
Bosnie-Herzégovine	34.1	0.00
Botswana	33.4	-2.06
Brésil	39.8	7.68
Bulgarie	36.9	9.30
Burkina Faso	38.4	4.66
Cameroun	32.8	8.45
Canada	16.4	6.17
Chili	19.8	8.51
Chine	13.1	9.92
Colombie	39.1	1.04
Corée	27.5	10.43
Costa Rica	26.2	-0.37
Côte d'Ivoire	39.9	0.77
Croatie	33.4	5.96
Danemark	18.2	6.34
Égypte	35.1	7.73
Émirats arabes unis	26.4	0.00
Équateur	34.4	3.98
Espagne	22.6	6.30
États-Unis	8.7	7.44
Éthiopie	40.3	8.01
Ancienne République féd. de Yougoslavie	29.1	0.00
Fédération de Russie	46.1	8.81

Pays	Économie souterraine 2000	Taux de croissance du PIB 2000
Finlande	18.3	7.91
France	15.3	5.32
Géorgie	67.3	8.20
Ghana	38.4	7.03
Grèce	28.6	7.18
Guatemala	51.5	6.03
Honduras	49.6	6.52
Hong Kong, Chine	16.6	14.26
Hongrie	25.1	7.63
Inde	23.1	6.35
Indonésie	19.4	6.96
Iran	18.9	7.14
Irlande	15.8	15.67
Israël	21.9	10.64
Italie	27.0	5.25
Jamaïque	36.4	4.10
Japon	11.3	4.78
Jordanie	19.4	4.57
Kazakhstan	43.2	16.14
Kenya	34.3	1.82
Lettonie	39.9	7.87
Liban	34.1	2.03
Lituanie	30.3	5.52
Madagascar	39.6	8.06
Malaisie	31.1	14.61
Malawi	40.3	4.25
Mali	41.0	6.86
Maroc	36.4	2.60
Mexique	30.1	9.09
Moldova	45.1	1.56
Mongolie	18.4	3.88
Mozambique	40.3	4.89
Népal	38.4	8.62
Nicaragua	45.2	7.25
Niger	41.9	2.45
Nigeria	57.9	6.89
Norvège	19.1	4.45
Nouvelle-Zélande	12.7	4.86
Ouganda	43.1	5.90
Ouzbékistan	34.1	7.86
Pakistan	36.8	7.05
Panama	64.1	2.27
Pays-Bas	13.0	5.94
Pérou	59.9	5.31

Pays	Économie souterraine 2000	Taux de croissance du PIB 2000
Philippines	43.4	6.28
Pologne	27.6	6.32
Portugal	22.6	6.00
République dominicaine	32.1	9.86
République kirghize	39.8	7.70
République slovaque	18.9	4.90
République tchèque	19.1	5.47
Roumanie	34.4	3.74
Royaume-Uni	12.6	5.97
Sénégal	43.2	8.08
Singapour	13.1	13.76
Slovénie	27.1	7.24
Sri Lanka	44.6	8.73
Suède	19.1	6.17
Suisse	8.8	5.37
Syrie	19.3	7.52
Tanzanie	58.3	7.00
Thaïlande	52.6	5.18
Tunisie	38.4	7.42
Turquie	32.1	10.05
Ukraine	52.2	8.48
Uruguay	51.1	1.24
Venezuela	33.6	5.06
Viet Nam	15.6	7.93
Yémen	27.4	12.64
Zambie	48.9	4.86
Zimbabwe	59.4	-5.58

ANNEXE B : CLASSEMENT GLOBAL DE LA FACILITÉ DE FAIRE DES AFFAIRES ET INDICATEURS RELATIFS À LA CRÉATION D'ENTREPRISE ISSUS DE LA BASE DE DONNÉES DES INDICATEURS *DOING BUSINESS* DE LA BANQUE MONDIALE.

Pays	Classement global - Facilité de faire des affaires[80]	Création d'entreprise			
		Procédures[81] (nombre)	*Durée (jours)*	*Coût (% du RNB[82] par habitant)*	*Capital minimum à verser (% du RNB par habitant)[83]*
Afghanistan	162	4	9	59.5	0
Afrique du Sud	32	6	22	6	0
Albanie	86	6	8	25.8	32.3
Algérie	132	14	24	10.8	36.6
Allemagne	25	9	18	5.6	42.2
Angola	168	8	68	196.8	39.1
Antigua-et-Barbuda	42	8	21	11.6	0
Arabie Saoudite	16	7	12	14.9	0
Argentine	113	15	32	9	3.7
Arménie	44	9	18	3.6	2.3
Australie	9	2	2	0.8	0
Autriche	27	8	28	5.1	52.8
Azerbaïdjan	33	6	16	3.2	0
Bahamas	55	7	31	9.8	0
Bahreïn	18	7	9	0.6	210.1
Bangladesh	110	7	73	25.7	0
Bélarusse	85	8	31	7.8	12.4
Belgique	19	3	4	5.2	19.9
Belize	78	9	44	51.1	0
Bénin	169	7	31	196	347
Bhoutan	124	8	46	8.5	0
Bolivie	150	15	50	112.4	2.8
Bosnie-Herzégovine	119	12	60	30.8	36.3
Botswana	38	10	78	2.3	0
Brésil	125	18	152	8.2	0
Brunei	88	18	116	9.2	0
Bulgarie	45	4	49	2	47.8
Burkina Faso	148	5	16	62.3	458.8

[80] Pour chaque pays, le classement correspond à la moyenne simple de ses classements en pourcentage pour chacune des 10 catégories étudiées dans *Doing Business* 2009.

[81] Une procédure est définie comme toute interaction entre les fondateurs de l'entreprise et des parties extérieures. Cette définition étant très complexe, les lecteurs intéressés sont invités à consulter le site Internet de *Doing Business*.

[82] RNB signifie revenu national brut.

[83] Le versement obligatoire d'un capital minimum correspond à la somme que l'entrepreneur doit déposer dans une banque ou chez un notaire avant d'entamer la procédure d'enregistrement de l'entreprise ; et cela jusqu'à trois mois après la constitution en société, le montant enregistré étant exprimé en pourcentage du revenu par habitant du pays.

Pays	Classement global - Facilité de faire des affaires[80]	Création d'entreprise			
		Procédures[81] (nombre)	*Durée (jours)*	*Coût (% du RNB[82] par habitant)*	*Capital minimum à verser (% du RNB par habitant)[83]*
Burundi	177	11	43	215	0
Cambodge	135	9	85	151.7	43.9
Cameroun	164	13	37	137.1	188
Canada	8	1	5	0.5	0
Cap-Vert	143	12	52	35.7	47.5
Chili	40	9	27	7.5	0
Chine	83	14	40	8.4	158.1
Cisjordanie et Gaza	131	11	49	69.1	56.1
Colombie	53	9	36	14.1	0
Comores	155	11	23	188.6	280.8
Congo	178	10	37	106.4	131.2
Corée	23	10	17	16.9	53.8
Costa Rica	117	12	60	20.5	0
Côte d'Ivoire	161	10	40	135.1	215.9
Croatie	106	8	40	11.5	16.6
Danemark	5	4	6	0	40.1
Djibouti	153	11	37	200.2	514
Dominique	74	5	14	25.5	0
Égypte	114	6	7	18.3	2
El Salvador	72	8	17	49.6	3.5
Émirats arabes unis	46	8	17	13.4	311.9
Équateur	136	14	65	38.5	12.7
Érythrée	173	13	84	102.2	396.7
Espagne	49	10	47	14.9	13.1
Estonie	22	5	7	1.7	23.7
États-Unis	3	6	6	0.7	0
Éthiopie	116	7	16	29.8	693.6
Fédération de Russie	120	8	29	2.6	2.2
Fidji	39	8	46	25.2	0
Finlande	14	3	14	1	7.4
France	31	5	7	1	0
Gabon	151	9	58	20.3	30.2
Gambie	130	8	27	254.9	0
Géorgie	15	3	3	4	0
Ghana	87	9	34	32.7	16.6
Grèce	96	15	19	10.2	19.6
Grenade	84	6	20	30.2	0
Guatemala	112	11	26	50.6	26.3
Guinée	171	13	41	135.7	476.9
Guinée équatoriale	167	20	136	101.7	15.4
Guinée-Bissau	179	17	233	257.7	1,015.00
Guyane	105	8	40	68.4	0

Pays	Classement global - Facilité de faire des affaires[80]	Création d'entreprise			
		Procédures[81] (nombre)	*Durée (jours)*	*Coût (% du RNB[82] par habitant)*	*Capital minimum à verser (% du RNB par habitant)[83]*
Haïti	154	13	195	159.6	26.6
Honduras	133	13	20	52.6	20
Hong Kong, Chine	4	5	11	2	0
Hongrie	41	4	5	8.4	10.8
Îles Marshall	93	5	17	17.3	0
Îles Salomon	89	7	57	53.6	0
Inde	122	13	30	70.1	0
Indonésie	129	11	76	77.9	74.2
Iran	142	8	47	4.6	1
Iraq	152	11	77	150.7	59.1
Irlande	7	4	13	0.3	0
Islande	11	5	5	2.6	13.6
Israël	30	5	34	4.4	0
Italie	65	6	10	18.5	9.7
Jamaïque	63	6	8	7.9	0
Japon	12	8	23	7.5	0
Jordanie	101	10	14	60.4	24.2
Kazakhstan	70	8	21	5.2	15.9
Kenya	82	12	30	39.7	0
Kiribati	79	6	21	64.6	34.9
Koweït	52	13	35	1.3	81.7
Lesotho	123	7	40	37.8	14.5
Lettonie	29	5	16	2.3	16.9
Liban	99	5	11	87.5	57
Libéria	157	8	27	100.2	0
Lituanie	28	7	26	2.7	35.9
Luxembourg	50	6	26	6.5	21.3
Macédoine, ex-République yougoslave	71	7	9	3.8	0
Madagascar	144	5	7	11	289.8
Malaisie	20	9	13	14.7	0
Malawi	134	10	39	125.9	0
Maldives	69	5	9	11.5	4.8
Mali	166	11	26	121.5	390.4
Maroc	128	6	12	10.2	52.3
Maurice	24	5	6	5	0
Mauritanie	160	9	19	33.9	422.6
Mexique	56	9	28	12.5	11
Micronésie	126	7	16	137.5	0
Moldova	103	9	15	8.9	13.4
Mongolie	58	7	13	4	58.5

Pays	Classement global - Facilité de faire des affaires[80]	Création d'entreprise			
		Procédures[81] (nombre)	*Durée (jours)*	*Coût (% du RNB[82] par habitant)*	*Capital minimum à verser (% du RNB par habitant)[83]*
Monténégro	90	15	21	4.4	0
Mozambique	141	10	26	22.9	122.5
Namibie	51	10	66	22.1	0
Népal	121	7	31	60.2	0
Nicaragua	107	6	39	121	0
Niger	172	11	19	170.1	702.1
Nigéria	118	8	31	90.1	0
Norvège	10	6	10	2.1	21
Nouvelle-Zélande	2	1	1	0.4	0
Oman	57	7	14	3.6	461.2
Ouganda	111	18	25	100.7	0
Ouzbékistan	138	7	15	10.3	17.7
Pakistan	77	11	24	12.6	0
Palaos	91	8	28	4.6	12.2
Panama	81	7	13	19.6	0
Papouasie-Nouvelle-Guinée	95	8	56	23.6	0
Paraguay	115	7	35	67.9	0
Pays-Bas	26	6	10	5.9	51.7
Pérou	62	10	65	25.7	0
Philippines	140	15	52	29.8	6
Pologne	76	10	31	18.8	168.8
Portugal	48	6	6	2.9	34.3
Puerto Rico	35	7	7	0.8	0
Qatar	37	6	6	9.1	75.4
Laos	165	8	103	14.1	0
Rép. dém. du Congo	181	13	155	435.4	0
République centrafricaine	180	10	14	232.3	513.9
République dominicaine	97	8	19	19.4	0
République kirghize	68	4	15	7.4	0.4
République tchèque	75	8	15	9.6	31.8
Roumanie	47	6	10	3.6	1.1
Royaume-Uni	6	6	13	0.8	0
Rwanda	139	8	14	108.9	0
Sainte-Lucie	34	6	20	22.6	0
Saint-Kitts-Et-Nevis	67	8	45	12.5	0
Saint-Vincent-et-les Grenadines	66	8	12	26.8	0
Samoa	64	9	35	39.8	0
Sao Tomé-et-	176	10	144	88.9	0

Pays	Classement global - Facilité de faire des affaires[80]	Création d'entreprise			
		Procédures[81] (nombre)	*Durée (jours)*	*Coût (% du RNB[82] par habitant)*	*Capital minimum à verser (% du RNB par habitant)[83]*
Principe					
Sénégal	149	4	8	72.7	236.2
Serbie	94	11	23	7.6	6.9
Seychelles	104	9	38	8.3	0
Sierra Leone	156	7	17	56.2	0
Singapour	1	4	4	0.7	0
Slovaquie	36	6	16	3.3	30.4
Slovénie	54	5	19	0.1	46.8
Soudan	147	10	39	50.8	0
Sri Lanka	102	4	38	7.1	0
Suède	17	3	15	0.6	30.3
Suisse	21	6	20	2.1	27.6
Suriname	146	13	694	125.2	0.8
Swaziland	108	13	61	35.1	0.6
Syrie	137	8	17	18.2	4,353.80
Tadjikistan	159	13	49	27.6	216.8
Taïwan, Chine	61	8	42	4.1	177.4
Tanzanie	127	12	29	41.5	0
Tchad	175	19	75	175	365.1
Thaïlande	13	8	33	4.9	0
Timor-Leste	170	10	83	6.6	331.1
Togo	163	13	53	251.3	559.9
Tonga	43	4	25	9.6	0
Trinité-et-Tobago	80	9	43	0.9	0
Tunisie	73	10	11	7.9	0
Turquie	59	6	6	14.9	10.9
Ukraine	145	10	27	5.5	174.2
Uruguay	109	11	44	43.5	0
Vanuatu	60	8	39	54.8	0
Venezuela	174	16	141	26.8	0
Viet Nam	92	11	50	16.8	0
Yémen	98	7	13	93	0
Zambie	100	6	18	28.6	1.5
Zimbabwe	158	10	96	432.7	3.4

DAF/COMP/GF(2009)5

ISSUES PAPER BY THE SECRETARIAT

OECD ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

COMPETITION POLICY AND THE INFORMAL ECONOMY

ISSUES PAPER BY THE SECRETARIAT

1. Why do firms decide to operate informally?

1. The informal economy literature identifies numerous factors that lead firms to operate in either the informal or the formal economy. Research indicates that access to credit, government training programmes and strong regulatory enforcement encourage firms to operate in the formal economy. However, overly burdensome or inefficient regulation can significantly increase the cost of both joining the formal economy and operating within it[1]. Factors that lead firms to operate informally include excessively burdensome requirements in registering their business and complying with labour and tax regulations. Without the constraints faced by their formal competitors, informal firms may have greater flexibility to be more responsive to the market and may be able to develop business models that substantially lower their supply costs. Greater flexibility and lower costs enable them to compete more vigorously with formal firms. For example, regulations that limit store operating hours or the locations in which they operate constrain formal firms but will not be adhered to by informal firms, thus providing them a competitive advantage.

What cross-sector regulations or factors encourage firms to operate informally?

What kinds of sector specific regulations or factors encourage firms to operate informally?

In some sectors, both informal and formal firms exist. In those instances, why do some firms choose to operate informally and others choose to operate formally?

2. Do informal and formal firms compete?

2. Whether informal firms affect competition law enforcement in the formal sector depends in part upon whether informal firms compete (or could quickly enter the market and compete) with formal firms. Research demonstrates that informal firms often operate on a small scale and in labour-intensive industries. Thus, informal firms are rarely found in industries where scale and scope economies are important, such as in the steel, telecommunication and banking industries. Conversely, informal firms are frequently found in industries such as construction, retailing and personal transport - industries that are often cash-based.

3. The degree to which formal and informal firms coexist in the same market and compete for the same customer base varies across sectors and markets. Some markets may be comprised only of informal firms and others may be comprised almost entirely of formal firms. In some sectors, small informal firms may be able to compete with large formal firms due to the costs that they can avoid. In other situations, economies of scale and scope will enable formal firms to price lower than informal firms. In some markets, informal firms may find they can compete with formal firms because they can position their products geographically closer to the customer than formal firms. For example, produce vendors may be able to drive to the customer and thus take away the productivity advantages of large scale, stationary formal firms.

In which sectors in your jurisdiction do informal firms serve the same customers as formal firms?

Do small informal firms compete with large formal firms?

In what sectors can informal firms locate themselves close to customers?

[1] Hernando De Soto (2000) The Mystery of Capital

3. Is competition from informal firms beneficial or harmful?

4. One school of thought argues that consumers benefit from lower prices due to the existence of informal firms which evade taxes and other costly regulations. The low prices that informal firms offer may in turn increase the competitive pressure on firms operating in the formal sector. Thus, informality may have the effect of reducing prices in the formal sector, especially if there are numerous informal firms in the market. By evading regulations, informal firms may be able to reduce costs and potentially develop and supply products and services that formal firms cannot develop and supply.

5. Another school of thought points to research that shows that formal firms are more productive than informal ones, due to scale and scope economies, access to capital and technology and more advanced methods of production and distribution. This suggests that significant productivity gains could be achieved by transferring production from low-productivity informal firms to more productive formal firms or by facilitating the formalisation of informal firms. Competition from informal firms reduces competition in the long run by preventing more productive, formal firms from entering or expanding in the market. In the long run, prices could be, potentially, even lower if informality was eliminated. In addition, the incentive to innovate and invest (especially where intellectual property is concerned) can be significantly reduced by informal firms.

6. When assessing the benefits or harm to competition from informal firms, competition authorities should consider whether to focus their analysis on short- or long-run competition concerns. A further factor to consider is the circumstances under which the size of the informal economy will improve or hinder competitive pressures in the formal sector.

Does competition from informal firms intensify competition in the formal sector?

In which sectors are informal firms more (or less) productive than formal firms?

Do informal firms reduce or increase economic growth?

Do informal firms harm the development of intellectual property by formal firms?

4. What problems are encountered in competition law enforcement when informal firms are involved?

7. In principle, cartel, merger and abuse of dominance cases could arise in either the formal or informal economy. The existence of the informal sector may affect competition law enforcement in the formal sector. For example, competition authorities may have to contend with arguments that a cartel did not harm consumers or that a firm did not abuse its dominant position due to competition from informal firms. Similarly, firms involved in a merger may argue that they will not be able to raise prices because they would be constrained by both formal and informal firms.

Market definition

8. When there is a concern that competition may be harmed by a merger or an abuse of dominant position, competition authorities typically assess the extent to which other products act as constraints on the ability of a firm to exercise market power. In some instances, informal firms may sell products which are illegal because they infringe copyrights or patents, or are counterfeit. In other cases, an informal firm may devote a portion of its business to criminal activities such as money laundering, which enables it to lower prices on substitutes to the product in question. Even though informal firms may sell illegal products or are engaged in illegal activities, the products they sell may still be regarded by the competition authority as a constraint on the ability of a formal firm to exercise market power. Thus, including all important substitutes in the antitrust product market (regardless of whether they are illegal) may be warranted in some instances. On the other hand, if a very large proportion of consumers in the relevant

market would not switch to illegal products produced by informal firms and as a result, it may be possible to define a market that only includes formal firms.

Under what circumstances can an antitrust market be defined that does not include informal firms?

What are the weaknesses and strengths of qualitative techniques for assessing market definition when informal firms are involved?

In what sectors are a significant number of consumers willing to switch their purchases to informal firms if formal firms raised their price by a SSNIP (or vice versa)?

Should products which infringe on copyrights or patents be included in product market definitions?

Market shares

9. Assigning market shares necessarily involves quantitative analysis. Formal firms can under report market sales which can frustrate efforts to assign market shares because information on each firm's output will be undercounted as will total market sales. Thus, both the numerator and the denominator for each firm will not accurately reflect the size of the firms in the market. Estimating sales of informal market participants can be even more difficult as there may be dozens or even hundreds of them.

How can markets shares be assigned when quantitative data cannot be obtained from all market participants in the antitrust market?

How should market shares be calculated when there is a concern that some firms may under report revenues and sales?

What factors contribute to different concentration ratios in the formal or informal sector?

Entry barriers

10. It is well documented that there are barriers to entry to the formal economy. Extensive and costly procedures and processes (potentially involving bribes) hinder the entry of informal firms into the formal economy. However, although registry requirements may be sufficient to inhibit entry into the formal economy, they typically fall below the one- or two-year timeframes required by most competition authorities to establish a substantial barrier. World Bank research indicates that the estimated duration for an informal firm to complete registry requirements is often substantially less than three months in the more than 180 countries that they survey.

Are barriers to entry in the formal sector high or low?

Do entry barriers help some firms maintain their market power in the formal sector by inhibiting the entry or expansion of informal firms?

Market power

11. Assessing market power in abuse of dominance cases typically involves assessing market concentration and entry barriers. Quantitative techniques such as assessing profits, profitability, event study analysis, or undertaking complex econometric analyses may be impossible due to the lack of data. In these instances, how should market power by dominant firms in the formal sector be assessed? More fundamentally, competition authorities should focus on the reason why a firm has market power in the first place. In some instances, firms may have substantial market power due to legal restrictions which inhibit entry. Removing those restrictions may eliminate the market power of the firms.

How does informality affect the measurement of the market power of formal firms?

Does competition from informal firms substantially reduce the market power of formal firms?

When there are a significant number of firms in the informal sector, are competition cases in the formal sector irrelevant?

Market studies

12. Market studies can be a useful tool for providing competition authorities with a clearer picture of a market. Market studies can help authorities to learn about market structure, identify barriers to entry, restrictive government policies or anticompetitive conduct. Given the resource intensive nature of market studies, competition authorities should prioritise the sectors they study and attempt to estimate a priori the likelihood of success. Market studies that involve informal firms may be more complicated, however, due to the number of firms involved and the difficulty of acquiring reliable information on which studies can be based.

How should market studies that involve the informal sector be conducted?

Can market studies provide significant information about market performance in the formal or informal sector even when they are somewhat superficial?

Other issues involving informality that may impact cartel, merger, and abuse of dominance cases:

Even though cartels are often treated as a per se offense, does competition from numerous informal firms render the impact of a cartel in the formal or informal sector insignificant?

Can the argument that formal firms created a cartel in order to fight informality be used as a legitimate defence?

Should competition authorities be concerned about abuse of dominance or mergers in the informal sector? If so, in what sectors?

Are there any special factors that need to be accounted for in designing remedies when a case involves informal firms?

Are exemptions for small informal firms good antitrust policy?

Unfair competition

13. Firms in the formal sector are likely to complain to competition authorities about informal firms that evade taxes and other regulations. While these practices may artificially lower the supply costs of informal firms and give them an advantage over legitimate businesses, they also may lead to increased market output. Authorities should consider carefully how informal practices harm competition, even though it may be true that the output of formal firms is reduced.

Should the 'unfairness' of the informal economy be a driver of competition law enforcement?

How can competition authorities assess whether competition is harmed?

5. Advocacy in fighting unnecessary restrictions on competition

14. Competition authorities may consider undertaking advocacy efforts aimed at eliminating unnecessary restrictions on competition. In certain situations, advocacy efforts may lead not only to more vigorous market competition but may also reduce informality. For example, advocacy efforts aimed at removing taxi license limitations may not only increase competition but have the effect of reducing informality, as more firms will be able to obtain a license.

15. However, in some situations, competition authorities may make recommendations which on the one hand reduce informality but may lead to higher market prices, albeit with higher government tax receipts and contributions to social programmes. Should competition authorities make these recommendations or should their recommendations be focused only on situations where restrictions to competition are unnecessary?

How and in what sectors do restrictions on competition unnecessarily protect small informal firms from competition with formal firms?

In what sectors do restrictions on competition unnecessarily protect formal firms from competition?

DAF/COMP/GF(2009)5

DOCUMENT DE RÉFLEXION DU SECRÉTARIAT

OECD ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ET L'ÉCONOMIE INFORMELLE

DOCUMENT DE RÉFLEXION DU SECRÉTARIAT

1. Pourquoi les entreprises décident-elles de mener leurs activités dans le secteur informel de l'économie ?

1. Dans les travaux publiés sur l'économie informelle sont identifiés de nombreux facteurs conduisant les entreprises à fonctionner dans le secteur formel ou informel de l'économie. Les travaux de recherche effectués indiquent que l'accès au crédit, les programmes publics de formation et une application rigoureuse de la réglementation encouragent les entreprises à opter pour l'économie informelle. Néanmoins, une réglementation excessivement pesante ou inefficace peut sensiblement alourdir les coûts liés à l'entrée dans l'économie formelle puis au fonctionnement dans cette économie[1]. Les facteurs qui conduisent les entreprises à fonctionner de manière informelle comprennent des obligations excessivement lourdes en termes d'enregistrement de leurs activités et de respect de la réglementation fiscale et relative au travail. Libérées des contraintes auxquelles sont soumises leurs concurrentes du secteur formel, les entreprises informelles peuvent disposer de marges de manœuvre plus importantes pour s'adapter à l'évolution du marché, et peuvent être en mesure d'élaborer des modèles d'entreprise qui réduisent sensiblement leurs coûts d'approvisionnement. Cette plus grande flexibilité et ces coûts plus faibles leur permettent de livrer une concurrence plus intense aux entreprises formelles. Ainsi, les règles qui limitent les horaires d'ouverture des magasins ou leur implantation restreignent la liberté d'action des entreprises formelles tandis qu'elles ne sont pas appliquées par leurs homologues du secteur informel, ce qui procure à ces dernières un avantage concurrentiel.

Quelles règles ou quels autres facteurs intersectoriels encouragent les entreprises à fonctionner de manière informelle ?

Quels types de règles ou d'autres facteurs spécifiques à certains secteurs encouragent les entreprises à mener leurs activités dans l'économie informelle ?

Dans certains secteurs, il existe à la fois des entreprises formelles et informelles. Dans ce cas de figure, pourquoi certaines entreprises choisissent-elles d'opérer de manière informelle et d'autres de manière formelle ?

2. Les entreprises formelles et informelles entrent-elles en concurrence ?

2. L'influence éventuelle exercée par les entreprises informelles sur l'application du droit de la concurrence dans le secteur formel dépend en partie du fait de savoir si les premières livrent concurrence (ou pourraient rapidement entrer sur le marché considéré et livrer concurrence) aux entreprises formelles. Des travaux de recherche montrent que les entreprises informelles fonctionnent souvent à petite échelle et dans des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. Par conséquent, on trouve rarement des entreprises informelles dans les branches d'activité où les économies d'échelle et de gamme jouent un rôle important, telles que la sidérurgie, les télécommunications et le secteur bancaire. Inversement, on trouve fréquemment des entreprises informelles dans des secteurs tels que la construction, le commerce de détail et le transport personnel, ces secteurs reposant souvent sur l'utilisation d'argent liquide.

3. La mesure dans laquelle des entreprises formelles et informelles coexistent sur le même marché et se livrent concurrence pour la même clientèle varie suivant les secteurs et les marchés. Certains marchés peuvent être exclusivement composés d'entreprises informelles, tandis que d'autres peuvent être presque

[1] Hernando De Soto (2005), *Le mystère du capital*.

exclusivement constitués d'entreprises formelles. Dans certaines branches d'activité, de petites entreprises informelles peuvent être à même d'entrer en concurrence avec de grandes entreprises formelles grâce aux coûts qu'elles peuvent éviter. Dans d'autres situations, des économies d'échelle et de gamme permettent aux entreprises formelles de pratiquer des tarifs inférieurs à ceux des entreprises informelles. Sur certains marchés, les entreprises informelles peuvent s'avérer en mesure de livrer concurrence aux entreprises formelles, parce qu'elles peuvent positionner géographiquement leurs produits plus près des clients que les entreprises formelles. Ainsi, des vendeurs de produits agricoles peuvent être en mesure d'apporter leurs marchandises en voiture directement chez le client, et donc d'annuler les avantages de productivité dont bénéficient les entreprises formelles statiques, fonctionnant à grande échelle.

Dans quels secteurs de votre juridiction des entreprises informelles servent-elles la même clientèle que des entreprises formelles ?

Des petites entreprises informelles entrent-elles en concurrence avec des grandes entreprises formelles ?

Dans quels secteurs des entreprises informelles peuvent-elles fonctionner à proximité de leurs clients ?

3. La concurrence des entreprises informelles est-elle bénéfique ou préjudiciable ?

4. D'aucuns considèrent que les consommateurs bénéficient de prix plus bas en raison de l'existence d'entreprises informelles qui se soustraient à l'impôt et à d'autres instruments de réglementation coûteux. Les prix bas offerts par les entreprises informelles peuvent en outre accentuer les pressions concurrentielles qui s'exercent sur les entreprises opérant dans le secteur formel. Par conséquent, l'existence d'activités informelles peut entraîner une réduction des prix dans le secteur formel, en particulier si les entreprises informelles sont nombreuses sur le marché. En échappant à la réglementation, les entreprises informelles peuvent être en mesure de réduire leurs coûts et, éventuellement, d'élaborer et de fournir des biens et services que les entreprises formelles sont dans l'incapacité de produire et d'offrir.

5. D'autres mettent en avant les travaux de recherche qui montrent que les entreprises formelles sont plus productives que leurs homologues informelles, pour des raisons d'économies d'échelle et de gamme, d'accès au capital et à la technologie, et parce qu'elles recourent à des méthodes de production et de distribution plus élaborées. Cela laisse à penser que l'on pourrait réaliser des gains de productivité considérables en transférant la production d'entreprises informelles peu productives à des entreprises formelles plus productives, ou en facilitant la régularisation de la situation des entreprises informelles. La concurrence des entreprises informelles réduit la concurrence sur le long terme en empêchant des entreprises formelles plus productives d'entrer sur le marché, ou de s'y développer. Sur le long terme, les prix pourraient même, éventuellement, diminuer si le secteur informel était éliminé. En outre, l'incitation à innover et investir (en particulier lorsqu'il est question de propriété intellectuelle) peut être sensiblement réduite par les entreprises informelles.

6. Pour évaluer les bénéfices apportés ou les préjudices causés à la concurrence par les entreprises informelles, les autorités de la concurrence devraient se demander si elles doivent axer leur analyse sur les problèmes de concurrence à court ou à long terme. Il convient également de prendre en considération les circonstances dans lesquelles l'ampleur de l'économie informelle améliorera ou entravera le jeu de la concurrence dans le secteur formel.

La concurrence des entreprises informelles accentue-t-elle la concurrence dans le secteur formel ?

Dans quels secteurs les entreprises informelles sont-elles plus (ou moins) productives que les entreprises formelles ?

Les entreprises informelles contribuent-elles à affaiblir ou à renforcer la croissance économique ?

Les entreprises informelles nuisent-elles au développement de la propriété intellectuelle dans les entreprises formelles ?

4. Quels problèmes pose l'implication d'entreprises informelles en matière d'application du droit de la concurrence ?

7. En principe, des cas d'ententes, de fusions et d'abus de position dominante peuvent se produire tant dans le secteur formel que dans le secteur informel de l'économie. L'existence du secteur informel peut influer sur l'application du droit de la concurrence dans le secteur formel. Ainsi, les autorités de la concurrence peuvent être confrontées à des entreprises faisant valoir qu'une entente n'a pas porté préjudice aux consommateurs, ou qu'elles n'ont pas abusé de leur position dominante, du fait de la concurrence d'entreprises informelles. De même, des entreprises engagées dans un projet de fusion peuvent arguer qu'elles ne seront pas en mesure d'augmenter leurs tarifs si ce projet se réalise, parce que leurs marges de manœuvre seront limitées à la fois par des entreprises formelles et informelles.

Définition du marché

8. Lorsqu'elles craignent que la concurrence ne pâtisse d'une fusion ou d'un abus de position dominante, les autorités de la concurrence évaluent généralement la mesure dans laquelle d'autres produits limitent la capacité de l'entreprise considérée à exercer un pouvoir de marché. Dans certains cas, des entreprises informelles peuvent vendre des produits qui sont illégaux parce qu'ils représentent une atteinte au droit d'auteur ou une atteinte au brevet, ou parce que ce sont des contrefaçons. Dans d'autres cas, une entreprise informelle peut se consacrer en partie à des activités criminelles, telles que le blanchiment de capitaux, ce qui lui permet de réduire ses prix sur des produits substituables au produit considéré. Même si des entreprises informelles peuvent vendre des produits illicites ou sont engagées dans des activités illégales, les produits qu'elles commercialisent peuvent être considérés par l'autorité de la concurrence comme limitant la capacité d'une entreprise formelle d'exercer son pouvoir de marché. Par conséquent, l'inclusion de tous les produits de substitution importants dans le marché de produits examiné sous l'angle de la concurrence (indépendamment de leur caractère licite ou illicite) peut se justifier dans certains cas. D'un autre côté, dans l'hypothèse où une très forte proportion de consommateurs du marché en cause ne passerait pas à des produits illégaux émanant d'entreprises informelles, il peut être possible de définir un marché n'incluant que les entreprises formelles.

Dans quelles circonstances peut-on définir un marché sous l'angle de la concurrence de telle sorte que n'y figurent pas les entreprises informelles ?

Quelles sont les forces et les faiblesses des techniques qualitatives d'évaluation utilisées pour définir un marché lorsque des entreprises informelles sont impliquées ?

Dans quels secteurs existe-t-il un nombre significatif de consommateurs qui seraient disposés à reporter leurs achats sur des entreprises informelles si leurs homologues formelles procédaient à une augmentation légère mais significative et durable de leurs prix (SSNIP - Small Significant Non-transitory Increase in Prices*), ou inversement ?*

Les produits qui représentent des atteintes au droit d'auteur ou des atteintes au brevet devraient-ils être inclus dans les définitions des marchés de produits considérés ?

Parts de marché

9. L'affectation de parts de marché passe nécessairement par une analyse quantitative. Les entreprises formelles peuvent sous-déclarer leurs ventes sur le marché considéré, ce qui peut entraver les efforts déployés pour déterminer les parts de marché, car les informations sur la production de chaque entreprise seront lacunaires, de même que celles relatives aux ventes totales sur ce marché. L'estimation

des ventes des acteurs informels du marché peut se révéler encore plus difficile, dans la mesure où il peuvent se compter par dizaines, voire par centaines.

Comment les parts de marché peuvent-elles être affectées lorsqu'il est impossible d'obtenir des données quantitatives de tous les acteurs du marché considéré sous l'angle de la concurrence ?

Comment faut-il calculer les parts de marché lorsqu'il est à craindre que certaines entreprises ne sous-déclarent leur chiffre d'affaires et leurs ventes ?

Quels facteurs contribuent à expliquer les différences d'indice de concentration entre les secteurs formel et informel ?

Barrières à l'entrée

10. L'existence de barrières à l'entrée dans l'économie formelle n'est plus à démontrer. Des procédures et processus généralisés et coûteux (pouvant reposer sur des pots-de-vin) empêchent l'entrée des entreprises informelles dans l'économie formelle. Toutefois, même si les obligations déclaratives peuvent suffire à empêcher l'entrée dans l'économie formelle, le temps qu'elles exigent reste généralement inférieur au seuil de un ou deux ans retenu par la plupart des autorités de la concurrence pour établir l'existence d'un obstacle substantiel. D'après les recherches effectuées par la Banque mondiale, la durée estimée nécessaire à une entreprise informelle pour satisfaire à ces obligations déclaratives est souvent nettement inférieure à trois mois, dans l'ensemble constitué par les plus de 180 pays étudiés.

Les barrières à l'entrée dans le secteur formel sont-elles élevées ou basses ?

Les barrières à l'entrée aident-elles certaines entreprises à préserver leur pouvoir de marché dans le secteur formel en empêchant l'entrée ou le développement d'entreprises informelles ?

Pouvoir de marché

11. L'évaluation du pouvoir de marché dans les affaires d'abus de position dominante suppose généralement de déterminer la concentration du marché et les barrières à l'entrée. Des techniques quantitatives telles que l'évaluation des bénéfices et de la rentabilité, les études d'événements, ou des analyses économétriques complexes peuvent se révéler impossibles faute des données nécessaires. Dans ce cas, comment faut-il évaluer le pouvoir de marché des entreprises en situation dominante dans le secteur formel ? Plus fondamentalement, les autorités de la concurrence devraient s'attacher à déterminer pourquoi une entreprise dispose d'un pouvoir de marché en premier lieu. Dans certaines circonstances, des entreprises peuvent jouir d'un pouvoir de marché substantiel en raison de restrictions légales qui font obstacle à l'entrée de nouveaux concurrents. La levée de ces restrictions peut éliminer le pouvoir de marché des entreprises considérées.

Quelle influence exerce l'économie informelle sur la mesure du pouvoir de marché des entreprises formelles ?

La concurrence des entreprises informelles réduit-elle sensiblement le pouvoir de marché des entreprises formelles ?

Lorsque le secteur informel compte un nombre significatif d'entreprises, les procédures engagées dans le secteur formel en vertu du droit de la concurrence sont-elles sans objet ?

Études de marché

12. Les études de marché peuvent être utiles pour offrir aux autorités de la concurrence une image plus claire d'un marché. Les études de marché peuvent aider les autorités à cerner la structure d'un marché, ainsi qu'à identifier les barrières à l'entrée, les politiques publiques à caractère restrictif ou les comportements anticoncurrentiels. Étant donné que les études de marché mobilisent des ressources

considérables, les autorités de la concurrence devraient établir un ordre de priorité pour les secteurs qu'elles étudient et tenter d'estimer a priori leurs chances de réussite. Les études de marché qui concernent des entreprises informelles peuvent être plus complexes, toutefois, compte tenu du nombre d'entreprises concernées et de la difficulté d'obtenir des informations fiables sur lesquelles puissent se fonder ces études.

Comment les études de marché concernant le secteur informel devraient-elles être réalisées ?

Des études de marché peuvent-elles fournir des informations importantes sur le fonctionnement du marché dans le secteur formel ou informel si elles sont quelque peu superficielles ?

Autres questions liées à l'économie informelle pouvant avoir une incidence sur les affaires d'ententes, de fusions et d'abus de position dominante :

Même si les ententes sont souvent traitées comme des infractions per se, *la concurrence de nombreuses entreprises informelles rend-elle négligeables les effets d'une entente dans le secteur formel ou informel ?*

L'argument selon lequel des entreprises formelles ont créé une entente pour lutter contre le secteur informel peut-il constituer un moyen de défense légitime ?

Les autorités de la concurrence doivent-elles se préoccuper des abus de position dominante ou des fusions dans le secteur informel ? Si oui, dans quels secteurs ?

Y a-t-il des facteurs particuliers à prendre en compte pour déterminer les mesures correctives à adopter dans les affaires concernant des entreprises informelles ?

Est-il judicieux, en termes de politique de la concurrence, d'accorder des dérogations aux petites entreprises informelles ?

Concurrence déloyale

13. Les entreprises du secteur formel sont susceptibles de se plaindre auprès des autorités de la concurrence du fait que les entreprises informelles se soustraient à l'impôt ainsi qu'à d'autres instruments de réglementation. Si ces pratiques peuvent artificiellement réduire les coûts d'approvisionnement des entreprises informelles et leur procurer un avantage par rapport aux entreprises en situation régulière, elles peuvent également déboucher sur une augmentation de la production marchande. Les autorités doivent donc examiner avec soin la façon dont les pratiques informelles peuvent porter atteinte à la concurrence, même s'il peut s'avérer que la production des entreprises formelles s'en trouve amoindrie.

Le caractère « déloyal » des pratiques qui sous-tendent l'économie informelle doit-il être un facteur d'application du droit de la concurrence ?

Comment les autorités de la concurrence peuvent-elles déterminer s'il est porté atteinte à la concurrence ?

5. Promouvoir la lutte contre les restrictions inutiles à la concurrence

14. Les autorités de la concurrence peuvent envisager de déployer des efforts de sensibilisation en vue de l'élimination des restrictions inutiles à la concurrence. Dans certaines situations, ces efforts de sensibilisation peuvent déboucher non seulement sur un renforcement de la concurrence sur le marché considéré, mais aussi sur une réduction de l'économie informelle. Ainsi, les efforts de sensibilisation destinés à favoriser la levée des restrictions relatives aux licences de taxi peuvent non seulement accentuer la concurrence, mais aussi réduire les activités informelles, dans la mesure où davantage d'entreprises pourront obtenir une licence.

15. Néanmoins, dans certaines situations, les autorités de la concurrence peuvent formuler des recommandations qui, d'une part, entraîneraient une réduction de l'économie informelle mais pourraient, d'autre part, déboucher sur une hausse des prix sur le marché considéré – qui s'accompagnerait, il est vrai, d'une augmentation des recettes d'impôts et de cotisations sociales engrangées par l'État. Les autorités de la concurrence doivent-elles formuler de telles recommandations, ou bien les mesures qu'elles préconisent doivent-elles viser uniquement les situations où des restrictions à la concurrence sont inutiles ?

Comment et dans quels secteurs des restrictions à la concurrence protègent-elles de manière inutile des petites entreprises informelles de la concurrence d'entreprises formelles ?

Dans quels secteur des restrictions à la concurrence protègent-elles de manière inutile des entreprises informelles de la concurrence ?

SESSION III

CHALLENGES FACED BY YOUNG COMPETITION AUTHORITIES

DAF/COMP/GF(2009)3/REV1

NOTE BY THE SECRETARIAT

OECD ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

CHALLENGES FACED BY YOUNG COMPETITION AUTHORITIES

NOTE BY THE SECRETARIAT[1]

1. The early 1990s saw the beginning of a trend that continues unabated today: the adoption of a competition law by more and more countries. In 1989 there were 37 countries that had some form of competition law, [2] but some of these did not resemble the laws that exist today (focusing on price controls, for example), and others were not being enforced. Today, the number of countries with modern competition laws exceeds 100.[3] This is a good time to reflect in the Global Forum on Competition (GFC) on the experiences of these countries in implementing their new laws. What went right, and what didn't? What were the challenges faced by these new competition agencies, and how did they meet them?

2. To this end a questionnaire (see Annex) was issued to GFC "Designated Participants".[4] The questionnaire is attached to this note as an annex. The responses are summarised in part II of this note. First, part I describes other studies and projects conducted in this field.

1. THE BODY OF WORK ON IMPLEMENTING NEW COMPETITION LAWS

3. Information on how new competition agencies begin to enforce their laws continues to accumulate, as more countries enact such laws. Some of it comes from experts who have provided technical assistance to new agencies. William Kovacic, Chairman of the U.S. Federal Trade Commission, has written extensively on the topic.[5] In a 1997 article he outlined the risks associated with transplanting a

---

[1] This paper was drafted for the OECD Secretariat by John Clark, Consultant. It does not necessarily represent the views of the OECD Secretariat or those of its Member countries.

[2] Consumer Unity & Trust Society (CUTS), "*Competition Regimes Around the World – A Civil Society Report*" (2006), Introduction, Annex 1.

[3] The UNCTAD *Guidebook on Competition Systems* (2007) states that ". . . a total of 113 countries and regional groupings have adopted or are in the process of adopting competition legislation."

[4] The GFC Designated Participants are:

- Observers to the Competition Committee: Brazil, Chile, Indonesia, Israel, Lithuania, Romania, Russian Federation, Slovenia, South Africa, Chinese Taipei
- Non-Observer Accession country: Estonia
- Non Observer Enhanced Engagement countries: China, India
- Countries and organisations having attended (as of 19 November 2008) at least one GFC meeting:
  - Albania, Algeria, Argentina, Azerbaijan, Bahrain, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Cameroon, Colombia, Costa Rica, Croatia, Ecuador, Egypt, El Salvador, FYROM, Gabon, Georgia, Ivory Coast, Jamaica, Jordan, Kazakhstan, Kenya, Latvia, Lebanon, Malaysia, Malta, Mongolia, Morocco, Nigeria, Pakistan, Panama, Papua New Guinea, Peru, Philippines, Senegal, Serbia, Singapore, Tanzania, Thailand, Tunisia, Ukraine, Uzbekistan, Venezuela, Vietnam, Zambia
  - Andean Community, Asian Development Bank, Business and Industry Advisory Committee, CARICOM Commission, Common Market for Eastern and Southern Africa, Consumers International, Consumer Unity & Trust Society (CUTS) International, International Bar Association, International Development Research Centre, Inter-American Development Bank, Trade Union Advisory Committee, United Nations Conference on Trade and Development, Commission of the West African Economic and Monetary Union, World Trade Organization, World Bank.

[5] See William E. Kovacic, *Getting Started: Creating New Competition Policy Institutions in Transition Economies*, 23 Brooklyn Journal of International Law 403 (1997). See also, Kovacic, *Merger Enforcement in Transition: Antitrust Controls on Acquisitions in Emerging Economies*, 66 University of Cincinnati Law Review 1075 (1998);

Western-style competition law into a developing economy. The recipient country faced many challenges that did not exist in those countries that had long experience with competition policy. Among the challenges were meagre resources for the new agency, limited indigenous expertise on the subject, tepid support for competition policy (what today is called "competition culture"), deficient judicial systems and limited access to business information.

4. Recently the U.S. Federal Trade Commission sponsored a workshop on technical assistance, in which experienced providers of technical assistance from several countries participated, as well representatives of recipient countries.[6] They spoke of the challenges that confront new competition agencies. Among those articulated were: inadequate resources, both human and financial, insufficient foundation for business – property rights, contractual rights, business rights (to begin and operate a business) – weak support from government (which sometimes is more interested in industrial policy), corruption and inefficient judicial systems.

5. Other scholars have approached the topic from different perspectives: abuse of dominance cases in transition and developing countries;[7] on competition advocacy;[8] from the perspective of small economies;[9] on measuring effects of competition law enforcement in developing countries.[10]

6. In recent years, various international organisations have studied the topic in one form or another. Those efforts are summarised below.

OECD[11]

2004 Global Forum on Competition: Challenges/Obstacles faced by competition authorities in achieving greater economic development through the promotion of competition

7. The focus of this discussion was on the relationship between economic development and the promotion of competition. The Secretariat's background note included an extensive discussion of a condition facing all new competition agencies – the lack of a competition culture in the country. The note concluded that this deficiency was "the central impediment" causing challenges and obstacles. The note

---

Kovacic, *Institutional Foundations for Economic Legal Reform in Transition Economies: The Case of Competition Policy and Antitrust Enforcement*, 77 Chicago-Kent Law Review 265 (2002); Kovacic, *Lucky Trip? Perspectives from a Foreign Advisor on Competition Policy, Development and Technical assistance*, 3 European Competition Journal 319 (December 2007).

[6] United States Federal Trade Commission, *A Conference on Charting the Future Course of International Technical Assistance*, February 6, 2008, transcript available on the FTC web site at http://www.ftc.gov/oia/wkshp/docs/wkshptranscript080206.pdf.

[7] Maria Coppola Tineo and Russell Pittman, *Abuse of Dominance Enforcement under Latin American Competition Laws*, in Philip Marsden, ed., Handbook of Research in Trans-Atlantic Antitrust (Elgar, 2006); Russell Pittman, *Abuse of Dominance Provisions of Central and Eastern Europe Competition Laws: Have Fears of Over-Enforcement Been Borne Out?*, World Competition 27(1) (2004).

[8] Simon Evenett, *Competition Advocacy: Time for Rethink?*, Journal of International Law and Business. Spring 2006, Volume 26, No. 3.

[9] Michal S. Gal, *Market Conditions Under the Magnifying Glass: General Prescriptions for Optimal Competition Policy for Small Market Economies, New York University Center for Law and Business Working Paper #CLB-01-004*, available on the SSRN Electronic Library.

[10] Bruce M. Owen, *Competition Policy in Emerging Economies*, Stanford Institute for Economic Policy Research, SIEPR Discussion Paper No. 04-10, available on the SSRN Electronic Library.

[11] All of the documents referred to in this section are available on the OECD/competition web site.

discussed reasons for the slow acceptance of a new competition regime in a society. Chief among them is the fear of those who prosper in the *status quo* that they will lose if forced to compete. The note also touched on other, fundamental challenges facing a competition agency, including the impact of other government policies on competition, corruption, exclusions of various sectors from the competition law and the presence of a large informal sector.

8. There were several country submissions for this discussion. Some of them acknowledged these broader, structural challenges facing competition agencies, but some also focused on more immediate problems, such as insufficient resources, deficient competition laws, lack of important investigation tools, inefficient judicial systems and inefficient institutional structures.[12] The discussion in the 2004 Forum invited a closer look at these issues, which is the purpose of this inquiry in 2009.

Peer Reviews

9. There have been several peer reviews of "young" competition agencies conducted in the Competition Committee and in the Global and Latin American competition forums. Countries reviewed include Argentina (2006), Brazil (2005), Chile (2004), Chinese Taipei (2006), Czech Republic (2001 and 2008), Hungary (1999), Korea (2000), Mexico (1998 and 2004), Peru (2004), Poland (2002), Russian Federation (2004), El Salvador (2008), South Africa (2003), Turkey (2002) and Ukraine (2008).[13] In addition, the Baltic countries – Estonia, Latvia and Lithuania – were not peer reviewed but were the subject of a comprehensive report published in 1999. These in-depth studies, taken together, provide good insight into problems facing competition agencies in their early years.

10. Some issues were nearly universal across all of the countries. In virtually every country the original competition law was found to be inadequate in some regard. It was either substantially amended or replaced entirely, sometimes only a few years after enactment. Almost every country lacked a sufficient competition culture, the "central impediment" identified in the 2004 Global Forum.[14] Usually it was not for lack of effort on the part of the competition agency that this condition existed; many agencies were diligent in this aspect of competition advocacy. Rather, convincing other parts of the government and the public as a whole of the merits of competition proved simply to be a difficult challenge. Another common problem was a slow start in prosecuting cartels. There was more than one factor hindering anti-cartel efforts, including inexperienced staff, inadequate investigative tools, lack of understanding and co-operation from the public and insufficient sanctioning powers.

11. Other problems were common, but not universal. Several countries, but not all, suffered from inadequate financial resources, causing high staff turnover.[15] Some whose laws included merger review lacked efficient procedures for dealing with them, whether because of low notification thresholds, the lack of pre-merger notification or an inefficient institutional structure.[16] Some countries experienced delays and inefficiency in judicial review.[17] It seemed that those whose cases were heard by a specialised tribunal fared better.[18] Some agencies that had responsibilities in addition to competition enforcement, including

[12] In a supplementary note the Secretariat summarised these submissions. All papers are available on the GFC website at: http://www.oecd.org/competition/globalforum.

[13] All country reports are available at: http://www.oecd.org/competition in the section "Country Reviews".

[14] South Africa had a better foundation than most in this regard.

[15] They included Argentina, Brazil, Chile, Estonia, Latvia, Mexico, Peru, Russia and Ukraine.

[16] Argentina, Brazil, Chinese Taipei, Hungary, Latvia, Lithuania, Russia, Ukraine.

[17] Argentina, El Salvador, Hungary, Mexico, Russian Federation, Turkey, Ukraine.

[18] Chile, Poland, South Africa.

unfair competition, anti-dumping, state aids, public procurement and consumer protection, found themselves devoting too much time and resources to these activities and not enough to competition, at least in the early years.[19] Several countries were slow in developing working relationships with sector regulators[20], while a few excelled in this area[21]. A lack of independence was a problem for some of these agencies at the outset, but the situation improved over time, either through new legislation creating structural independence or by acquiring it de facto.[22]

12. Each reviewed country is different, of course, and each faced one or more problems unique to it. Still, there were several common themes in these reviews, many of which surfaced again in the questionnaire responses discussed below.

2005 Roundtable on Using Evaluation to Improve the Performance of Competition Authorities

13. In 2005 a Competition Committee roundtable focused on the use of evaluation to improve the performance of competition authorities. Although most of the roundtable focussed on issues related to *ex post* examination of the impact of enforcement and advocacy actions, the contribution by the Portuguese Competition Authority (Autoridade da Concorrência, AdC), then two years old, described a pilot project run with the OECD to improve the AdC as an institution.[23]

14. The objective was to help the AdC improve itself using a prototype methodology developed by OECD for the project. Under the methodology, the OECD collects information on an authority's performance on a number of key dimensions, provides feedback to the authority's leadership on that performance, and helps the leadership develop a self-improvement plan. The dimensions were identified following interviews with several current and former officials well versed in competition law and policy.[24] Nine key organisational and management dimensions were identified:

- Strategic Direction
- Leadership
- Organisation
- Operating and Management Processes
- Performance Standards
- Human Resource Utilisation;
- Relations with Government Institutions;
- Relations with relevant Publics

[19] Chinese Taipei, Czech Republic, Estonia, Hungary. Latvia, Lithuania, Korea, Poland.

[20] Argentina, Hungary, Mexico, Peru, South Africa, Turkey, Ukraine.

[21] Chile, Czech Republic, El Salvador.

[22] Argentina, Brazil, Chinese Taipei, Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania, Peru, Poland, Ukraine.

[23] http://www.oecd.org/dataoecd/7/15/35910995.pdf

[24] The key informants who have helped prepare the dimensions of a successful authority were Allan Fels (former Chairman of the Australian Competition and Consumer Commission), Lennart Goranson (former Deputy Director General of the Swedish Competition Authority), Bill Kovacic (then General Counsel of the US Federal Trade Commission), Matti Purasjoki (former Director General of the Finnish Competition Authority), Fernando Sanchez Ugarte (former President of the Mexican Federal Competition Commission) and Michael Wise (author of over 20 reviews of Competition Authorities).

- Performance Review

15. The AdC provided the following evaluation of the process in its 2005 roundtable paper:

> Several lessons have been learned through the implementation of the Pilot Project. First, it has allowed for the development of an institutional assessment methodology targeted at Competition Authorities. …. Moreover, the pioneer application of this model … has clearly shown that the methodology is robust and that it can be applied in a credible fashion. Testimony to this fact is the candidness of feedback received from interviewees. … [S]haring feedback from interviewees in a facilitated management workshop was instrumental in shaping the necessary internal discussion. … Furthermore, the methodology could be applied in a relatively short period of time and at a reasonable cost.
>
> As to the methodology, it is both a development tool and an educational instrument. It communicates the significant dimensions of a 'successful' Authority. But on the other hand, the notional scoring has quite a few limitations. As a matter of fact, it is not yet fully applicable for benchmarking purposes, since there is no evaluation data basis for Competition Authorities as such. That stated, notional scoring allows for some degree of assessment of the stronger and weaker dimensions of an Authority, leading to the opportunity that performance objectives for future years become based upon some evidence assessment rather than less grounded information.

Overall, the consequences or opportunities created by developing and using an evidence based assessment can be summarised as follows:

- the assessment tool communicates the important dimensions that an Authority should focus upon and build development plans around
- the scores that result from an assessment become the baseline for improvement and development of the Authority over time
- *momentum* is created among management to gradually implement needed improvements.

16. Following the pilot program in Portugal, a second project was launched with the Hungarian Competition Authority, the GVH, in 2008. The GVH is currently implementing its Action Plan for self improvement.

International Competition Network

Capacity Building and Technical Assistance: Building credible competition authorities in developing and transition economies (2003)[25]

17. This report was presented by the ICN Working Group on Capacity Building and Competition Policy Implementation to the ICN's second annual conference, held in Merida, Mexico in June 2003. It was based on the results of two questionnaires, one issued mostly to developing and transition countries on circumstances in which competition policy was introduced in their countries, and a second to both providers and recipients of technical assistance. Most responders were from Europe and the Americas.

[25] Available on the ICN web site at http://www.internationalcompetitionnetwork.org/media/library/conference_2nd_merida_2003/FinalReport_16June2003.pdf.

18. One chapter of the report dealt with the challenges facing new competition agencies. It concluded:

> In the end, we have been persuaded that the overarching challenge confronting competition authorities in developing and transition countries relates to their stature and standing within the ranks of key stakeholders or interest groups as well as the public at large. In other words, all struggle to make their voices heard and it is this that constitutes the gravest challenge confronting competition authorities in these countries."[26]

19. The report considered the standing of new competition agencies with respect to various constituencies: government, the judiciary, civil society, competition professionals and the business community. Regarding the relationship of a competition agency to government, it noted that either of two models – a separately independent agency or one situated within the government structure – could be successful and each has its advantages and disadvantages. As for the judiciary: "If there is one common concern expressed across the diverse jurisdictions that responded to the questionnaire, it is directed at the perceived difficulty of the judiciary to come to grips with competition law."[27]

20. A competition agency's relationship to civil society is complex; there are strong, well organised elements within society that can feel challenged by competition, including business and labour. Consumers and advocates for competitive markets are usually not so well positioned, on the other hand, complicating the mission of the competition agency. Also, the competition agency must demonstrate its competence to competition professionals, especially private sector lawyers, or risk losing its credibility. Finally, it must gain the confidence of the business community by promoting impartiality, transparency, consistency, efficiency and respect for confidentiality.

Assessing Technical Assistance for Competition Policy: Preliminary Results (2005)[28]

21. This was a follow-up to the 2003 study, in which 37 countries were surveyed by means of questionnaires and oral interviews. The survey included data (from the period 2001-03) on the environment in the several countries that were the recipients of technical assistance. The data were summarised in the report:

- Agency powers as provided by the competition law, e.g., the ability to prohibit or require particular conduct, to conduct monitoring, to prohibit mergers and to impose fines: in most cases these powers were sufficient and consistent across countries,[29] though there was insufficient data on more specific powers, such as the ability to conduct dawn raids. The remedy most imposed was a remedial order prohibiting or requiring certain conduct.
- Fines: In the relevant period fines were increasingly being assessed, and they were larger; the reported median fine increased by 31% between 2002 and 2003. Several agencies reported problems collecting their fines, however.

[26] Id. at 24.

[27] Id. at 35.

[28] Available on the ICN web site at http://www.internationalcompetitionnetwork.org/media/library/conference_4th_bonn_2005/assessing_technical_assistance.pdf.

[29] There was variance in the ability to impose criminal sanctions, however. A majority of respondents did not have those powers, but a minority did.

- Decisions and appeals: Agencies reported numbers of decisions, and some were quite large. There was little information on the nature of these decisions, however, which limited the ability to evaluate the data. On average, 12.8% of these decisions were appealed, and of those, 10.4% were reversed.
- Agency budgets: The survey permitted the construction of aggregate and average budget numbers, but qualitative analysis, that is, whether a budget was adequate under the circumstances, was not possible. It was determined that agencies devoted few of their resources to training.
- Staffing and staff turnover: The average number of professionals in an agency was 89; the numbers of lawyers, economists and "other professionals" were roughly equal. Staff turnover varied; it was very high in some agencies, relatively low in others.
- Workload: On average, merger reviews were by far the largest caseload category, outnumbering conduct cases by about 2:1.[30] There were few cartel cases – several countries had none – though the number was slowly increasing.

Agency Effectiveness Project: A Report by the Competition Policy Implementation Working Group: Sub group 1 (2008)[31]

22. This report, presented at the seventh annual conference of the ICN in Kyoto, Japan, was prepared ". . . pursuant to a work plan that sets out to identify and examine operational and organisational characteristics of competition agencies that may be important for a successful competition policy implementation." It was considered to have ". . . special importance for younger agencies, in which organisational issues may still be in flux."[32] The report was based on the results of a survey of 20 ICN member countries, 13 of which were young agencies as defined here. The report focused on processes employed for strategic planning and the setting of priorities, and the impact of these processes on resource allocation and agency effectiveness. The study's most important conclusions were:

> The success of a competition agency depends heavily upon its skill in selecting priorities and designing a strategy for applying its authority. The results of this study in the past year display a broad awareness that competition agencies, new and old alike, should create effective, forward-looking mechanisms for choosing goals and devising ways to achieve them.
>
> The need for strategic planning stems from several considerations. To a large degree, the imperative to set priorities is a function of resources. No competition agency enjoys unlimited funds, and the scarcity of resources demands choices among a range of possible applications of the agency's powers. Society has a vital stake in having the agency make these choices in a manner that most improves economic performance.
>
> Without a conscious process of setting priorities and ranking possible activities according to their legal and economic significance, the competition authority is less likely to focus on what truly matters. Without a strategy, the agenda of the competition authority is prone to be the governed entirely by external impulses in the form of complaints from consumers, requests for action by

[30] These data could be misleading, however, without further information on the nature of the cases involved. Each notification, for example, might constitute a case, which would make mergers disproportionately large.

[31] Available on the ICN web site at http://www.internationalcompetitionnetwork.orhttp://www.internationalcompetitionnetwork.org/media/library/CPI/CPI_WG_1.pdfg/media/library/CPI/CPI_WG_1.pdf.

[32] Id. at 3.

> business operators, or queries from legislatures and other government ministries. These impulses sometimes might channel a competition agency's efforts toward matters of the greatest significance, but this is not invariably or even routinely the case. Lest it merely respond to the random ordering of external events, even the most humble, least funded competition agency must strive to establish criteria for deciding which of the matters brought to its attention is worthy of further scrutiny.[33]

World Bank

What Do We Know about Competition Agencies in Emerging and Transition Countries? Evidence on Workload, Personnel, Priority Sectors and Training Needs (2004)[34]

23. This report was based upon the results of a needs assessment questionnaire issued to 48 competition agencies in transition and developing countries. Thirty-five countries responded. The results were aggregated according to three geographical areas: East Asia and Pacific, Latin America and Caribbean and Eastern Europe and Central Asia. A preliminary finding in the report was:

> The view of competition authorities as a homogenous group across countries and regions can be strongly discarded. The analysis of the needs assessment questionnaire shows there are significant heterogeneities among competition agencies' mandates, exempted sectors, professional personnel endowment and capacity needs.[35]

24. The study focused on competition agencies' workload, personnel endowment and priority sectors.[36] Some of its findings were:

- Merger workload: There was a significant dichotomy between countries that considered a large number of mergers and those that considered only a few, but only a weak relationship between size of the economy and numbers of mergers evaluated. This suggests that merger workloads are substantially influenced by the terms of the competition law that govern which mergers must be examined.
- Conduct cases: Countries that reported the highest numbers of conduct cases indicated that most of them involved excessive prices. These cases are difficult to analyse, with uncertain results. Thus, competition laws that include excessive pricing as a violation impose an undue burden on the competition agency in conduct cases.
- Human resources: Competition agencies in East Asia and the Pacific had twice the number of employees than those in Eastern Europe and Central Asia and four times those in Latin America. The number of competition cases considered in these regions did not vary in the same proportion, however. This could be partly explained by the fact that agencies in East Asia and Pacific tended to have broader responsibilities outside competition than did those in the other regions.

[33] Id. at 26.

[34] World Bank Policy Research Working Paper 3221, written by Thomas Serebrisky, World Bank Institute. Available on the World Bank web site at http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000009486_20040603154400&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679

[35] Id. at 3.

[36] Competition advocacy was not part of the questionnaire, mostly because the ICN had recently done substantial work in that field.

But additionally, agencies in East Asia and Pacific had higher numbers of administrative personnel relative to professionals than did those in the other regions.

- The study considered evaluating productivity in professional personnel by employing a cases per worker ratio as a proxy. This approach produced variances that could not be explained, however, probably due to the significant heterogeneity of mergers and conduct cases across countries, noted above, and so this measure was rejected.
- Respondents were asked to rank various sectors in importance to them for enforcement activity. Among infrastructure industries, telecommunications was overall ranked highest. Electricity, especially issues related to access to the natural monopoly component (transportation), was also important. In Latin America and the Caribbean transport sectors were important, especially air transport.
- Respondents were also asked to rank various enforcement topics, e.g., mergers, conduct cases and conceptual framework (topics such as natural monopoly theory, market definition, demand elasticity, etc.) in importance. Again, rankings varied by country and region.

World Trade Organisation: Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy

Support for Progressive Reinforcement of Competition Institutions in Developing Countries through Capacity Building (2002)[37]

25. This background note prepared by the Secretariat dealt primarily with capacity building, but a section of it discussed strategies for building effective competition policies and agencies in developing countries – the process of establishing an effective competition policy.[38] The note was a synthesis of annual and other reports prepared in the Working Group on the topic.

26. The note echoed themes developed in other studies, listing four major points:

- crafting a competition law appropriate to the country's economic circumstances and legal environment;
- establishing the competition agency's priorities;
- building the competition agency, including recruitment and training of staff, development of case handling procedures, etc.; and
- developing a competition culture, including through relevant public education activities.

27. Several key steps in the process were highlighted: focusing on prosecuting hard core cartels; developing a competition advocacy programme in regulated industries; possibly delaying merger control; acquiring adequate financial and personal resources; achieving independence; and acquiring technical competence.

UNCTAD

28. A principal focus of UNCTAD's Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy is on promoting competition policy in developing countries. In this sense a great deal of the work

[37] Available on the WTO web site at

[38] Id. at 5-8.

of the IGE is, at least indirectly, relevant to the topic at hand. Its ongoing work on the United Nations Set of Principles and Rules on Competition and its Handbook on Competition Legislation, for example, are reference works for new competition agencies. The IGE regularly conducts reviews of capacity building and technical assistance for developing countries, and it also has begun conducting peer reviews.

29. The IGE's substantive work also impacts young competition agencies. In 2008, for example, the Group conducted a discussion on achieving independence by competition agencies. The background note specifically addressed challenges for new agencies in developing countries in acquiring independence.[39] Consistent with other studies, the document noted that a "key short- to medium-term challenge in setting up independent competition authorities in developing countries is attracting staff that has adequate skills or the potential to rapidly acquire requisite skills." Obtaining adequate financial resources was another important challenge. These challenges were discussed in the context of whether it is best for a new agency to be part of a ministry or structurally independent. No definitive conclusion could be reached. Both structures have advantages and disadvantages. An agency that is within government, for example, could have more success in acquiring qualified personnel from other government agencies.. An independent agency, on the other hand, might be able to offer higher salaries than those given to ordinary civil servants.

II. ANALYSIS OF QUESTIONNAIRE RESPONSES

30. The questionnaire (Annex I) was drafted to avoid creating too much of a burden on responding countries, and so it did not ask for detail or require the production of specific data. Rather it sought opinions and conclusions on the following topics: (1) the organisational phase – recruiting executives and staff, setting priorities and goals, and issuing guidelines and regulations; (2) competition culture and competition advocacy; (3) conduct cases and investigations – abuse of dominance and restrictive agreements; (4) mergers; (5) judicial appeals; (6) resources; (7) independence. Finally, the questionnaire asked respondents (a) to list the five most important actions that they would recommend to a new competition agency to ensure a successful start, and (b) the five pitfalls that a new competition agency should avoid.

31. One issue facing the drafters of the questionnaire was defining a "young" competition agency. Is it one that is less than five years old? Less than ten? Any guideline would be somewhat arbitrary, but it was decided to consider as young any agency that began enforcing a competition law since 1990. That date could be considered as the beginning of the "modern" era in competition policy, at least in the international context, and of the rapid expansion in the number of countries implementing new competition policies. Central economic planning in Central and Eastern Europe and Central Asia had ended. Many of those countries enacted new competition laws at that time. Countries in other parts of the world were also liberalising their economies then, and this effort included enacting new laws or revising old ones. The questionnaire invited countries that fell within that timeline to respond as "young" agencies. Older agencies were invited to respond to the same questions, basing their answers on their own experiences enforcing their laws and, importantly, on their experiences in providing technical assistance to younger agencies.

32. To date 30 countries have responded, most as young agencies.[40] The submissions are quite thoughtful and contain a wealth of useful information. The summary below is only that; readers are encouraged to consult the individual responses as well.

---

[39] *Independence and Accountability of Competition Authorities*, note by the Secretariat (2008), at 12-15, available on the UNCTAD web site at http://www.unctad.org/en/docs/c2clpd67_en.pdf.

[40] As of 10 February 2009: Albania, Algeria, Brazil, Bulgaria, Chile, Czech Republic, El Salvador, Hungary, Indonesia, Israel, Jamaica, Japan, Latvia, Lithuania, Mexico, Morocco, Netherlands, Papua New Guinea, Poland,

First steps

Describe how you conducted . . . [the] organisational phase [relating to creating a new organisation and preparing it to enforce a new law -- recruiting staff, obtaining office space and equipment, setting goals and priorities for the initial months and years, establishing internal procedures and creating regulations and guidelines implementing the new law.]. What went well, and what didn't?

33. Several of the responding countries were slow off the mark in beginning to enforce their laws. For some it was because the law that was enacted was inadequate. This was true in **Algeria**, for example. Its first competition law was enacted in 1995. It was followed by new laws in 2003 and 2008.

> The review and enhancement of the Council's organisational and legal framework [in 2008] were prompted by the fact that it had been in existence for a number of years and by the mismatch between its *modus operandi* and the role that this type of institution should play in regulating the economy and implementing the rules on competition.

Algeria's Competition Council considered few cases in its first several years, but that is beginning to change.

34. The OECD Peer Review showed that **Brazil** was another country whose law was deficient in several respects. That law still exists, despite attempts to amend it in the intervening years, but Brazil's competition agencies nevertheless have made substantial gains in efficiency and productivity through administrative actions.

35. **Mexico's** competition law became effective in 1993. While the Federal Competition Commission made progress in the ensuing years, it was slow. Comprehensive amendments to the law were enacted in 2006, and in its response Mexico called these amendments "most important." They clarified substantive standards, provided the CFC with important new powers and corrected a legal deficiency that, pursuant to a Supreme Court decision, had effectively halted the CFC's prosecution of conduct cases.

36. **Romania** was another country whose initial progress was hindered by defects in its first competition law, which was enacted in 1996. A series of amendments beginning in 2003 remedied many of these problems, so that

. . . we can consider that RCC is now, after almost 13 years of existence, a strong authority, one of the main pillars of Romania's functional market economy.

37. Some new competition agencies were inadequately funded at the beginning, resulting in their inability to mount serious enforcement efforts in their early years. **Albania**, **Jamaica**, **Latvia** and **Slovenia** were among them. **Singapore**, on the other hand, was deliberately measured in implementing its law. Its agency was established at the beginning of 2005. One year later the conduct provisions of its law became effective, and 18 months after that the merger control provisions took effect. The agency's first substantive decision, a cartel case, was issued in January 2008.

38. **Zambia** reported having an especially difficult time. Its competition law was enacted in 1994, but it was not until 1997 that the Competition Commission was established. It faced further problems:

Romania, Russian Federation, Serbia, Singapore, Slovak Republic, Slovenia, South Africa, Tunisia, Ukraine, United States and Zambia.

> The budget allocation in the first five years was inadequate to increase the work force or train the officers of the authority. Thus the Commission suffered from underfunding, understaffing, the lack of adequate equipment and lacking capacity to effect training programmes. Procedures for the new Act were established but regulations of the Act were not.

To date the Zambian Competition Commission has decided but one case, and that case is still in court. In 1999 the Commission detected a cartel in the poultry sector, but "no prosecution was carried out because of lack of funds and key prosecutorial staff."

39. Countries in transition from centrally managed economies shared several common experiences.[41] There had been little or no experience with free markets in these countries. A competition culture, lacking in all countries with new competition laws to some extent, was virtually nonexistent in transition countries. **Bulgaria** described its situation:

> In those early years, the notion of competition was just beginning to emerge as a value in the political and economic reality. For this reason, the newly established CPC encountered numerous challenges and obstacles in its effort to promote competition and enforce competition law.

40. Also, the new competition agencies in these countries had responsibilities that extended well beyond traditional competition law enforcement. They participated – some more, some less – in demonopolisation and privatisation programmes and they supplemented, or even substituted for, regulatory regimes in some infrastructure sectors.[42] The **Slovak Republic** described its activities in this area:

> . . . [M]ainly in first years of its existence the Office fulfilled . . . wider tasks and it also initiated various legislation changes, for example: i) it actively entered the privatisation process with the aim to demonopolise markets; ii) it initiated the abolishment of tobacco and salt state monopolies (1994); iii) it initiated the Governmental Resolution on establishment of public procurement (1991); iv) it has been repeatedly submitting the draft of the Act on Regulation of Network Industries or on Competitive Method of Granting Licences. . . .

41. Further, some agencies were assigned other duties that diverted important resources from the competition mission. **Lithuania** was one:

> . . . [H]aving accumulated additional functions, such as antidumping and consumer protection, the former competition authority had not enough qualified resources for dealing with quite different [cases] and even contrary to competition matters.

42. The **Russian Federation** was another:

> Historically the Russian Competition Authority . . . [had] multi-functional powers that definitely distracted many resources from concentrating on purely competition matters.

43. In most cases these problems were overcome eventually. New or substantially amended laws were enacted; resources were increased. The completion of the privatisation process and the creation of sector regulators in transition countries permitted those competition agencies to turn to more traditional law enforcement. **Hungary** provided a useful perspective on the experience in a transition country:

---

[41] Transition countries that submitted responses were Albania, Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Russian Federation, Serbia, Slovak Republic, Slovenia and Ukraine.

[42] See Coppola Tineo and Pittman, supra at n. 7.

> The development of the GVH between 1991 and 2009 has been a long and gradual process: sudden leaps might happen, and they might be true in terms of output, but usually did not represent the nature of input needed to achieve them, since as a general rule they were based on lengthy preparations. . . . Stage one – from 1991 (and actually from an earlier date) until around 1999 – was a start up phase under the turbulent conditions of economic transition and a deep recession. Stage two – between about 2000 and 2008 – is a more mature phase where international integration in general, and accession to the EU in particular, has a somewhat different and more important effect.

44. **Serbia**, on the other hand, began its political and economic reforms later than its neighbours. Its competition law was adopted in 2005 and the competition agency began operations in 2006. The agency currently faces the same problems that beset other transition countries a decade or more earlier, among them continuing political instability, economic underdevelopment, undue influence by a few powerful business interests, lack of a competition culture and a lack of resources and enforcement tools in the competition agency.

45. Some countries, especially those that began their work after the first "wave" in the early 90s, became productive more quickly. **El Salvador** was one. Its Competition Superintendency began operations in 2006 with a good law (though not perfect – it too was amended substantially soon after enactment) and adequate resources. With the help of an outside consultant it created a comprehensive five year plan, created and published regulations governing its internal procedures, initiated co-operative relationships with regulators and other government agencies and instituted an aggressive competition advocacy programme.

46. **Papua New Guinea** is another "new entrant." Its experience might be especially useful for small economies. In 2002 it enacted comprehensive new legislation designed to create a "business regulation framework." It created a single agency having responsibility for regulation of infrastructure industries and for competition law enforcement. The competition law was drawn substantially from New Zealand's. The application of the substantive provisions of the competition law were delayed for one year, during which time staff was hired and internal regulations created.

47. **El Salvador**, **Papua New Guinea** and **South Africa** made extensive use of outside private consultants during their formative periods. All found the process to be quite helpful, though at least in South Africa's case, also expensive. It seems that a key in employing consultants is to bring in someone who has had substantial experience in competition law enforcement, as opposed to someone who may have practiced only in the private sector. This was a finding in a paper on capacity building submitted by the OECD to the WTO Working Group on the Interaction between Competition and Trade Policy in 2002.[43]

48. **Morocco**, the youngest of the agencies responding to the questionnaire (the official installation of the Competition Council occurred in January 2009), has, consistent with the conclusions of studies described in part I above, established formal priorities for the new agency in its first two years. Among the "older" young agencies, the **Czech and Slovak Republics** (then Czechoslovakia) also engaged in advance planning:

> . . . [T]here was an expert group established in 1989, i.e. even before establishment of the [competition] Office, within the Ministry of Finance, which was, along with several competition lawyers, preparing the competition act and some general concepts (relevant market definition,

[43] Communication from the OECD circulated to the WTO Working Group on the Interaction between Competition and Trade Policy on 22 April 2002. See in WT/WGTCP/M/17 para. 40.

> cartel agreements classification etc.), which were used during the beginnings of the Office's enforcement activities.

Hungary and the **Netherlands** were other countries that did so.

49. Almost all responders emphasised somewhere in their responses that transparency is important for a new agency. One tool for promoting transparency is the publication of internal procedural regulations and substantive guidelines. It seems that not many new agencies made this a priority, however. **Israel** articulated a rationale for going more slowly in this area:

Establishing internal procedures and creating regulations and guidelines which implement the new law should take place in a gradual manner. The implementation of competition law diverges from one jurisdiction to another. Country specific characteristics and features of individual legal systems need to be integrated into the development. A step by step approach, which relies on actual experience rather than just theory, is likely to be more effective.

50. But some countries did create regulations and guidelines early on. **Indonesia** was one:

> The first step was to specify various internal orders, including human resource management and implementation of the competition law. Various orders like [a] code of ethics, strategic plan, case handling procedure and others were formed as an initial foundation.

Papua New Guinea was another. One of its five most important recommended steps was:

> As early as possible, put in place procedures and manuals to ensure the agency operates to the highest standards of corporate governance even where (especially where) this sets it apart from other government agencies.

51. Finally, one point that was made in several responses was the importance to the fledgling agency of technical assistance. Long term assistance (consistent with the findings of other studies on this topic) was most valued. **Tunisia**, for example, valued highly the assistance provided by France. The **Czech Republic**:

> It should be mentioned that the specialised training was accelerated; already in 1991 the [competition] Office provided its employees with highly specialised and long-term training in cooperation with FTC and DOJ (USA) and many expert seminars, prepared by the *Bundeskartellamt*. Continuity of the professional growth of the staff was also secured through the participation in the OECD meetings.

52. **Hungary** spoke of the value of its peer review in the development of the GVH:

> The OECD regulatory reform review of Hungary in 1999 also had significant impact on the "development agenda" of the GVH. Competition policy in Hungary, including the whole activity of the GVH was peer reviewed and recommendations were made. The review (both the mission in Hungary and the report prepared on that basis) was not only of high quality and thorough, but also was carried out at the right time … to make a difference. In addition, it gave ammunition to be used in lobbying at non-GVH decision makers for their support.

Hungary also made use of the OECD methodology for assessment and self-improvement, described above in Part I.

53. Transition countries that were candidates for EU membership benefited from their association with the Member states and the Commission in the *acquis communautaire* process. The Commission's twinning programme matches Member States and Candidate Countries for the purpose of facilitating the development of various public policies in the Candidate Country. The ICN Consultation Program for Newer Competition Agencies operated in a similar fashion.

54. The **Netherlands**, a mature market economy, responded to the questionnaire as a young agency, as its competition law was adopted within the questionnaire's 20 year timeline. It was unique among responders for this reason. It had fewer problems in its early years than its counterparts in developing countries. Still, the NMa faced challenges. Its description of the process it used to staff the new agency could be of use to other countries.

> The first step in staff recruitment for the NMa was to register Ministry staff interested to go work at the new organisation. The taskforce conducted job interviews with those interested, after which qualified persons were appointed. Subsequently, a labour market campaign was conducted to attract qualified personnel. Also those persons who came from the Ministry were encouraged (also financially) to attract qualified persons in their personal network. This turned out to be a success as the new staff fit in well in the organisation, and were motivated, and competent.

Tunisia was another country that recruited heavily from within government, followed by extensive training for the new employees.

Competition culture and competition advocacy

Describe the efforts that your agency made in its first years in promoting a competition culture in your country. Did you have any measurable success? What resistance did you encounter?

55. Every country reported that competition culture was lacking when the new agency opened for business. Many undertook programmes to improve this situation. They employed the usual measures in this regard: publish decisions, annual reports and regulations and guidelines; establish a website; cultivate relations with the press; make speeches; conduct seminars. Improvement was slow and sporadic, however. Anecdotal evidence suggests that no matter how aggressive such a programme is it will require time to produce effects. **El Salvador** and **Papua New Guinea**, both new agencies, quickly implemented impressive advocacy programmes, but their impact was muted in the agencies' first years. On the other hand **Lithuania**, whose agency is much older, reported real progress.

> The developed competition culture, increased public awareness and educated business society and consumers through making the requirements of the Law on Competition a public domain could be regarded as one of the main achievements of the Competition Council.

56. **South Africa** adopted a creative approach in this area. It created within the Competition Commission a separate Compliance Division, which had a specific mandate to "encourage, facilitate and monitor voluntary compliance by the business community with the provisions of the Act." **Hungary** was another agency that created such a unit. In South Africa the Compliance Division was responsible for all of the Commission's educational and advocacy functions. Its efforts met with success, but it also encountered some hurdles. It had difficulties in establishing working relationships with more established sector regulators, who resisted what they considered encroachment by the Commission into their domain. Further, unlike most countries where consumers expected little from the new competition agency, South African consumers expected too much. They looked to the Commission to control prices, for example, and they expected the Commission to impose tougher penalties than the law permitted it to.

57. Each agency faced unique circumstances when it came to promoting a competition culture in its country. **Indonesia's** response was interesting, describing an obstacle that it overcame:

> We encountered difficulties at first due to the public's perception of KPPU as an . . . institution [with excessive powers] that acted as an investigator/police, prosecutor, and judge simultaneously. This is because KPPU worked independently of other state institutions. However, along with extensive socialisation and enforcement results, public perceptions begin to change and welcome KPPU as an important institution for economic development.

58. Progress in **Tunisia** was slow after it enacted its competition law in 1995. A contributing factor was misunderstandings in the business community about the purpose of the competition law and the benefits that it can provide:

> …difficulties remain due to some lack of confidence of the business community that prefers to call on the government for settling their disputes instead of sending their cases to the Competition Council. According to the business community, this distrust is justified by the need to protect their trade brand in case they would be subject to sanctions or even due to the cost and length of the litigation.

59. The new agencies understood that an essential task in developing a competition culture was to convince consumers of the benefits to them of competition. Two, the **Czech Republic** and **El Salvador**, reported difficulties in working with more established consumer organisations in their country, however. **Jamaica** described a different problem. The new Fair Trading Commission correctly decided that it needed to establish itself as a consumer-friendly agency, but later it concluded that it had devoted too many resources to consumer protection matters and not enough to competition.

> This had debilitating effects on the Commission before its tenth year of existence as locally based firms had developed a very limited understanding of what Competition Law & Policy is about. . .

60. A few submissions highlighted a critical fact about developing a competition culture: speeches, seminars and web sites are not by themselves sufficient. The agency must also demonstrate success in enforcing the law. The **Czech Republic** emphasised this point, noting the favourable impact on public opinion that resulted from successful cases against cartels in coffee, taxi services and television broadcasting of football matches.

> Issuing the [football] decision, which enabled the TV companies to make records of the football matches, provided millions of football fans with proof of real advantages which can be expected from the effective competition enforcement and convinced the general public that the Office's interventions are meaningful.

61. The same can be said of successful intervention with sector regulators through competition advocacy. **Indonesia** pointed to an advocacy effort by the KPPU in the airline sector that resulted in lower prices for consumers.

Conduct cases and investigations – abuse of dominance and restrictive agreements

What problems did you encounter in investigating and prosecuting abuse of dominance and non-cartel restrictive agreements in your early years, and how did you address them? What were your successes, and what factors can you identify that contributed to those successful outcomes?

What difficulties did you encounter in developing an anti-cartel programme, and how did you address them? How long did it take for your anti-cartel programme to begin to show results?

62. New competition agencies faced three nearly universal obstacles to effective enforcement of their laws' conduct provisions: (1) inadequate investigatory tools and sanctioning powers, (2) insufficient expertise in the professional staff, and (3) lack of public awareness of the law and its merits for consumers, resulting in little co-operation with investigators in these cases. The first has been ameliorated in most countries through new laws and amendments. There has been progress in overcoming the second and third in many countries, but often it is slow.

Abuse of dominance

63. Again, the experience in transition countries in dominance cases was unique. The new competition agencies inherited an economy that had featured state-owned monopolies in many sectors. Some still existed, either as state-owned entities or newly privatised ones. Regulatory schemes were not in place in all sectors. Thus, abuse of dominance cases, many against state enterprises, were predominant in the early years. **Latvia**:

> The infringements of the Competition Law were mainly established in activities of state and municipalities enterprises that were mostly natural monopolies. It is important that one of the main tasks of [the] Competition Law was to provide that monopolies belonging to the state do not harm competition and that the Competition Council implemented it without taking into account ownership of enterprises which had made infringements.

Complicating this situation in transition countries was the fact that many of these cases involved alleged exploitative practices, notably excessive prices, which are now understood to be both difficult to prosecute and ultimately unproductive in terms of restoring competition. Over time, however, with the completion of privatisation and the development of the private sector the incidence of dominance cases declined in these countries.

64. One problem that existed in **Poland** and in other transition countries in the early years was that the competition agency had little discretion to dismiss complaints by private parties that were clearly without merit.

According to the OCCP's experience, in 80 per cent of cases initiated on a business's request no breach of antitrust law was found. The new solution [provided in a 2007 amendment to the competition law], to a great extent, shortened the time of conducting proceedings. It also allowed for the Office to set its priorities for actions in sectors of economy which require most intervention.

65. The **Czech Republic** described another situation that existed in some transition countries. Its first law created a presumption of dominance based on market share (in the Czech Republic's case, 30%) and required firms having such share to notify or register with the Competition Office. The Office found itself having to devote significant time and resources to enforcing this notification obligation. Over time it became apparent that these rules were arbitrary and unworkable, and they were eliminated in the first amendment to the law.

66. Elsewhere, it seemed that dominance cases were relatively few, probably reflecting the fact that abuse of dominance is the most difficult type of case to investigate and prosecute successfully. **Singapore** articulated the problem:

> As of end November 2008, CCS has yet to act against any abuse of dominance or non-cartel restrictive agreements cases. For the investigation of abuse of dominance cases, CCS faces challenges in defining the relevant product market or qualifying the manner of abuse for some cases. Sometimes, the alleged behaviour does not fall within commonly seen forms of abuse or case law, and there are case-specific factors complicating the assessment of the case. In this regard, CCS is articulating possible theories of harm prior to the requesting of information from parties, as well as consulting experienced case-handlers from other more established jurisdictions.

67. Countries were not asked to discuss cases, but those that did described dominance cases employing different, sometimes controversial, theories. **Algeria's** first three cases were dominance cases involving discriminatory practices. **South Africa** described an excessive pricing case and a discrimination case. South Africa's pricing case involved anti-retroviral drugs, and while a strict competition analysis might not have demonstrated unlawful conduct, it was declared so in light of the country's HIV/AIDS epidemic. In the discrimination case a violation ultimately was not found by the courts, but a relevant issue was the stated purpose in the competition law to protect small and medium-sized businesses.

68. **Chile** described difficulties that it has encountered in dominance cases. It seems that in that country some practices that might be prosecuted as abuse of dominance are protected by constitutional or property rights that guarantee freedom of enterprise. The FNE has also encountered resistance from regulators on jurisdictional grounds when it has pursued possible dominance in their sectors.

Cartels

69. Most countries found it difficult to develop an active anti-cartel programme quickly. In some, naïve cartels produced early successes (the **Czech Republic** prosecuted 15 in its first year), but these rather quickly dried up. Most early competition laws did not provide the necessary tools for the task; dawn raids were not authorised; available sanctions were not sufficiently harsh. Several countries adopted a leniency programme, but most of these were not immediately productive, either because the threat of severe sanctions was not credible or because there were flaws in the programme itself (e.g., insufficient transparency or uncertainty about eligibility for leniency).

70. In many countries this has begun to change. New laws provide better tools. Leniency programmes have been adjusted, and are beginning to produce results. Countries reporting increasing success in their anti-cartel efforts included **Algeria**, **Brazil**, **Bulgaria**, **Czech Republic**, **El Salvador**, **Lithuania**, **Hungary**, **Israel**, **Poland**, **Singapore**, **Slovenia**, and **South Africa**. In South Africa, for example:

> A few years into the CCSA's existence it was sometimes criticised for focusing more on merger regulation than on investigating or preventing restrictive practices. At that time, the competition authority was known more for its decisions in mergers and acquisitions than for detecting and prosecuting harmful cartel behaviour. To address this concern, in 2004, the Competition Commission developed a Corporate Leniency Policy ("CLP") which was designed to uncover hard core cartels. The Commission also embarked on an information campaign regarding its CLP and, thereafter, received its first application in January 2007. Since that time the Commission has received approximately 10 leniency applications and has also reviewed its policy to make it more

> user-friendly. The Commission considers the CLP to be a highly successful tool in the detection and prosecution of cartels.

71. The **Netherlands** developed its anticartel programme more quickly. The NMa benefited from uncovering a large and sophisticated cartel in the construction industry early in its existence. Prosecuting this cartel provided an exceptional opportunity for the agency to sharpen its skills.

72. In other countries the effort continues to lag, though there is increasing awareness of the reasons for it and increasing will to address them.

Mergers

If your new law did not provide for merger control, have you encountered any problems because you don't have this power? What are the benefits to you, if any, of not having merger control?

If you have merger control, did it cause resource problems for you in your first years of operation, that is, requiring you to spend more resources on merger review than you thought efficient? If so, what did you do about it? If not, how did you avoid this problem?

If you have merger control, was it an important and useful part of your agency's activity in its early years? What were your successes in implementing your merger control programme? Your problems?

73. Of the responding countries only **Jamaica** and **Indonesia** do not have merger control. In Indonesia a merger regulation has been drafted but it has not yet been approved. In its response Jamaica lamented the fact that it lacks merger control.

> It is the view of the Staff that not having such authority is threatening to undermine advancements which we have been making in other aspects of competition law enforcement. One immediate concern for us at this moment is that our inability to review mergers will undermine the public's confidence in the Commission as an agent for safeguarding its welfare. We make specific reference to recent developments in the subscriber television (cable) market in Jamaica whereby a single recent entrant has been expanding its customer base through a series of acquisitions of incumbent service providers. In some instances, the acquisitions resulted in monopolised markets; with higher subscription fees for consumers within these markets. In March 2008, public outcry against the effects of the acquisitions reached a crescendo. Since the entrant was not prevented from acquiring rivals in some of the regions in which it operated, the Commission's non-intervention was misconstrued by the public as evidence of our unwillingness, rather than our inability, to intervene in the interest of competition and consumer welfare. This concern extends to other industries where mergers have been consummated without the benefit of review by the Commission. These industries include health insurance and commercial banking.

74. Elsewhere the story of merger control is one of evolution. Notification rules change, as do review procedures and substantive standards. In **Brazil**, for example, merger review had been slow and inefficient. That changed in 2003.

> Recently, in 2003, the "Fast-Track System" for simple cases has been introduced, which freed up resources. Currently, 75% of the caseload is being reviewed under this simplified procedure, allowing for additional resources for more complex cases. Moreover, the Commission has made consistent efforts to narrow the mandatory merger review, so as to avoid the notification of cases with negligible probability of competition harm.

75. Again, there are aspects of merger control common to transition countries. Several transition countries were immediately active in reviewing mergers as a result of privatisation programmes in their country. Their review procedures were not efficient, however. The notification rules of some were based on market share, a notoriously imprecise measure for this purpose. Many had notification thresholds that were too low, resulting in too many notifications. These imperfections were modified over time, however. For those countries involved in accession to the European Union the process resulted in an overhaul of their merger control programmes, bringing them into conformity with those of the European Commission and applying consistent substantive standards. The **Slovak Republic's** story is typical.

> At the very beginning, after the creation of the Office, approximately 60% of the Office`s capacities were given to mergers. This situation arose from relatively low thresholds of merger notification, but it was also connected with massive privatisation in early nineties in SR.
>
> Regarding notification criteria of merger notification, which were valid at the beginning of the Office's activities, it is necessary to state that market share was one of the alternative notification thresholds – undertakings were obliged to notify a merger, if a market share of 20% was identified, then this threshold was increased at 25%.
>
> Considering . . . the non-transparency of market share as a notification criterion, from the year 2004 notification criteria of merger notification pursuant to the Act on Protection of Competition have not been based on market share.
>
> The substantial decrease of number of notified mergers from 200-250 per year to approximately 70 assessed cases per year relates also to accession of the Slovak Republic to the European Union in the year 2004.

76. Still, some countries, both transition and non-transition, continue to struggle with setting the right notification thresholds. **South Africa** is one. It has experienced a 143% increase in notifications since 2002/03, and it fears that the number could double again by 2010. Thus, it proposes to raise the threshold levels. Not all countries have had this problem, however, especially those that began their programmes recently. **El Salvador's** notification thresholds are sufficiently high so that it has not had many to review. **Singapore** benefited from delaying its implementation of merger control for 18 months after it began enforcing its law. This was done

> . . . with the intention of providing the business and legal communities some time to familiarise themselves with competition law in Singapore. This allowed CCS to manage its resources more efficiently during its initial years of operation as efforts were channelled towards investigations against anti-competitive agreements and abuse of dominance, as well as competition advocacy and outreach. Staff were sent on attachment programmes with the Australian Competition and Consumer Commission, UK Competition Commission and the New Zealand Commerce Commission to learn about merger assessment and to be sufficiently prepared before the merger regime took effect.

77. Of those responding countries with merger control, three, **Chile**, **Papua New Guinea** and **Singapore**, do not have mandatory notification. This too reduces the burden associated with reviewing notifications, though of course it may create other problems, notably an inability to deal with anticompetitive mergers before they are consummated. Chile described one difficulty with its procedures, which is that all resolutions of problematic mergers must be conducted at the level of its Competition Tribunal, which apparently is somewhat inefficient. In this regard, some countries specifically noted the usefulness of having procedures for preliminary consultation with merging parties, both about notification requirements and about substantive issues raised by the transaction.

78. All countries having merger control consider that it is useful and important. **Zambia** had, and continues to have, great difficulty in establishing an enforcement programme, but it was relatively more successful in mergers.

> The Commission has done a lot of work in mergers and it is the area where it has achieved a lot of successes. Most mergers have been notified from many sectors of the economy. Most of these mergers have been approved with very few been disapproved.

79. **Latvia** was another country whose agency struggled in its first years but which conducted useful work in mergers:

> . . . [In the early years] merger control was an important part of the authority's activities as the mergers that then occurred were very significant for further development of relevant markets. Another advantage of merger control is the information that the authority collects regarding different relevant markets.

Latvia was not the only country to note an indirect benefit from a merger control programme: the acquisition of information about various markets and sectors that is useful in subsequent matters, both conduct and merger.

Judicial Appeals

Can decisions of your agency be appealed to the courts? If so, have you been satisfied with your rate of success in court cases? With the amount of time that it takes for cases that reach the courts to be finally decided? If you have encountered problems, what are the reasons for them, in your opinion? To the extent that you have experienced success, what factors contributed to it?

Did your agency develop a programme for interacting with judges and helping them to become familiar with competition analysis? If so, please briefly describe.

80. Responses to the first question were idiosyncratic, reflecting the fact that no two judicial systems are alike. In some countries appeals were to courts of general jurisdiction. In others the court of first instance was a specialist court, sometimes dealing solely with competition cases (**Chile**, **Israel**, the **Netherlands**, **Poland**, **South Africa**), sometimes specialising in commercial cases (**Czech Republic** (in the early years), **Jamaica**, **Singapore**). It seemed that initially those systems employing specialised courts had fewer problems, perhaps not surprising. The time to final decision was shorter, the results better reasoned. South Africa:

> In cases flowing from the Competition Commission to the Competition Tribunal, the competition authority has not encountered any problems with the length of time the CTSA takes to reach their decision. This can be attributed to the fact that both the CCSA and the CTSA deal exclusively in competition matters. The CTSA members who adjudicate competition matters are required to have the necessary skills in economics or law to carry out their functions and they continue to develop their competition expertise as they perform their functions.

81. The **Czech Republic** provides an interesting laboratory, in that before 2003 competition cases could be appealed exclusively to a division (or "senate") of the High Court in which there was a single judge who heard competition cases. Beginning in 2003, competition cases were first appealed to a generalist regional court.

> To sum up, the Czech Republic has an experience with both one level, strictly specialised, and centralised jurisdiction of courts in competition matters (until 2002), on one hand, and a system

> of two level, non specialised and partly decentralised jurisdiction, on the second hand. Both systems have their pros and cons. Due to the complexity and low frequency of competition cases, some specialisation might be necessary. However, at the same time, if the specialisation is too intensive (so that there is only one senate deciding all competition cases), there might be a risk of dominance of a single approach without any real possibility to seek remedy.

82. Not all countries in which appeals were to generalist courts reported difficulties, however. **Albania**, **Bulgaria, Hungary**, **Lithuania** and **Romania** had success in these courts. Others were less positive, however. **Slovak Republic**:

> In important cases [in the court of first instance, a regional court, the] court annuls the decisions of the Council of the Office, while most of the decisions lack the concrete identification of the failures of the Office during the proceedings and a particular legal opinion of the court. The other negative fact is unfounded and disproportionate decreases of the imposed sanctions. The lack of experience of judges in competition law and hence [their] . . . outputs disables the effective enforcement of competition rules.

83. **El Salvador** reported that judicial appeals were its "main problem." Delays are the norm. No case that has been appealed in that young agency's existence has been finally decided. **Latvia** also reported severe problems with the courts. In that agency's much longer existence 59 decisions have been appealed, and only 10 have been finally decided. In **Brazil** it took 7-10 years for cases to make their way through the courts. **Jamaica's** experience has been mixed. A judicial reform in 2003 speeded the decision making process, which had been notoriously slow. Still, decisions in competition cases sometimes were not well reasoned. Competition cases were thought to be unimportant and were given low priority by the judges. The courts sometimes forced settlements that the FTC felt to be unreasonable. The FTC was required to pay filing fees that it could not afford.

84. **Mexico** experienced severe difficulties with judicial appeals from 2000 to 2004. The CFC has done much better in court recently, however. This was achieved partially through amendments to its competition law, noted above, but the CFC also looked inward to resolve the problem.

> Our experience shows that the criteria for selecting cases are of vital importance for a competition authority. As we have gained experience, the quality of the cases accepted has improved, as well as that of the analysis conducted by the CFC. Our rate of success before the courts has improved dramatically, in large part because we have tried to understand the reasons why we lost some of the early cases. In addition to learning from our mistakes, we have become very proactive with the judicial tribunals, and are working actively to present our viewpoints throughout the process, and generate a clearer understanding of competition issues among the members of the judicial branch.

85. On balance, one could say that problems with the courts tended to improve over time. In some countries this was the result of comprehensive reform of the judicial system (**Jamaica**, **Latvia**, **Slovenia**). The judicial systems in those countries that progressed toward EU membership benefited from that process and from the new relevance of the decisions of EU courts (**Bulgaria**, **Czech Republic**, **Hungary**, **Romania**, **Slovenia**). Or improvement might simply have come about as judges and courts became more familiar with competition cases (**Indonesia**, **Russia**, **Ukraine**).

86. In this regard, most countries understand the importance of ongoing programmes for familiarising judges with competition principles, and most have such programmes in one form or another. The **Russian Federation** reported that generalist judges in that country had difficulty with concepts such

as market definition and dominance, and were confused about the relationship between the competition law and the Russian civil code.

> With this regard the competition authority made its best to conduct joint meetings with the judges to explain peculiarities of competition law in order to elaborate the unified position of the judicial community to interpretation of the Russian competition law. The result of this work was adoption at the plenary session of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation of two crucial documents – Informative Letter "Review of practice of antimonopoly dispute solution" (1998) and Resolution "On certain issues of administering the antimonopoly legislation for the arbitration courts" (June 2008) which coincide with the competition authority's understanding on the majority of fundamental issues of competition law interpretation.

Resources

Did your agency have sufficient resources, financial and personal, to begin your enforcement activities? Did it have resources to grow in subsequent years? If you felt that your budget was inadequate what strategies did you employ to try to increase it?

87. No country save the **Netherlands** felt that it had adequate resources at the beginning. The shortages were manifested primarily in personnel. An inadequate budget meant that salaries were low, which in turn caused a high rate of employee turnover. **Lithuania** was typical:

> The Competition Council also had a problem with employee turnover – retaining good professionals in the agency. Part of the problem was a disparity in pay between positions in the Administration of the Competition Council and positions elsewhere in the public and private sectors. The positions in the Competition Council were paid at a lower rate than comparable positions in the ministries. Therefore, many highly qualified specialists, attracted by higher salaries elsewhere, left for other institutions or private sector.

88. But further, whether or not there were adequate funds, there often was a shortage of people with the necessary qualifications. This was true in **South Africa**. It addressed the problem in several ways:

> One of the initial constraints was the shortage of legal and economic expertise in the field of competition law. The Competition Board, which was the predecessor to the Competition Council, was a relatively small agency and it did not have the kind of powers provided for in the Competition Act of 1998. Although the Competition Council employed several experienced staff members from the Competition Board, it required extensive training for all the employees on competition matters. Accordingly the Council engaged in a 6 month training programme prior to the commencement of the Council. After starting its operations, the Council embarked on a consultancy programme which ensured that consultants from established competition authorities were available to assist Council staff in their complaint investigations and merger assessments. The Competition Council has also undertaken a number of capacity building initiatives to ensure that current staff remain up to date with competition developments.

89. Most agencies that began with insufficient funding saw improvement over time. There was no shortcut in this process, however. Progress was commensurate with the development of competition culture in the country. **Bulgaria**:

> Upon its establishment, the CPC had scarce resources, both financial and human, for the difficult task that lay ahead – the protection of competition and the interest of the economic operators in all sector of the Bulgarian economy. However, thanks to its firm competition policy and the promotion of competition culture, the CPC was able to convince the political elite and the society

> at large of the importance of its task and in the subsequent years its budget grew to an adequate amount.

90. **Israel** emphasised the relationship between the perceived success of a competition agency and its budget:

> There seems to be a degree of correlation between the effectiveness of the competition agency and the willingness of the Government to allocate additional resources. Since the IAA's establishment in 1994, there has been a significant increase in number of staff and budget. This change is mainly due to the recognition that the IAA is an effective and professional agency which delivers results in terms of criminal and administrative cases, merger control and advocacy. Consequently, it is imperative that young competition agencies strive to attain significant results as soon as possible.

91. Almost all responding countries continue to face resource constraints in some form. It is probably inevitable that they will continue to do so for the foreseeable future, as indeed will their older sister agencies in other countries. While every agency will work to augment its budget, it must also ensure that it is using the funds that it has most efficiently. **Mexico** has done so:

> Given the permanent situation of limited resources faced by the CFC, it became necessary to apply measures to encourage a more efficient use of resources, and to seek support from bilateral and multilateral international organisations in the form of Cooperation Programs. These measures also included an internal restructuring and encouraging multidisciplinary collaboration and improving teamwork.

Independence

As a new agency, did you feel that you had sufficient independence? If not, what were the reasons, in your opinion, and what did you do about it?

92. Independence is not perceived by the responding countries as a problem. The responders were almost equally divided between those whose agencies are separately constituted bodies, not part of any government ministry, and those that are part of government. Still, in no case did a country state that it suffered from a lack of operational independence – the ability to decide cases free from government interference. A few expressed some concern over their lack of control of their budget (**Slovak Republic**, **Ukraine**). A few countries noted that they lacked sufficient independence in the first years of their operation, but that they achieved it later, usually through new legislation (**Latvia**, **Lithuania**, **Slovak Republic**, **South Africa**).

Five most important actions; five pitfalls

State (a) the five most important actions that you would recommend to a new competition agency to ensure a successful start, and (b) the five pitfalls that a new competition agency should avoid.

93. Among those countries that listed their five most important recommended actions, three priorities stood out as having been recommended by many countries: (1) work on developing a competition culture (one form of competition advocacy); (2) concentrate on developing and retaining human resources; and (3) promote good relations and consistency in policy with other agencies in government and sector regulators (a second form of competition advocacy). Other recommendations by more than a few countries were: develop co-operation with other competition agencies and providers of technical assistance; set priorities; obtain an adequate budget; ensure that the law is sound and provides the necessary powers; develop working relationships with judges; achieve independence.

94. Fewer countries answered the second part of the question, the five pitfalls. Undoubtedly this was because this part of the question mirrored the first; the biggest mistakes are ones of omission – failure to do those things considered most important. The responses bore this out.

95. The **United States** responded as a mature agency. It focused on the last question – most important recommendations and most important pitfalls. Its positive recommendations included references to familiar themes: human resources, setting priorities, developing a competition culture and acquiring adequate investigation and sanctioning tools. It also provided some interesting observations about case selection:

> Resources should be reserved for those cases where there is some likelihood that, absent intervention by the competition agency, consumer welfare and/or economic efficiency will be harmed by the conduct in question. Economists are trained to assess questions regarding the impact of conduct on consumer welfare or efficiency; without their input, there is a risk that enforcement will not be effective. Lawyers, on the other hand, are trained to consider whether sufficient evidence exists to prove the existence of a violation, how a case may be built that will withstand review by an independent tribunal or court, and whether due process and procedural rules have been observed. Without their input, there is again a risk that enforcement will prove ineffective. An organisational structure that brings both legal and economic disciplines into the decision-making process at an early stage is thus critical.

96. Regarding pitfalls, the U.S. recommended against permitting "external stimuli" – too many merger notifications and non-meritorious private complaints – to sidetrack the agency from focusing on its primary objectives; against trying to use the competition law to remedy all of society's ills; against using fines to the exclusion of other remedies that would improve competition; and against ignoring other institutions, including the courts and the legislature.

97. **Japan**, another mature agency, also emphasised the importance of vigourous enforcement of the law:

> The most important task for a competition authority is the strict enforcement of competition law. It is not enough to simply ban anticompetitive activities but is important to detect and eliminate them based on competition law. In Japan, around between 1955 and 1970, enforcement of the AMA was inactive and some point out that lack of rigorous enforcement during this period caused such a negative impact that entrepreneurs have regarded violations of the AMA as light infractions ever since, which has resulted in unending cartels and bid-rigging today. It is necessary to actively enforce the law by tackling typical cases that influence the national or the local economy while having effective investigative powers to detect illegal activities and effective sanctions to eliminate such activities.

III. CONCLUSIONS

98. A new competition agency faces many and diverse challenges. Most if not all have their origin in a fundamental condition that exists in a country new to competition policy: the lack of a competition culture. Beyond that, of those challenges that were identified by responding countries one appeared most often: developing human resources. They found it difficult to find, attract and retain qualified people. This is a function of several factors, among them an agency's budget, the size of the talent pool in the country, experience, training and the perception of the agency as an interesting and desirable place to work. Technical assistance from more experienced countries and from international agencies can play an important role in this regard.

99. The questionnaire responses provided some useful new insights on other topics. Merger control was once considered problematic for new competition agencies. Some experts thought it was not necessary at all in small economies, and in any event there was a danger that it would divert scarce resources from more important work. Virtually all responders spoke positively about their merger control experience, however. Among the benefits of merger control is its visibility, which can help to enhance competition culture. Successful merger cases can demonstrate to the public how it can benefit from an effective competition policy. It is of paramount importance, however, that countries get their notification rules and thresholds right.

100. Save for the experience in transition countries in their early years, young agencies have struggled with dominance cases, a reflection both of the fact that these cases are difficult to prove and that the theories applying to single firm conduct continue to be unsettled. Though the questionnaires did not provide empirical evidence, it seems that the incidence of dominance cases in young agencies is declining.

101. The opposite is true in cartel cases, however. Many countries are beginning to overcome the barriers that they initially faced in their anti-cartel programmes – inadequate investigation and sanctioning tools, insufficient experience and weak public support for prosecuting cartels. Leniency programmes are beginning to show results, and the number of cartel cases seems to be on the rise, though again the responses did not produce empirical evidence of this trend.

102. It is difficult to generalise about competition policy and the courts. Each country's situation is different. There does not seem to be a single, preferred model for judicial review of competition cases. Nevertheless, where there are significant problems with judicial review, and of these the most important is inordinate delay, the effect on competition law enforcement is debilitating. Resolving these problems may be outside the competence of the competition agency – requiring fundamental changes in the judicial system, for example – but the agency must itself strive to improve its record in court through better case selection and better advocacy.

103. Obtaining adequate funding for the competition agency continues to be vitally important for all competition agencies, young and old. It, like most other challenges to effective enforcement, benefits from enhanced competition culture. Agencies must not overlook opportunities to enhance efficiency internally, however. Finally, independence of the enforcement agency is also important, but the questionnaire responses indicate that it was not a significant problem for new agencies.

104. Thus, the blueprint for success in beginning to enforce a competition law is now fairly well defined: Start with a good law, set priorities, develop efficient and transparent internal procedures, obtain an adequate budget, focus early on competition advocacy, both to develop a competition culture and to influence decisions of government and sector regulators that impact competition, acquire expertise in finding and prosecuting cartels, develop an efficient merger control programme, engage in careful case selection and develop a programme for interacting with judges on competition policy.

105. But even if the blueprint is followed perfectly, success will not come easily or quickly. It will require time and a sustained effort. William Kovacic has commented on this point:

> It is . . . unreasonable to expect grand results after 5 or 10 years. For donors and technical assistance providers, it should be apparent that the requisite institution building is more like a marathon than a sprint.[44]

[44] Kovacic, *Lucky Trip*, supra, n. 5 at 324.

ANNEX

QUESTIONNAIRE ON THE CHALLENGES FACING YOUNG COMPETITION AUTHORITIES

I. Countries that have been actively enforcing a competition law for a relatively short time

A. Organising your agency and preparing for work

This is a unique point in the life of a competition agency – creating a new organisation and preparing it to enforce a new law. Necessary tasks include recruiting senior officials and professional and administrative staff, obtaining office space and equipment, setting goals and priorities for the initial months and years, establishing internal procedures and creating regulations and guidelines implementing the new law.

1. *Describe how you conducted this organisational phase. What went well, and what didn't?*

B. Competition culture and competition advocacy

Establishing a competition culture in a country new to competition enforcement – creating in the public awareness of and support for competition policy and the work of the competition agency – is vital to the success of a competition policy. In countries new to competition policy such a culture does not exist, and the competition agency performs an important educational role in helping to create it.

2. *Describe the efforts that your agency made in its first years in promoting a competition culture in your country. Did you have any measurable success? What resistance did you encounter?*

C. Conduct cases and investigations – abuse of dominance and restrictive agreements

Prosecuting conduct investigations and cases can be difficult at first. Both the competition agency and the business community are unfamiliar with the legal and evidentiary standards that the law has created, and investigators lack important experience in developing cases of this kind. The investigation tools (fact gathering) and sanctioning powers (fines and remedial orders) provided by the new law may not be adequate for the task. Case handling procedures may be cumbersome and inefficient.

3. *What problems did you encounter in investigating and prosecuting abuse of dominance and non-cartel restrictive agreements in your early years, and how did you address them? What were your successes and what factors can you identify that contributed to those successful outcomes?*

4. *What difficulties did you encounter in developing an anti-cartel programme, and how did you address them? How long did it take for your anti-cartel programme to begin to show results?*

D. Mergers

Some countries, especially those with small economies, elect not to incorporate merger control into a new competition law. They conclude that it would require too many resources compared to the benefits to competition that could result. They may plan to begin merger control at a later time. Most countries do adopt merger control at the beginning, however. For some the initial phases of this programme proceed relatively smoothly. Others, however, encounter problems associated with inefficient review procedures, over-inclusive notification regimes or uncertain application of substantive rules.

5. *If your new law did not provide for merger control, have you encountered any problems because you don't have this power? What are the benefits to you, if any, of not having merger control?*

6. *If you have merger control, did it cause resource problems for you in your first years of operation, that is, requiring you to spend more resources on merger review than you thought efficient? If so, what did you do about it? If not, how did you avoid this problem?*

7. *If you have merger control, was it an important and useful part of your agency's activity in its early years? What were your successes in implementing your merger control programme? Your problems?*

E. Judicial appeals

In most countries decisions of the competition agency can be appealed to the courts. Judicial systems vary across countries. In some, competition cases are appealed, at least in the first instance, to a court having special jurisdiction, perhaps extending only to competition cases or more broadly to commercial cases. In others, competition cases are heard by courts of general jurisdiction. While in some countries the judicial process proceeds relatively smoothly and predictably, in others judicial review has proved to be a major impediment to the efficient and effective enforcement of the competition law. Judges may be unfamiliar with the principles of competition analysis. The competition agency may find itself losing an unacceptable number of its cases in court. The judicial process may take much too long, effectively frustrating enforcement of the law.

8. *Can decisions of your agency be appealed to the courts? If so, have you been satisfied with your rate of success in court cases? With the amount of time that it takes for cases that reach the courts to be finally decided? If you have encountered problems, what are the reasons for them, in your opinion? To the extent that you have experienced success, what factors contributed to it?*

9. *Did your agency develop a programme for interacting with judges and helping them to become familiar with competition analysis? If so, please briefly describe.*

F. Resources

Every competition agency encounters budget problems. A new competition agency may be especially vulnerable in this regard, as those who set its budget probably do not fully understand or appreciate the agency's mission.

10. *Did your agency have sufficient resources, financial and personal, to begin your enforcement activities? Did it have resources to grow in subsequent years? If you felt that your budget was inadequate what strategies did you employ to try to increase it?*

G. Independence

A competition agency should be independent as much as possible from other parts of government and from special interests, whether in terms of budget, management or law enforcement.

11. *As a new agency, did you feel that you had sufficient independence? If not, what were the reasons, in your opinion, and what did you do about it?*

Conclusion

12. *State (a) the five most important actions that you would recommend to a new competition agency to ensure a successful start, and (b) the five pitfalls that a new competition agency should avoid.*

II. Countries that have been actively enforcing a competition law for a longer period

1. *For each of the topics A-G in part I above, on the basis of your experience in enforcing your competition law and your interaction with countries beginning to enforce a law, give your views on best practices by a new competition agency.*

2. *State (a) the five most important actions that you would recommend to a new competition agency to ensure a successful start, and (b) the five pitfalls that a new competition agency should avoid.*

DAF/COMP/GF(2009)3/REV1

NOTE DU SECRÉTARIAT

OECD ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

LES DÉFIS QUE DOIVENT RELEVER LES JEUNES AUTORITÉS DE LA CONCURRENCE

NOTE DU SECRÉTARIAT[1]

1. Au début des années 90 s'est amorcée une tendance qui se poursuit aujourd'hui encore : l'adoption d'un droit de la concurrence par un nombre croissant de pays. En 1989, 37 pays étaient dotés d'une législation sur la concurrence, sous une forme ou une autre[2] ; néanmoins, dans certains cas, cette législation ne ressemblait pas à celles qui existent aujourd'hui (par exemple, elle mettait l'accent sur le contrôle des prix) ; dans d'autres cas, elle n'était pas appliquée. Aujourd'hui, plus d'une centaine de pays possèdent un droit de la concurrence moderne[3]. Le moment est donc bien choisi pour réfléchir, lors du Forum mondial sur la concurrence (FMC), à l'expérience de ces pays dans la mise en œuvre de leur nouvelle législation. Quels sont les réussites et les échecs ? Quels sont les défis rencontrés par les nouvelles autorités de la concurrence, et comment les ont-elles relevés ?

2. À cette fin, un questionnaire (voir l'annexe) a été adressé aux « Participants désignés » du FMC[4]. Ce questionnaire est joint en annexe à la présente note. La partie II de cette note résume les réponses reçues. La partie I décrit d'autres études et projets menés dans ce domaine.

1. ENSEMBLE DES TRAVAUX PORTANT SUR LA MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES LOIS SUR LA CONCURRENCE

3. Les informations sur la mise en œuvre du droit de la concurrence par les jeunes autorités s'accumulent à mesure que de nouveaux pays adoptent une législation correspondante. Certains renseignements proviennent d'experts qui ont fourni une assistance technique aux nouvelles autorités.

---

[1] Ce document a été rédigé pour le Secrétariat de l'OCDE par John Clark, consultant. Il ne représente pas nécessairement l'avis du Secrétariat de l'OCDE ou des pays membres de l'Organisation.

[2] Consumer Unity & Trust Society (CUTS), « *Competition Regimes Around the World – A Civil Society Report* » (2006), Introduction, annexe 1.

[3] Selon le Guide de la CNUCED sur les régimes de concurrence (2007), « . . . au total, 113 pays et groupements régionaux ont adopté ou sont en passe d'adopter une législation sur la concurrence ».

[4] Les Participants désignés au FMC sont les suivants :

- Observateurs auprès du Comité de la concurrence : Afrique du Sud, Brésil, Chili, Fédération de Russie, Indonésie, Israël, Lituanie, Roumanie, Slovénie, Taipei chinois
- Pays en voie d'adhésion n'ayant pas le statut d'observateur : Estonie
- Pays bénéficiant de l'engagement renforcé n'ayant pas le statut d'observateur : Chine, Inde
- Pays et organisations ayant participé (jusqu'au 19 novembre 2008) au moins à une réunion du Forum :
  - Albanie, Algérie, Argentine, Azerbaïdjan, Bahreïn, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Cameroun, Colombie, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatie, Égypte, El Salvador, Équateur, Ex-République yougoslave de Macédoine, Gabon, Géorgie, Jamaïque, Jordanie, Kazakhstan, Kenya, Lettonie, Liban, Malaisie, Malte, Maroc, Mongolie, Nigéria, Ouzbékistan, Pakistan, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pérou, Philippines, Sénégal, Serbie, Singapour, Tanzanie, Thaïlande, Tunisie, Ukraine, Venezuela, Viet Nam, Zambie
  - Banque asiatique de développement, Banque interaméricaine de développement, Banque mondiale, Centre de recherches pour le développement international, Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE, Commission du CARICOM, Communauté andine, Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE, Commission de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Consumers International, Consumer Unity & Trust Society (CUTS), International Bar Association, Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe.

William Kovacic, Président de la *Federal Trade Commission* des États-Unis, a écrit de nombreux articles sur le sujet[5]. Dans un article de 1997, il soulignait les risques que posait l'adoption, dans un pays en développement, d'un droit de la concurrence d'inspiration occidentale. Le pays bénéficiaire s'est trouvé confronté à de nombreux défis qui n'existaient pas dans les pays possédant une longue expérience de la politique de la concurrence. Parmi ces défis figuraient l'insuffisance des ressources dont disposait la nouvelle autorité, l'absence d'expertise locale sur le sujet, le faible soutien en faveur de la politique de la concurrence (ce qu'on appelle aujourd'hui la « culture de la concurrence »), les défaillances du système judiciaire et l'accès restreint aux informations commerciales.

4. Récemment, la *Federal Trade Commission* a organisé un séminaire sur l'assistance technique, auquel ont participé des professionnels expérimentés de plusieurs pays, ainsi que des représentants de pays bénéficiaires[6]. Ils ont évoqué les défis que rencontrent les nouvelles autorités de la concurrence, notamment : manque de ressources, tant humaines que financières, socle insuffisant pour les entreprises – droits de propriété, droits contractuels, droits de faire des affaires (créer et exploiter une entreprise) –, faible soutien des pouvoirs publics (qui privilégient parfois la politique industrielle), corruption et systèmes judiciaires inefficients.

5. D'autres universitaires abordent le problème sous un angle différent : affaires d'abus de position dominante dans des pays en transition et en développement[7] ; défense de la concurrence[8] ; point de vue des petites économies[9] ; mesure des effets de l'application du droit de la concurrence dans les pays en développement[10].

6. Ces dernières années, différentes organisations internationales se sont, d'une manière ou d'une autre, intéressées au sujet. Voici le résumé de leurs efforts :

---

[5] Voir William E. Kovacic, *Getting Started: Creating New Competition Policy Institutions in Transition Economies*, 23 Brooklyn Journal of International Law 403 (1997). Voir également Kovacic, *Merger Enforcement in Transition: Antitrust Controls on Acquisitions in Emerging Economies*, 66 University of Cincinnati Law Review 1075 (1998) ; Kovacic, *Institutional Foundations for Economic Legal Reform in Transition Economies: The Case of Competition Policy and Antitrust Enforcement*, 77 Chicago-Kent Law Review 265 (2002) ; Kovacic, *Lucky Trip? Perspectives from a Foreign Advisor on Competition Policy, Development and Technical assistance*, 3 European Competition Journal 319 (décembre 2007).

[6] Federal Trade Commission des États-Unis, *A Conference on Charting the Future Course of International Technical Assistance*, 6 février 2008, compte rendu disponible sur le site Internet de la FTC à l'adresse suivante : http://www.ftc.gov/oia/wkshp/docs/wkshptranscript080206.pdf.

[7] Maria Coppola Tineo et Russell Pittman, *Abuse of Dominance Enforcement under Latin American Competition Laws*, dans Philip Marsden, *dir. pub.*, Handbook of Research in Trans-Atlantic Antitrust (Elgar, 2006) ; Russell Pittman, *Abuse of Dominance Provisions of Central and Eastern Europe Competition Laws: Have Fears of Over-Enforcement Been Borne Out?*, World Competition 27(1) (2004).

[8] Simon Evenett, *Competition Advocacy: Time for Rethink?*, Journal of International Law and Business. Printemps 2006, volume 26, n° 3.

[9] Michal S. Gal, *Market Conditions Under the Magnifying Glass: General Prescriptions for Optimal Competition Policy for Small Market Economies, New York University Center for Law and Business Working Paper #CLB-01-004*, disponible auprès de la bibliothèque électronique du SSRN.

[10] Bruce M. Owen, *Competition Policy in Emerging Economies*, Stanford Institute for Economic Policy Research, SIEPR Discussion Paper No. 04-10, disponible auprès de la bibliothèque électronique du SSRN.

OCDE[11]

Forum mondial sur la concurrence 2004 : Les défis et obstacles rencontrés par les autorités de la concurrence pour accroître le développement économique en promouvant la concurrence

7. Les débats se sont concentrés sur les liens entre développement économique et promotion de la concurrence. La note de référence du Secrétariat comporte une analyse détaillée d'un problème rencontré par toutes les nouvelles agences de la concurrence : le manque de culture de la concurrence dans le pays. Cette note conclut que cette lacune est « le principal obstacle » à l'origine des autres problèmes et difficultés. Elle examine les raisons qui expliquent la lenteur avec laquelle une société s'adapte aux principes de la concurrence. La principale d'entre elles est la crainte de ceux qui prospèrent dans la situation actuelle de sortir perdants face à la concurrence. La note évoque également d'autres défis fondamentaux que rencontrent les autorités de la concurrence, notamment l'incidence des autres politiques publiques sur la concurrence, la corruption, l'exclusion de divers secteurs du droit de la concurrence et la présence d'un secteur informel substantiel.

8. Les contributions de plusieurs pays ont alimenté ces discussions. Certaines d'entre elles reconnaissent ces défis structurels de plus grande ampleur auxquels se heurtent les autorités de la concurrence, mais d'autres ciblent également des problèmes plus immédiats, comme le manque de ressources, les lacunes des législations sur la concurrence, l'absence d'instruments d'enquête importants, l'inefficience des systèmes judiciaires et des structures institutionnelles[12]. Les débats tenus au cours du Forum de 2004 invitaient à examiner de plus près ces questions, ce à quoi s'emploie l'enquête de 2009.

Examens par les pairs

9. Plusieurs examens par les pairs de « jeunes » autorités de la concurrence ont été effectués au sein du Comité de la concurrence, du Forum latino-américain sur la concurrence et du Forum mondial sur la concurrence. Les pays examinés sont les suivants : Afrique du Sud (2003), Argentine (2006), Brésil (2005), Chili (2004), Corée (2000), El Salvador (2008), Fédération de Russie (2004), Hongrie (1999), Mexique (1998 et 2004), Pérou (2004), Pologne (2002), République tchèque (2001 et 2008), Taipei chinois (2006), Turquie (2002) et Ukraine (2008)[13]. En outre, les pays Baltes – Estonie, Lettonie et Lituanie – n'ont pas fait l'objet d'examens par les pairs, mais d'un rapport détaillé publié en 1999. Prises globalement, ces études en profondeur donnent une bonne vision des problèmes rencontrés par les autorités au cours des premières années de leur existence.

10. Certains problèmes sont communs à pratiquement tous les pays. Presque partout, le droit de la concurrence initial s'avère inadapté à certains égards. Il a été soit sensiblement révisé, soit entièrement remplacé, parfois quelques années seulement après son adoption. Dans la quasi-totalité des pays, la culture de la concurrence est insuffisante, ce qui constituait « le principal obstacle » identifié lors du Forum mondial de 2004[14]. Cette situation n'est généralement pas due au manque d'efforts de la part des autorités de la concurrence ; au contraire, beaucoup d'entre elles consacrent une attention toute particulière à cet aspect de la défense de la concurrence. La difficulté consiste plutôt à convaincre d'autres administrations et

[11] Tous les documents cités dans cette section sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE consacré à la concurrence.

[12] Le Secrétariat a résumé ces contributions dans une note complémentaire. Tous les documents sont disponibles sur le site Internet du FMC (http://www.oecd.org/competition/globalforum).

[13] Tous les rapports sur les pays sont disponibles dans la section « Examen par pays » du site http://www.oecd.org/competition.

[14] L'Afrique du Sud partait sur de meilleures bases que bien des pays à cet égard.

le grand public des mérites de la concurrence. La lenteur avec laquelle les pouvoirs publics engagent des poursuites contre les ententes constitue un autre problème fréquent. Plusieurs facteurs entravent les efforts de lutte contre les ententes, notamment un personnel inexpérimenté, des instruments d'enquête inadaptés, le manque de compréhension et de coopération de la part du public et l'insuffisance des pouvoirs de sanction.

11. D'autres problèmes ne sont pas systématiques, mais fréquents. Plusieurs pays, mais pas tous, ont des ressources financières insuffisantes qui entraînent une rotation élevée du personnel[15]. Certains, dont la législation prévoit l'examen des fusions, n'ont pas mis en place de procédures efficientes pour mener à bien cet examen, pour des raisons tenant à des seuils de notification trop bas, à l'absence de notification préalable des fusions ou à des institutions inefficientes[16]. Certains pays souffrent de la lenteur et de l'inefficacité du système d'examen judiciaire[17]. Il semble que la situation soit meilleure dans les pays où les affaires sont jugées par un tribunal spécialisé[18]. Certaines autorités qui assument des responsabilités autres que l'application du droit de la concurrence, comme la lutte contre la concurrence déloyale ou le dumping, les aides publiques, les marchés publics et la protection des consommateurs, ont consacré trop de temps et de ressources à ces activités et pas assez aux problèmes de concurrence, du moins les premières années[19]. Plusieurs pays ont tardé à établir des relations de travail avec les autorités de réglementation sectorielle[20], même si certains excellaient dans ce domaine[21]. Le manque d'indépendance était au départ un problème pour quelques-unes de ces autorités, mais la situation s'est progressivement améliorée, soit par l'adoption d'une nouvelle législation établissant l'indépendance structurelle, soit par son acquisition *de facto*[22].

12. Naturellement, chaque pays examiné est différent et rencontre un ou plusieurs problèmes spécifiques. Néanmoins, ces examens mettent en évidence plusieurs problématiques communes, qui transparaissent souvent dans les réponses au questionnaire examinées ci-dessous.

Table ronde de 2005 sur l'utilisation de l'évaluation pour améliorer les performances des autorités chargées de la politique de la concurrence

13. En 2005, une table ronde du Comité de la concurrence s'est intéressée à l'utilisation de l'évaluation pour améliorer les performances des autorités chargées de la politique de la concurrence. Bien que cette table ronde se soit concentrée pour l'essentiel sur les questions liées à l'examen *ex post* de l'impact des mesures d'application du droit et de sensibilisation, la contribution de l'Autorité portugaise de la concurrence (Autoridade da Concorrência, AdC), alors âgée de deux ans, décrivait un projet pilote mené en partenariat avec l'OCDE en vue d'améliorer les performances de l'AdC en tant qu'institution[23].

---

[15] Ces pays sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, l'Estonie, la Fédération de Russie, la Lettonie, le Mexique, le Pérou et l'Ukraine.

[16] Argentine, Brésil, Fédération de Russie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Taipei chinois, Ukraine.

[17] Argentine, El Salvador, Fédération de Russie, Hongrie, Mexique, Turquie, Ukraine.

[18] Afrique du Sud, Chili, Pologne.

[19] Corée, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Taipei chinois.

[20] Afrique du Sud, Argentine, Hongrie, Mexique, Pérou, Turquie, Ukraine.

[21] Chili, El Salvador, République tchèque.

[22] Argentine, Brésil, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pérou, Pologne, République tchèque, Taipei chinois, Ukraine.

[23] http://www.oecd.org/dataoecd/7/15/35910995.pdf

14. L'objectif était d'aider l'AdC à s'améliorer en appliquant une méthodologie innovante élaborée par l'OCDE pour ce projet. Selon cette méthodologie, l'OCDE recueille des renseignements sur les performances d'une autorité de la concurrence dans plusieurs domaines essentiels, fournit un retour d'informations aux dirigeants de l'autorité sur ces résultats, et aide les dirigeants à élaborer un plan d'auto-amélioration. Des entretiens menés avec plusieurs responsables en exercice ou anciens responsables connaissant bien le droit et la politique de la concurrence ont permis d'identifier ces domaines[24]. Neuf dimensions clés liées à l'organisation et à la gestion ont été répertoriées :

- Orientation stratégique
- Direction
- Organisation
- Processus opérationnels et de gestion
- Normes de performance
- Utilisation des ressources humaines
- Relations avec les organismes publics
- Relations avec les publics concernés
- Examen des performances

15. L'AdC a évalué le projet en ces termes à l'occasion de sa contribution à la table ronde de 2005 :

> La mise en œuvre du projet pilote a fourni plusieurs enseignements. Premièrement, elle a permis d'élaborer une méthodologie d'évaluation institutionnelle ciblant les autorités de la concurrence. …. En outre, l'application innovante de ce modèle … a clairement montré que la méthodologie est fiable et qu'elle peut être utilisée de manière crédible. En témoigne la franchise des informations fournies par les personnes interrogées. … La mise en commun de ces informations lors d'un atelier de gestion encadré a contribué à stimuler les discussions internes nécessaires. … En outre, la méthodologie a pu être appliquée dans des délais relativement brefs et pour un coût raisonnable.
>
> Concernant la méthodologie, il s'agit à la fois d'un outil de développement et d'un support pédagogique. Elle met en lumière les dimensions importantes pour le succès d'une autorité de la concurrence. Mais, d'un autre côté, la notation théorique présente des limites. Elle n'est pas encore totalement utilisable pour effectuer des comparaisons, car il n'existe pas de base de données d'évaluation des autorités de la concurrence en tant que telles. Hormis cette réserve, la notation théorique permet d'apprécier dans une certaine mesure les points forts et les faiblesses

[24] Les principales personnes qui ont participé à la définition des principaux domaines permettant d'apprécier le succès d'une autorité de la concurrence sont : Allan Fels (ancien Président de la Commission australienne de la concurrence et de la protection des consommateurs), Lennart Goranson (ancien Directeur général adjoint de l'Autorité suédoise de la concurrence), Bill Kovacic (alors Président de la *Federal Trade Commission* des États-Unis), Matti Purasjoki (ancien Directeur général de l'Autorité finlandaise de la concurrence), Fernando Sanchez Ugarte (ancien Président de la Commission fédérale mexicaine de la concurrence) et Michael Wise (auteur de plus de 20 examens d'autorités de la concurrence).

d'une autorité, ce qui permet de fonder les objectifs de performance pour les années suivantes sur l'analyse de faits plutôt que sur des informations plus vagues.

Dans l'ensemble, les conséquences ou possibilités générées par l'élaboration et l'utilisation d'une évaluation fondée sur des faits peuvent se résumer en ces termes :

- l'outil d'évaluation met en évidence les dimensions importantes sur lesquelles l'autorité doit porter ses efforts et qui doivent orienter ses plans de développement,
- les scores obtenus à l'issue de l'évaluation deviennent le point de départ des initiatives futures d'amélioration et de développement de l'autorité,
- un élan est créé parmi les dirigeants afin de mettre progressivement en œuvre les améliorations requises.

16. À la suite du programme pilote déployé au Portugal, un deuxième projet a été lancé en partenariat avec l'Autorité hongroise de la concurrence, la GVH, en 2008. La GVH déploie actuellement son plan d'action dans un but d'auto-amélioration.

International Competition Network

Renforcement des capacités et assistance technique : des autorités de la concurrence crédibles dans les pays en développement et en transition (2003)[25]

17. Ce rapport a été présenté par le Groupe de travail sur le renforcement des capacités et la mise en œuvre de la politique de la concurrence de l'ICN lors de la deuxième conférence annuelle de l'ICN qui s'est tenue à Merida, au Mexique, en juin 2003. Il s'appuie sur les résultats de deux questionnaires, l'un adressé essentiellement aux pays en développement et en transition et concernant les circonstances dans lesquelles la politique de la concurrence a été mise en œuvre dans leurs pays, et l'autre visant les fournisseurs et bénéficiaires de l'assistance technique. La plupart des répondants provenaient d'Europe et des Amériques.

18. Un chapitre du rapport s'intéresse aux défis que rencontrent les jeunes autorités de la concurrence. Voici sa conclusion :

> En définitive, nous sommes convaincus que le principal défi auquel sont confrontées les autorités de la concurrence dans les pays en développement et en transition concerne leur position et leur statut parmi les principaux groupes d'intérêts et parties prenantes et au sein du public en général. En d'autres termes, tous s'efforcent de faire entendre leur voix et cela représente la plus grande difficulté pour les autorités de ces pays. »[26]

19. Ce rapport examine la position des nouveaux organismes de la concurrence par rapport à différents groupes : pouvoirs publics, pouvoir judiciaire, société civile, professionnels de la concurrence et entreprises. Concernant la relation entre une autorité de la concurrence et les pouvoirs publics, deux modèles – un organisme indépendant et distinct ou une entité faisant partie de la structure de gouvernement - peuvent être efficaces, chacun comportant des avantages et des inconvénients. Concernant

[25] Disponible sur le site Internet de l'ICN à l'adresse : http://www.internationalcompetitionnetwork.org/media/library/conference_2nd_merida_2003/FinalReport_16June2003.pdf.

[26] Idem page 24.

le pouvoir judiciaire : « s'il existe une préoccupation commune exprimée par les différents pays ayant répondu au questionnaire, c'est la difficulté perçue, pour le pouvoir judiciaire, à appréhender le droit de la concurrence.[27] »

20. La relation des autorités de la concurrence avec la société civile est complexe ; certains acteurs puissants et bien organisés au sein de la société peuvent se sentir menacés par la concurrence, notamment les entreprises et les travailleurs. En revanche, les consommateurs et les partisans des marchés concurrentiels sont généralement moins bien positionnés, ce qui complique la mission de l'autorité. De même, cette dernière doit prouver aux professionnels de la concurrence qu'elle est compétente, notamment aux juristes du secteur privé, sous peine de perdre sa crédibilité. Enfin, elle doit gagner la confiance des entreprises en favorisant l'impartialité, la transparence, la cohérence, l'efficience et le respect de la confidentialité.

Évaluation de l'assistance technique aux fins de la politique de la concurrence : résultats préliminaires (2005)[28]

21. Cette enquête fait suite à l'étude réalisée en 2003 auprès de 37 pays au moyen de questionnaires et d'entretiens. L'enquête comportait des données (sur la période 2001-03) sur l'environnement dans les différents pays bénéficiaires d'une assistance technique. Le rapport résume ces données :

- Pouvoirs d'agence conférés par le droit de la concurrence, c'est-à-dire la capacité d'interdire ou d'imposer un comportement particulier, de mener des contrôles, de s'opposer à des fusions et d'infliger des amendes : dans la plupart des cas, ces pouvoirs sont suffisants et cohérents d'un pays à l'autre[29], en dépit du manque d'informations relatives à des pouvoirs plus spécifiques, comme la capacité de mener des perquisitions-surprises. Le moyen de recours le plus souvent utilisé est une mise en demeure interdisant ou imposant un certain comportement.

- Amendes : pendant la période examinée, les amendes se sont multipliées et leur montant s'est accru ; la valeur médiane des amendes a augmenté de 31 % entre 2002 et 2003. Toutefois, plusieurs organismes de la concurrence ont rencontré des problèmes pour recouvrer leurs amendes.

- Décisions et recours : les autorités de la concurrence ont indiqué le nombre de décisions prises, très élevé dans certains cas. Néanmoins, on dispose de peu d'informations sur la nature de ces décisions, ce qui limite la capacité d'évaluer ces données. En moyenne, 12.8 % de ces décisions ont fait l'objet d'un recours, qui a donné lieu à une annulation de la décision d'origine dans 10.4 % des cas.

- Budget des autorités : l'enquête a permis de déterminer le budget global et moyen, mais il n'a pas été possible de réaliser une analyse qualitative afin de savoir si, eu égard aux circonstances, un budget était adapté ou non. Il est apparu que les autorités de la concurrence consacraient peu de ressources à la formation.

---

[27] Idem page 35.

[28] Disponible sur le site Internet de l'ICN à l'adresse : http://www.internationalcompetitionnetwork.org/media/library/conference_4th_bonn_2005/assessing_technical_assistance.pdf.

[29] On constate néanmoins des différences dans la capacité à imposer des sanctions pénales. Seule une minorité des répondants détient ces pouvoirs.

- Dotation et mouvements de personnel : en moyenne, 89 professionnels travaillent au sein d'une autorité de la concurrence ; le nombre de juristes, d'économistes et « d'autres professionnels » est globalement équivalent. Les mouvements de personnel sont variables : très élevés dans certains pays, relativement faibles dans d'autres.

- Charge de travail : en moyenne, les contrôles de fusion représentent de loin la majorité des dossiers traités ; ils sont près de deux fois plus nombreux que les affaires liées au comportement[30]. Les affaires d'entente sont rares – et même inexistantes dans plusieurs pays – bien que leur nombre progresse lentement.

Projet sur l'efficacité des autorités : rapport du Groupe de travail sur la mise en œuvre de la politique de concurrence : sous-groupe 1 (2008)[31]

22. Ce rapport, soumis lors de la septième conférence annuelle de l'ICN à Kyoto, au Japon, a été préparé « . . . conformément à un programme de travail qui cherche à cerner et examiner les caractéristiques des autorités de la concurrence qui, sur le plan du fonctionnement et de l'organisation, peuvent être importantes pour réussir la mise en œuvre de la politique de concurrence ». Il revêt « . . . une importance particulière pour les autorités plus jeunes dont l'organisation n'est pas nécessairement définitive. »[32] Ce rapport est basé sur les résultats d'une enquête menée auprès de 20 pays membres de l'ICN, dont 13 sont de jeunes autorités de la concurrence selon la définition qui en est donnée ici. Il s'intéresse en particulier aux processus utilisés pour la planification stratégique et la définition des priorités, et à l'incidence de ces processus sur l'attribution des ressources et l'efficacité de l'organisme. Les principales conclusions de l'étude sont les suivantes :

- La réussite d'une autorité de la concurrence dépend beaucoup de sa capacité à sélectionner les priorités et à élaborer une stratégie pour exercer ses pouvoirs. Selon les résultats de cette étude menée l'année dernière, tous les acteurs sont largement sensibilisés à la nécessité, pour les autorités nouvelles ou plus anciennes, de mettre en place des mécanismes efficaces et tournés vers l'avenir pour définir des objectifs et concevoir des moyens pour les atteindre.

- La nécessité d'une planification stratégique tient à plusieurs facteurs. Dans une large mesure, l'impératif de définir des priorités est fonction des ressources. Aucun organisme de la concurrence ne bénéficie d'un budget illimité, et le manque de ressources exige d'arbitrer entre plusieurs actions possibles. Il est vital, pour la société, que ces choix soient faits de manière à optimiser la performance économique.

- Sans processus raisonné de définition des priorités et de hiérarchisation des activités possibles en fonction de leur importance juridique et économique, l'autorité de la concurrence risque de ne pas se focaliser sur ce qui compte vraiment. Sans stratégie, le programme de l'autorité sera vraisemblablement dicté intégralement par des influences externes, comme les plaintes de consommateurs, les demandes d'action de la part d'entreprises ou les requêtes d'organes législatifs et d'autres ministères. Ces influences peuvent parfois orienter les efforts de l'autorité vers les questions les plus importantes, mais ce n'est pas toujours ni même souvent le cas. Sous

[30] Toutefois, ces données peuvent être trompeuses en l'absence de précisions sur la nature des affaires traitées. Par exemple, chaque notification peut constituer une affaire, ce qui tend à gonfler artificiellement le nombre de fusions.

[31] Disponible sur le site Internet de l'ICN : http://www.internationalcompetitionnetwork.orhttp://www.internationalcompetitionnetwork.org/media/library/CPI/CPI_WG_1.pdfg/media/library/CPI/CPI_WG_1.pdf.

[32] Idem page 3.

peine d'en être réduite à réagir à l'enchaînement aléatoire d'événements extérieurs, une autorité de la concurrence, aussi petite et démunie soit-elle, doit s'efforcer d'établir des critères permettant de déterminer, parmi toutes les affaires portées à son attention, celles qui méritent un examen plus approfondi[33].

Banque mondiale

Que savons-nous des autorités de la concurrence dans les pays émergents et en transition ? Informations sur les tâches, le personnel, les secteurs prioritaires et les besoins de formation (2004)[34]

23. Ce rapport s'appuie sur les résultats d'un questionnaire d'évaluation des besoins adressé à 48 autorités de la concurrence dans des pays en transition et en développement ; 35 pays ont répondu. Les résultats ont été agrégés en fonction de trois zones géographiques : Asie de l'Est et Pacifique, Amérique latine et Caraïbes, et Europe de l'Est et Asie centrale. Voici l'une des conclusions préliminaires :

> L'idée selon laquelle les autorités de la concurrence constitueraient un groupe homogène dans l'ensemble des pays et des régions est radicalement fausse. D'après l'analyse du questionnaire d'évaluation des besoins, il existe dans plusieurs domaines des différences marquées d'une autorité à l'autre : mandats, secteurs exemptés, dotation en spécialistes et besoins en capacités[35].

24. Cette étude examine en particulier les tâches, la dotation en personnel et les secteurs prioritaires des autorités de la concurrence[36]. Voici quelques-unes de ses conclusions :

- Activités se rapportant aux fusions : on constate une dichotomie marquée entre les pays qui ont examiné de nombreuses opérations de fusion et ceux qui en ont analysé quelques-unes seulement, alors que le lien entre taille de l'économie et nombre de fusions évaluées n'est pas flagrant. Cela donne à penser que les dispositions du droit de la concurrence qui déterminent le type de fusion à examiner influent considérablement sur les activités se rapportant aux fusions.

- Affaires liées au comportement : les pays qui signalent le plus grand nombre d'affaires liées au comportement indiquent qu'elles concernaient en majorité des prix excessifs. Dans ces affaires difficiles à analyser, les résultats sont incertains. Aussi, les législations sur la concurrence qui considèrent que des prix trop élevés constituent une infraction imposent un fardeau abusif à l'organisme de la concurrence dans les dossiers sur les comportements.

- Ressources humaines : les autorités de la concurrence en Asie de l'Est et dans le Pacifique emploient deux fois plus de personnel que celles d'Europe de l'Est et d'Asie centrale et quatre fois plus qu'en Amérique latine. Toutefois, le nombre d'affaires de concurrence examinées dans ces régions ne varie pas selon le même ordre de grandeur. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que les autorités d'Asie de l'Est et du Pacifique assument généralement des responsabilités

[33] Idem page 26.

[34] Document de travail relatif aux recherches sur les politiques de la Banque mondiale n°3221, écrit par Thomas Serebrisky, World Bank Institute. Disponible sur le site Internet de la Banque mondiale : http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000009486_20040603154400&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679

[35] Idem page 3.

[36] La défense de la concurrence ne fait pas partie du questionnaire, principalement parce que l'ICN a récemment réalisé des travaux substantiels dans ce domaine.

plus étendues, hormis les affaires de concurrence, que celles situées dans les autres régions. En outre, les organismes de la concurrence en Asie de l'Est et dans le Pacifique enregistrent un ratio personnel administratif/experts plus élevé que les autres régions.

- L'étude s'attache à évaluer la productivité des experts en utilisant comme variable indicatrice le ratio du nombre de dossiers traités par employé. Toutefois, cette approche génère des écarts qui ne sont pas explicables, probablement à cause de la grande hétérogénéité des affaires relatives aux fusions et au comportement d'un pays à l'autre déjà mentionnée plus haut ; par conséquent, cet indicateur n'a pas été retenu.

- Les répondants devaient classer différents secteurs en fonction de leur importance dans les activités de contrôle du respect de la législation. Dans les infrastructures, les télécommunications arrivent en tête. L'électricité, et notamment l'accès au monopole naturel que sont les transports, revêt également une grande importance. En Amérique latine et dans les Caraïbes, le secteur des transports, et surtout des transports aériens, occupe une place prépondérante.

- Les répondants devaient également classer, par ordre d'importance, différents aspects relatifs à l'application du droit de la concurrence, par exemple les affaires de fusion, les affaires liées au comportement et le cadre conceptuel (ces aspects incluaient par exemple la théorie du monopole naturel, la définition du marché, l'élasticité de la demande, etc.). Là encore, les classements présentent des variations d'une région et d'un pays à l'autre.

Organisation mondiale du commerce : Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence

Soutien en faveur du renforcement progressif des institutions chargées de la concurrence dans les pays en développement au moyen du renforcement des capacités (2002)[37]

25. Cette note de référence préparée par le Secrétariat porte essentiellement sur le renforcement des capacités, mais une section analyse les stratégies permettant de mettre en place des institutions et des politiques de la concurrence efficaces dans les pays en développement[38] Cette note fait la synthèse de rapports annuels et autres préparés par le Groupe de travail sur ce sujet.

26. La note se fait l'écho de thèmes abordés dans d'autres études et souligne quatre principaux objectifs :

- élaborer un droit de la concurrence adapté aux circonstances économiques et à l'environnement juridique du pays concerné ;

- définir les priorités de l'organisme de la concurrence ;

- mettre en place l'organisme de la concurrence, ce qui inclut le recrutement et la formation du personnel, la mise au point des procédures de traitement des dossiers, etc. ;

- et forger une culture de la concurrence, y compris en organisant des activités ciblées de sensibilisation du public.

[37] Disponible sur le site Internet de l'OMC.

[38] Idem pages 5-8.

27. Ce processus passe par plusieurs étapes fondamentales qui sont décrites dans le document : cibler les efforts sur les poursuites contre les participants à des ententes injustifiables ; élaborer un programme de défense de la concurrence dans les secteurs réglementés ; reporter le contrôle des fusions le cas échéant ; se procurer des ressources financières et humaines adéquates ; garantir son indépendance ; et acquérir des compétences techniques.

CNUCED

28. Le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence de la CNUCED a pour principale mission de promouvoir la politique de la concurrence dans les pays en développement. À cet égard, une grande partie des travaux menés par le Groupe intergouvernemental se rapporte, du moins indirectement, à l'objet de cette note. Par exemple, les activités qu'il consacre à l'Ensemble de principes et de règles des Nations Unies sur la concurrence et son Manuel sur le droit de la concurrence constituent des références utiles pour les nouvelles autorités. Le Groupe intergouvernemental examine régulièrement les programmes de renforcement des capacités et d'assistance technique en faveur des pays en développement, et il vient de lancer des examens par des pairs.

29. Les travaux de fond menés par le Groupe intergouvernemental ont également des répercussions sur les jeunes autorités de la concurrence. En 2008, par exemple, le Groupe s'est penché sur la question de l'indépendance des autorités. La note d'information s'intéresse plus particulièrement aux défis que doivent relever les nouvelles autorités de la concurrence dans les pays en développement pour acquérir leur indépendance[39]. À l'instar d'autres études, le document souligne que « l'un des principaux défis, à court ou à moyen terme, pour établir des autorités de la concurrence indépendantes dans les pays en développement est d'attirer des personnes dotées des compétences voulues ou susceptibles de les acquérir rapidement ». Obtenir des ressources financières suffisantes constitue un autre obstacle de taille. Cet examen s'inscrit dans le contexte plus large de savoir s'il vaut mieux, pour une nouvelle autorité, être intégrée dans un ministère ou jouir d'une indépendance administrative. Le document ne tire aucune conclusion définitive sur ce point. Les deux formules ont leurs avantages et leurs inconvénients. Une autorité qui fait partie d'un ministère pourrait ainsi recruter plus facilement du personnel qualifié auprès d'autres organismes de la fonction publique. En revanche, une autorité indépendante peut être en mesure d'offrir une grille de rémunération plus élevée que celle proposée aux fonctionnaires de base.

II. ANALYSE DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE

30. Le questionnaire (annexe I) a été rédigé dans le souci de ne pas soumettre les pays interrogés à une charge trop lourde ; par conséquent, il ne demande pas de détails ou de données spécifiques. Il cherche plutôt à connaître l'avis et la conclusion des personnes interrogées sur les points suivants : (1) phase de conception – recruter des dirigeants et du personnel, définir des priorités et des objectifs, édicter des directives et des réglementations ; (2) culture et défense de la concurrence ; (3) affaires et enquêtes liées au comportement – abus de position dominante et accords restrictifs ; (4) fusions ; (5) recours judiciaires ; (6) ressources ; (7) indépendance. Enfin, le questionnaire demande aux répondants (a) d'énumérer les cinq actions essentielles qu'ils recommanderaient à une jeune autorité de la concurrence pour bien démarrer ses activités, et (b) les cinq pièges qu'elle doit éviter.

31. Les rédacteurs du questionnaire se sont heurtés à la difficulté de définir ce qu'est une « jeune » autorité de la concurrence. Est-ce une autorité qui a moins de cinq ans ? Moins de dix ans ? Toute directive comporterait une part d'arbitraire, mais il a été décidé de considérer qu'une autorité est jeune si elle applique le droit de la concurrence depuis 1990. Cette date peut être considérée comme le début de l'ère

[39] *L'indépendance et la responsabilité des autorités chargées des questions de concurrence*, note du Secrétariat (2008), pages 12-15, disponible sur le site Internet de la CNUCED (http://www.unctad.org/en/docs/c2clpd67_en.pdf).

« moderne » pour la politique de la concurrence, du moins dans le contexte international, et de l'expansion rapide du nombre de pays qui mettent en œuvre de nouvelles politiques de la concurrence. L'Europe centrale et de l'Est et l'Asie centrale ont alors cessé de pratiquer la planification économique centralisée. De nombreux pays y ont adopté de nouvelles lois sur la concurrence à cette époque. Des pays d'autres régions du monde ont alors libéralisé leur économie, adopté des lois nouvelles ou révisé les anciennes. Le questionnaire invitait les pays concernés par cette date à répondre en qualité de « jeune » autorité de la concurrence. Les autorités établies de plus longue date étaient invitées à répondre aux mêmes questions en s'appuyant sur leur propre expérience de la mise en œuvre des lois et, surtout, sur leur expérience dans la fourniture d'une assistance technique aux autorités plus jeunes.

32. À ce jour, 30 pays ont répondu, la plupart en tant que jeunes autorités[40]. Les contributions sont très pertinentes et contiennent pléthore d'informations très utiles. La synthèse ci-dessous est nécessairement condensée ; les lecteurs sont également invités à se reporter aux réponses individuelles.

Premières étapes

Veuillez décrire comment vous avez mené à bien . . . [la] phase de conception [mettre en place un nouvel organisme et le préparer à appliquer un nouveau droit de la concurrence – recruter du personnel, trouver des locaux et du matériel, définir des objectifs et des priorités pour les premiers mois et les premières années, établir des procédures internes et édicter des réglementations et des directives de mise en œuvre de la nouvelle législation]. Quels ont été vos réussites et vos échecs ?

33. Plusieurs pays répondants ont tardé à appliquer leurs nouvelles lois. Dans certains cas, ce retard s'explique par le fait que la législation adoptée était inadaptée. C'est par exemple le cas de l'**Algérie** qui a adopté sa première législation sur la concurrence en 1995. De nouvelles lois ont été promulguées en 2003 et 2008.

> La révision et l'amélioration du cadre organisationnel et juridique du Conseil [en 2008] sont motivées par son ancienneté et par l'inadéquation de son organisation et de son fonctionnement par rapport à l'importance du rôle que doit jouer une telle autorité en matière de régulation économique et de mise en œuvre des règles de la concurrence.

Le Conseil de la concurrence d'Algérie a examiné peu d'affaires au cours de ses premières années d'existence, mais les choses sont en train de changer.

34. L'examen par les pairs mené par l'OCDE montre que le **Brésil** est un autre pays dont la législation présentait des lacunes sur plusieurs plans. Cette législation est toujours en vigueur, en dépit des tentatives pour la modifier au cours des années écoulées. Néanmoins, les autorités brésiliennes de la concurrence ont réalisé des gains substantiels d'efficience et de productivité grâce à des mesures administratives.

35. Le droit de la concurrence du **Mexique** est entré en vigueur en 1993. La Commission fédérale de la concurrence a certes fait des progrès les années suivantes, mais à un rythme lent. La législation a été profondément modifiée en 2006, et dans sa réponse le Mexique qualifie ces révisions de « fondamentales ». Elles ont clarifié des normes de fond, conféré à la CFC de nouveaux pouvoirs

[40] Au 10 février 2009 : Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Brésil, Bulgarie, Chili, El Salvador, États-Unis, Fédération de Russie, Hongrie, Indonésie, Israël, Jamaïque, Japon, Lettonie, Lituanie, Maroc, Mexique, Pays-Bas, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pologne, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Serbie, Singapour, Slovénie, Tunisie, Ukraine et Zambie.

importants et comblé une lacune juridique qui, selon une décision de la Cour suprême, avait empêché la CFC d'engager des poursuites dans des affaires liées au comportement.

36. La **Roumanie** est un autre pays dont les progrès ont été au départ freinés par les lacunes de sa première législation sur la concurrence adoptée en 1996. À partir de 2003, plusieurs modifications ont remédié à nombre de ces problèmes, de sorte que :

. . . nous pouvons considérer que la RCC est désormais, après quasiment 13 ans d'existence, une autorité solide et l'un des principaux piliers de l'économie de marché roumaine.

37. Dans certains pays, faute de moyens financiers suffisants à leur création, les nouvelles autorités de la concurrence étaient dans l'incapacité de mener une action efficace d'application du droit au cours des premières années de leur existence. L'**Albanie**, la **Jamaïque**, la **Lettonie** et la **Slovénie** en faisaient partie. En revanche, **Singapour** a délibérément choisi de faire preuve de mesure dans l'application de sa législation. Son autorité de la concurrence a vu le jour début 2005. Un an après, les dispositions juridiques relatives au comportement ont pris effet, et 18 mois plus tard les dispositions relatives au contrôle des fusions sont entrées en vigueur. La première décision marquante de l'autorité, dans une affaire d'entente, date de janvier 2008.

38. La **Zambie** déclare avoir rencontré de nombreuses difficultés. Son droit de la concurrence a été adopté en 1994, mais il a fallu attendre 1997 pour que la Commission de la concurrence soit établie. Elle a connu d'autres problèmes :

> Les cinq premières années, la dotation budgétaire était insuffisante pour recruter du personnel ou former les agents. La Commission a donc été pénalisée par un manque de ressources, d'effectifs, d'équipements adéquats et de moyens pour organiser des programmes de formation. Les procédures relatives à la nouvelle législation ont bien été mises en place, mais pas les règlements afférents.

À ce jour, la Commission zambienne de la concurrence a rendu une décision dans toutes les affaires sauf une, qui est toujours devant les tribunaux. En 1999, la Commission a décelé une entente dans le secteur de la volaille, mais « aucune poursuite n'a été engagée faute de moyens financiers et de procureurs ».

39. Les pays en transition d'une économie à gestion étatique ont des caractéristiques communes[41]. Ils n'avaient guère l'expérience du marché libre, voire aucune, et la culture de la concurrence, déjà peu développée dans tous les pays dotés de nouvelles lois sur la concurrence, y était quasiment absente. La **Bulgarie** décrit sa situation en ces termes :

> Les premières années, la notion de concurrence commençait à peine à apparaître dans la réalité politique et économique. C'est pourquoi les efforts déployés par la toute nouvelle CPC pour promouvoir la concurrence et faire appliquer le droit correspondant se sont heurtés à de multiples défis et obstacles.

40. De même, les nouvelles autorités dans ces pays assumaient des responsabilités qui allaient bien au-delà de l'application traditionnelle du droit de la concurrence. Elles ont participé, dans une plus ou moins grande mesure, aux programmes de démonopolisation et de privatisation et ont complété, voire

[41] Les pays en transition qui ont répondu sont les suivants : Albanie, Bulgarie, Fédération de Russie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovénie et Ukraine.

remplacé, des régimes réglementaires dans certains secteurs d'infrastructures[42]. La **République slovaque** décrit ainsi ses activités dans ce domaine :

> . . . Principalement au cours de ses premières années d'existence, le Bureau de la concurrence a exercé . . . de multiples fonctions et engagé plusieurs changements législatifs, par exemple : i) il a activement participé au processus de privatisation afin de démonopoliser les marchés ; ii) il a été à l'origine de la suppression des monopoles publics sur le tabac et le sel (1994) ; iii) il a été l'instigateur de la Décision gouvernementale sur la création de marchés publics (1991) ; iv) il a soumis à plusieurs reprises un projet de loi sur la régulation des industries en réseau ou sur l'octroi de licences par appel à la concurrence. . . .

41. En outre, certaines autorités devaient accomplir d'autres tâches qui détournaient de nombreuses ressources de leur mission d'application du droit de la concurrence. La **Lituanie** en faisait partie :

> . . . En raison des fonctions supplémentaires exercées, comme les actions antidumping et la protection des consommateurs, l'ancienne autorité ne disposait pas de ressources qualifiées suffisantes pour traiter des affaires très différentes et même en opposition avec celles de concurrence.

42. La **Fédération de Russie** est également dans ce cas :

> Historiquement, l'Autorité russe de la concurrence . . . [exerçait] de multiples fonctions qui exigeaient de nombreux moyens qu'elle ne pouvait plus consacrer à des questions relevant du seul domaine de la concurrence.

43. Le plus souvent, ces problèmes ont finalement été résolus. Des lois nouvelles et profondément remaniées ont été adoptées et les ressources ont été accrues. L'achèvement du processus de privatisation et la création d'instances de réglementation sectorielle dans les pays en transition ont permis à ces autorités de la concurrence de jouer un rôle plus traditionnel d'application du droit. La **Hongrie** fournit un éclairage intéressant sur l'expérience d'un pays en transition :

> La construction de la GVH entre 1991 et 2009 a été un processus long et progressif : des progrès soudains peuvent correspondre à une réalité en termes de production, mais ils ne reflètent généralement pas la nature des ressources injectées pour les obtenir, car ils sont le plus souvent la résultante d'un long travail préparatoire. . . . La première étape – de 1991 (et même avant) à 1999 environ – était une phase de démarrage, marquée par un climat de turbulences liées au passage à l'économie de marché et de récession profonde. La deuxième étape – de 2000 à 2008 environ – était davantage une phase de maturité durant laquelle l'intégration internationale en général et l'adhésion à l'UE en particulier ont produit des effets légèrement différents et plus marqués.

44. La **Serbie**, en revanche, a entamé ses réformes politiques et économiques plus tard que ses voisins. Elle a adopté sa législation sur la concurrence en 2005 et son autorité est entrée en fonction un an plus tard. L'autorité est aujourd'hui confrontée aux mêmes problèmes que d'autres pays en transition une décennie plus tôt, comme l'instabilité politique permanente, le sous-développement économique, l'influence abusive de quelques catégories puissantes, l'absence de culture de la concurrence et le manque de ressources et d'instruments d'application du droit au sein de l'autorité.

[42] Voir Coppola Tineo et Pittman, supra au n° 7.

45. Certains pays, surtout ceux qui ont entamé le processus après la première « vague » du début des années 90, sont devenus productifs plus rapidement. C'est le cas du **Salvador**. Son autorité de la concurrence est entrée en fonction en 2006, dotée d'une législation de qualité (bien qu'imparfaite – elle a aussi été profondément remaniée peu après son adoption) et de ressources suffisantes. Avec l'aide d'un consultant extérieur, elle a mis en place un plan détaillé sur cinq ans, préparé et publié des règles portant sur ses procédures internes, noué une coopération avec les autorités de tutelle et d'autres organismes publics et lancé un programme dynamique de sensibilisation à la concurrence.

46. La **Papouasie-Nouvelle-Guinée** est un autre « nouvel entrant ». Son expérience peut être particulièrement utile pour les petites économies. En 2002, elle a adopté une nouvelle législation complète destinée à bâtir un « cadre de réglementation des entreprises ». Elle a ainsi mis en place une agence chargée de réglementer les industries d'infrastructure et de faire appliquer le droit de la concurrence. Ce droit est largement inspiré de celui de la Nouvelle-Zélande. L'application des dispositions de fond du droit de la concurrence a été reportée d'un an pour laisser le temps à l'agence de recruter du personnel et de rédiger le règlement interne.

47. L'**Afrique du Sud**, **El Salvador** et la **Papouasie-Nouvelle-Guinée** ont eu largement recours à des consultants privés au moment de la création de leurs autorités. Tous ont jugé leur intervention très utile, mais onéreuse, du moins dans le cas de l'Afrique du Sud. Il semble que l'important soit de faire appel à un consultant qui possède une longue expérience de l'application du droit de la concurrence, plutôt qu'à une personne ayant fait toute sa carrière dans le secteur privé. C'est l'une des conclusions d'un document portant sur le renforcement des capacités soumis par l'OCDE au Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence de l'OMC en 2002[43].

48. L'agence du **Maroc**, la plus jeune de toutes celles ayant répondu au questionnaire (la création officielle du Conseil de la concurrence date de janvier 2009), a défini des priorités formelles pour ses deux premières années d'existence, conformément aux conclusions des études décrites dans la première partie de ce document. Parmi les jeunes agences « plus anciennes », les **Républiques slovaque et tchèque** (alors Tchécoslovaquie) se sont également engagées dans un travail de planification préalable :

> . . . Un groupe d'experts a été constitué en 1989, soit avant la création du Bureau [de la concurrence], au sein du ministère des Finances. Ce groupe, épaulé par des juristes spécialistes des questions de concurrence, a préparé la loi sur la concurrence et des concepts généraux (définition du marché pertinent, classification des ententes, etc.), qui ont été utilisés lorsque le Bureau a commencé à faire appliquer le droit de la concurrence.

La **Hongrie** et les **Pays-Bas** ont fait de même.

49. Pratiquement tous les répondants ont souligné l'importance de la transparence pour une nouvelle autorité. La publication de procédures internes et de lignes directrices de fond constitue un instrument de promotion de la transparence. Toutefois, rares sont les nouvelles autorités qui semblent en avoir fait une priorité. **Israël** justifie sa progression plus lente dans ce domaine :

> La mise en place des procédures internes et l'élaboration des règles et lignes directrices pour mettre en œuvre la nouvelle législation doivent se dérouler de façon progressive. L'application du droit de la concurrence varie d'un pays à l'autre. Les caractéristiques propres à chaque pays et les spécificités de son système juridique doivent être prises en compte. Une approche pas à pas, qui s'appuie sur l'expérience réelle plutôt que sur la simple théorie, est probablement plus efficace.

[43] Communication de l'OCDE présentée au Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence de l'OMC le 22 avril 2002. Voir le document WT/WGTCP/M/17, par. 40.

50. Néanmoins, certains pays ont établi des réglementations et des lignes directrices à un stade précoce. C'est le cas de l'**Indonésie** :

> La première étape a consisté à élaborer différents règlements internes, portant notamment sur la gestion des ressources humaines et la mise en œuvre de la législation sur la concurrence. Différents textes fondateurs ont été mis en place : code de conduite, plan stratégique, procédure de traitement des dossiers et autres.

La **Papouasie-Nouvelle-Guinée** a fait de même. L'une des cinq recommandations essentielles formulées était la suivante :

> Mettre en place, le plus tôt possible, des procédures et des manuels pour faire en sorte que l'autorité respecte les normes de gouvernance les plus élevées, même (et surtout) si elle doit se distinguer en cela d'autres organismes publics.

51. Enfin, plusieurs réponses soulignent l'importance de l'assistance technique pour une autorité qui fait ses premiers pas. L'assistance à long terme (conformément aux résultats d'autres études sur le sujet) est la plus recherchée. Par exemple, la **Tunisie** apprécie beaucoup l'assistance apportée par la France. La **République tchèque** explique :

> Il convient de mentionner que la formation spécialisée a été accélérée ; dès 1991, le Bureau [de la concurrence] dispensait à ses agents une formation très pointue et à long terme en partenariat avec la FTC et le ministère américain de la Justice et organisait de nombreux séminaires d'experts, préparés par l'Office fédéral allemand des cartels (*Bundeskartellamt*). Il a également œuvré en faveur de l'évolution professionnelle permanente de son personnel en participant aux réunions de l'OCDE.

52. La **Hongrie** évoque le rôle de son examen par des pairs dans le processus de construction de son autorité de la concurrence (GVH) :

> L'examen de la réforme de la réglementation en Hongrie mené par l'OCDE en 1999 a largement influé sur le « programme de développement » de la GVH. En Hongrie, la politique de la concurrence, ainsi que toutes les activités de la GVH, ont fait l'objet d'un examen par les pairs et donné lieu à des recommandations. Cet examen (aussi bien l'équipe envoyée en mission en Hongrie que le rapport rédigé) était non seulement approfondi et de grande qualité, mais a été mené au bon moment … pour faire la différence. En outre, il a fourni des arguments pour faire pression sur les décideurs ne faisant pas partie de la GVH afin d'obtenir leur soutien.

La Hongrie a également employé la méthodologie de l'OCDE décrite dans la première partie de ce document à des fins d'évaluation et d'auto-amélioration.

53. Les pays en transition candidats à l'adhésion à l'UE ont tiré parti de leur association avec les États membres et avec la Commission au cours du processus dit de l'*acquis communautaire*. Le programme de jumelage de la Commission met en relation les États membres et les pays candidats afin de faciliter l'élaboration de différentes politiques publiques dans le pays candidat. Le Programme de consultation à l'intention des nouvelles autorités de la concurrence établi par l'ICN suit une logique analogue.

54. Les **Pays-Bas**, économie de marché en phase de maturité, ont répondu au questionnaire en qualité de jeune agence, dans la mesure où la législation néerlandaise sur la concurrence a été adoptée pendant la période de 20 ans visée par le questionnaire. C'est pourquoi ce pays constitue un cas unique. Il a rencontré moins de difficultés à ses débuts que les jeunes autorités des pays en développement. Néanmoins, la NMa,

l'autorité néerlandaise de la concurrence, a dû relever des défis. Sa description du processus suivi pour recruter son personnel peut être utile à d'autres pays.

> La première étape suivie par la NMa pour recruter son personnel a été de répertorier les agents du ministère intéressés par un poste au sein du nouvel organisme. Le groupe d'étude a organisé des entretiens avec les candidats, à la suite de quoi des personnes compétentes ont été nommées. Dans un second temps, une campagne a été menée auprès de la population active afin de trouver du personnel qualifié. Les agents provenant du ministère ont été incités (notamment par des incitations financières) à rechercher des candidats qualifiés potentiels parmi leurs connaissances personnelles. Cette stratégie s'est révélée payante dans la mesure où les nouvelles recrues se sont bien intégrées à l'agence, et étaient motivées et compétentes.

La **Tunisie** a elle aussi largement puisé dans les effectifs d'autres organismes publics, avant d'organiser des formations poussées destinées aux nouvelles recrues.

Culture et défense de la concurrence

Veuillez décrire les efforts déployés les premières années par votre autorité pour promouvoir une culture de la concurrence dans votre pays. Ces efforts ont-ils produit des résultats mesurables ? Quelle résistance avez-vous rencontrée ?

55. Partout, la culture de la concurrence faisait défaut au moment où la nouvelle autorité a pris ses fonctions. De nombreux pays ont engagé des programmes pour y remédier, en recourant aux mesures habituelles : publication des décisions, rapports annuels, réglementations et directives ; création d'un site Internet ; établissement de relations avec la presse ; discours et séminaires. Toutefois, les améliorations ont été lentes et sporadiques. Selon des observations empiriques, quelle que soit l'ampleur du programme mis en œuvre, il faut du temps avant qu'il ne produise ses effets. **El Salvador** et la **Papouasie-Nouvelle-Guinée**, deux autorités nouvelles, ont rapidement déployé d'impressionnants programmes de sensibilisation, mais avec des effets modestes les premières années. En revanche, la **Lituanie**, dont l'agence existe depuis beaucoup plus longtemps, a signalé des progrès sensibles.

> La diffusion de la culture de la concurrence, la sensibilisation du public et l'éducation des entreprises et des consommateurs en faisant largement connaître les prescriptions de la loi sur la concurrence comptent parmi les principales réussites à porter au crédit du Conseil de la concurrence.

56. **L'Afrique du Sud** a suivi une approche innovante dans ce domaine. Elle a créé, au sein de la Commission de la concurrence, une division distincte chargée de l'application du droit, investie du mandat spécifique d'« encourager, de faciliter et de contrôler le respect volontaire des dispositions légales par les milieux d'affaires ». L'autorité hongroise a elle aussi mis en place une telle unité. En Afrique du Sud, cette division était responsable de toutes les activités d'éducation et de sensibilisation de la Commission. Ses efforts ont été couronnés de succès, en dépit des obstacles rencontrés. Elle a ainsi eu du mal à nouer des relations de travail avec des instances de réglementation sectorielle établies de plus longue date, qui se sont opposées à ce que la Commission « empiète » sur leur domaine. À la différence de la plupart des pays où les consommateurs n'attendaient pas grand-chose de la nouvelle autorité de la concurrence, les consommateurs sud-africains en espéraient trop. Ils comptaient sur elle pour contrôler les prix, par exemple, et pour imposer des sanctions plus sévères que la loi ne l'y autorisait.

57. À chaque fois, les circonstances que rencontrait l'autorité d'un pays pour promouvoir une culture de la concurrence étaient uniques. La réponse de l'**Indonésie** est intéressante à cet égard et décrit comment elle a surmonté un obstacle :

> Nous avons d'emblée rencontré des difficultés du fait que le public percevait la KPPU comme une . . . institution [dotée de pouvoirs excessifs] jouant plusieurs rôles à la fois : enquêteur, agent de police, procureur et juge. En effet, la KPPU travaillait en toute indépendance à l'égard des autres organismes publics. Toutefois, grâce à ses efforts de communication et aux résultats obtenus dans l'application du droit, la perception du public a commencé à changer ; aujourd'hui, la KPPU est considérée comme une institution importante pour le développement économique du pays.

58. En **Tunisie**, les progrès ont été lents après l'adoption de la législation sur la concurrence en 1995. Cela s'explique en partie par les malentendus, parmi les entreprises, concernant l'objet du droit de la concurrence et les avantages peuvant en découler :

> . . . des difficultés persistent au niveau de la méfiance des entreprises qui préfèrent passer par l'administration pour régler leur différend au lieu de porter les affaires devant le conseil. Cette méfiance se justifie, selon ces entreprises, par la protection de leur réputation commerciale au cas où une sanction serait infligée et même par le coût et la longueur de la procédure contentieuse.

59. Les nouvelles autorités ont compris qu'il était essentiel, pour forger une culture de la concurrence, de convaincre les consommateurs des avantages que la concurrence peut leur procurer. Néanmoins, **El Salvador** et la **République tchèque** ont signalé des difficultés pour coopérer avec des organisations de défense des consommateurs plus solidement établies dans leur pays. La **Jamaïque** a connu un problème différent. La nouvelle Commission de la concurrence a décidé à juste titre qu'elle devait apparaître comme une agence au service des consommateurs, avant de conclure qu'elle avait consacré trop de ressources aux affaires de protection des consommateurs et pas assez aux questions de concurrence.

> Cette situation a produit des effets délétères sur la Commission avant son dixième anniversaire dans la mesure où la connaissance qu'avaient les entreprises locales du droit et de la politique de la concurrence était très limitée. . .

60. Quelques contributions soulignent un aspect essentiel à prendre en compte pour développer une culture de la concurrence : les discours, séminaires et sites Internet ne sont pas suffisants. L'autorité doit aussi démontrer qu'elle applique le droit avec efficacité. La **République tchèque** insiste sur ce point et constate l'effet favorable sur l'opinion publique produit par l'issue positive des poursuites intentées contre les ententes dans le secteur du café, des services de taxi et de télédiffusion des matchs de football.

> La décision [dans le secteur du football], qui autorise les chaînes de télévision à enregistrer les matchs de football, a montré à des millions d'amateurs de ce sport les avantages concrets procurés par une application efficace du droit de la concurrence, et convaincu le grand public de la pertinence des interventions du Bureau de la concurrence.

61. Il en va de même de l'intervention réussie en faveur de la concurrence auprès des instances de réglementation sectorielle. L'**Indonésie** souligne les initiatives de sensibilisation déployées par la KPPU dans le secteur aérien qui ont permis de faire baisser les prix au bénéfice des consommateurs.

Affaires et enquêtes liées au comportement – abus de position dominante et accords restrictifs

Quels problèmes avez-vous rencontrés les premières années lors des enquêtes et des poursuites liées à des cas d'abus de position dominante ou d'accords restrictifs ne constituant pas une entente, et comment y avez-vous fait face ? Quels succès avez-vous connus et selon vous, quels sont les facteurs qui y ont contribué ?

Quelles difficultés avez-vous rencontrées lors de l'élaboration d'un programme de lutte contre les ententes, et comment y avez-vous fait face ? Combien de temps a-t-il fallu pour que votre programme commence à porter ses fruits ?

62. Les nouvelles autorités de la concurrence ont rencontré trois obstacles quasi universels à une mise en œuvre efficace des dispositions législatives relatives au comportement : (1) des outils d'investigation et des pouvoirs de sanction inappropriés, (2) des compétences insuffisantes de la part des spécialistes et (3) une absence de sensibilisation du public à la législation et aux avantages qu'elle procure aux consommateurs, et partant, une faible coopération avec les enquêteurs dans ces affaires. Le premier point a été amélioré dans la plupart des pays grâce à l'adoption de lois nouvelles et modifiées. Des progrès ont été réalisés sur les deuxième et troisième points dans bien des pays, mais souvent avec lenteur.

Abus de position dominante

63. Là encore, la situation des pays en transition au regard des cas d'abus de position dominante est particulière. Les nouvelles autorités de la concurrence ont hérité d'une économie précédemment caractérisée par des monopoles d'État dans de nombreux secteurs. Certains étaient toujours en place, sous forme d'entités publiques ou de structures nouvellement privatisées. Les dispositifs réglementaires faisaient défaut dans divers secteurs. Ainsi, les affaires d'abus de position dominante, mettant souvent en cause des entreprises publiques, ont prédominé au cours des premières années ainsi que l'explique la **Lettonie** :

> Les manquements à la Loi sur la concurrence étaient essentiellement imputables aux entreprises publiques et municipales, qui étaient majoritairement des monopoles naturels. Il est à noter que l'un des principaux objectifs de [la] Loi sur la concurrence était de faire en sorte que les monopoles d'État ne nuisent pas à la concurrence et que le Conseil de la concurrence la mette en œuvre sans tenir compte de l'actionnariat des entreprises fautives.

Dans les pays en transition, la situation était plus complexe car un grand nombre de ces affaires impliquaient des pratiques alléguées d'exploitation d'une position dominante, notamment des prix excessifs, désormais considérées comme difficiles à réprimer et, en définitive, improductives au regard du rétablissement de la concurrence. Au fil des ans, toutefois, avec la fin du processus de privatisation et le développement du secteur privé, la fréquence des affaires d'abus de position dominante a diminué dans ces pays.

64. La **Pologne** et d'autres pays en transition se sont heurtés les premières années au fait que l'autorité de la concurrence n'avait guère la liberté de rejeter les plaintes des parties privées qui étaient manifestement dépourvues d'intérêt.

> D'après l'expérience de l'OCCP, dans 80 % des affaires découlant d'une demande d'une entreprise, aucun manquement à la législation antitrust n'a pu être établi. La nouvelle solution [énoncée dans une modification apportée à la législation sur la concurrence en 2007], dans une large mesure, a raccourci les procédures. Elle a aussi permis au Bureau de définir ses priorités d'action dans les secteurs de l'économie où il est essentiel d'agir.

65. La **République tchèque** décrit une autre situation existant dans divers pays en transition. La première loi qu'elle a introduite a créé une présomption de position dominante fondée sur la part de marché (dans le cas de la République tchèque, 30 %) et imposé aux entreprises détenant une part de cet ordre d'en informer le Bureau de la concurrence ou de s'inscrire auprès de lui. Le Bureau a ainsi dû consacrer beaucoup de temps et de ressources à faire respecter cette obligation d'information. À la longue, il est apparu que ces règles étaient arbitraires et impossibles à mettre en œuvre, et elles ont été supprimées lors de la première modification apportée à la loi.

66. Ailleurs, le nombre d'affaires d'abus de position dominante paraissait relativement faible, vraisemblablement parce que ce sont celles où il est le plus difficile de faire aboutir les enquêtes et les poursuites. **Singapour** présente le problème en ces termes :

> Fin novembre 2008, la Commission de la concurrence de Singapour (CCS) n'avait encore statué dans aucune affaire d'abus de position dominante ou d'accord restrictif ne constituant pas une entente. Concernant les enquêtes pour abus de position dominante, la Commission a des difficultés à définir le marché de produits concerné ou à déterminer le type d'abus commis dans certaines affaires. Il arrive que le comportement allégué ne corresponde pas aux formes d'abus ou aux cas de jurisprudence couramment observés et que des facteurs propres à l'affaire rendent son évaluation complexe. À cet égard, la Commission énonce les théories possibles au regard des préjudices occasionnés avant de demander des informations aux parties, et consulte des gestionnaires de dossiers expérimentés d'autres juridictions plus confirmées.

67. Les pays n'ont pas été invités à analyser les affaires, mais ceux qui l'ont fait ont décrit les cas d'abus de position dominante à l'aide de théories différentes et parfois controversées. Les trois premières affaires traitées en **Algérie** concernaient des abus de position dominante impliquant des pratiques discriminatoires. L'**Afrique du Sud** décrit une affaire de prix excessifs et une autre de discrimination. La première portait sur des médicaments antirétroviraux, et bien qu'une analyse stricte de la concurrence n'eût peut-être pas permis de prouver l'existence d'un comportement illicite, celui-ci a été retenu au vu de l'épidémie de sida que connaît le pays. Dans l'affaire de discrimination, aucun manquement n'a pu être établi en définitive par les tribunaux, mais on peut noter l'objectif affiché dans la législation sur la concurrence de protéger les petites et moyennes entreprises.

68. Le **Chili** décrit les difficultés qu'il a rencontrées dans les affaires d'abus de position dominante. Il semble que dans ce pays, certaines pratiques pouvant faire l'objet de poursuites pour abus de position dominante soient protégées par des droits constitutionnels ou de la propriété garantissant la liberté d'entreprise. L'autorité de la concurrence (FNE) s'est aussi heurtée à la résistance des autorités de tutelle, pour des motifs juridictionnels, lorsqu'elle a engagé des poursuites pour abus de position dominante dans les secteurs relevant de leur compétence.

Ententes

69. La majorité des pays ont eu du mal à concevoir rapidement un programme de lutte active contre les ententes. Certains ont connu des succès précoces dans leur lutte contre les ententes conclues par naïveté (la première année, la **République tchèque** a engagé des poursuites dans 15 cas), mais cela n'a pas duré. La plupart des législations initiales sur la concurrence n'avaient pas prévu les outils nécessaires : les perquisitions-surprises étaient interdites et les sanctions disponibles n'étaient pas suffisamment sévères. Plusieurs pays ont adopté un programme de clémence, mais la plupart n'ont pas eu d'effet immédiat, soit parce que la menace de sanctions drastiques n'était pas crédible, soit parce que le programme lui-même présentait des lacunes (transparence insuffisante ou incertitude quant aux conditions à remplir pour bénéficier du programme, par exemple).

70. Dans de nombreux pays, la situation a commencé à changer. Les nouvelles législations prévoient des outils plus indiqués. Les programmes de clémence ont été adaptés, et commencent à produire des résultats. Les pays qui signalent des progrès croissants dans leur lutte contre les ententes sont notamment l'**Afrique du Sud,** l'**Algérie**, le **Brésil**, la **Bulgarie**, **El Salvador**, la **Hongrie**, **Israël**, la **Lituanie,** la **Pologne**, la **République tchèque, Singapour** et la **Slovénie**. En Afrique du Sud, par exemple :

> Quelques années après sa création, la Commission de la concurrence sud-africaine (CCSA) s'est parfois vu reprocher de s'attacher davantage à réglementer les fusions qu'à enquêter sur les pratiques restrictives ou tenter de les empêcher. À l'époque, l'autorité de la concurrence était plus connue pour ses décisions concernant des opérations de fusion-acquisition que pour ses efforts visant à détecter et à réprimer les comportements d'entente dommageables. Pour résoudre ce problème, la Commission de la concurrence a élaboré en 2004 une politique de clémence à l'égard des entreprises (*Corporate Leniency Policy*, ou CLP), visant à mettre en évidence les ententes injustifiables. De plus, elle a lancé une campagne d'information sur sa CLP et reçu sa première demande en janvier 2007. Depuis, la Commission a reçu une dizaine de demandes de clémence et a également revu sa politique pour qu'elle soit davantage axée sur l'usager. La Commission considère la CLP comme un outil extrêmement performant pour détecter les ententes et engager des poursuites.

71. Les **Pays-Bas** ont mis au point plus rapidement leur programme de lutte contre les ententes. L'autorité néerlandaise de la concurrence (NMa) a tiré parti de la mise au jour, peu après sa création, d'une vaste et complexe entente dans le secteur de la construction. Les poursuites engagées à son encontre lui ont donné une excellente occasion de renforcer ses compétences.

72. D'autres pays demeurent à la traîne, même s'ils sont de plus en plus conscients des raisons justifiant les efforts à déployer et disposés à les entreprendre.

Fusions

Si votre nouvelle législation ne prévoyait aucun contrôle des fusions, avez-vous rencontré des problèmes parce que vous ne disposiez pas de ce pouvoir ? Quels avantages vous confère, le cas échéant, cette absence de contrôle des fusions ?

Si vous disposez d'un pouvoir de contrôle, avez-vous été confrontés à des problèmes de ressources durant vos premières années d'activité ? En d'autres termes, les ressources que vous avez dû consacrer à l'examen des fusions ont-elles dépassé le niveau que vous jugiez efficient ? Dans l'affirmative, quelles mesures avez-vous prises ? Dans la négative, comment avez-vous évité cet écueil ?

Si vous disposez d'un pouvoir de contrôle, cela a-t-il représenté une part importante et utile de l'activité de votre organisme durant ses premières années d'existence ? Quels succès avez-vous connus lors de la mise en œuvre de votre programme de contrôle des fusions et quelles difficultés avez-vous rencontrées ?

73. Parmi les pays répondants, seules la **Jamaïque** et l'**Indonésie** ne disposaient pas de pouvoir de contrôle des fusions. En Indonésie, une réglementation des fusions a été rédigée, mais elle n'a pas encore été approuvée. Dans sa réponse, la Jamaïque déplore cette absence de contrôle.

> Selon le personnel, le fait d'être dépourvu de cette compétence risque de saper les progrès que nous avons réalisés dans d'autres domaines de l'application du droit de la concurrence. À ce stade, notre crainte dans l'immédiat est que notre incapacité à examiner les fusions n'entame la confiance du public dans l'aptitude de la Commission à préserver son bien-être. Nous faisons tout particulièrement référence aux évolutions intervenues récemment sur le marché de la télévision payante (par câble) en Jamaïque, où un nouveau venu a étoffé sa clientèle en rachetant plusieurs

prestataires de services historiques. Dans certains cas, ces acquisitions ont abouti à des monopoles et à un renchérissement de l'abonnement pour les consommateurs. En mars 2008, les protestations du public contre les effets des acquisitions ont atteint leur paroxysme. Rien n'empêchant le nouveau venu de racheter des concurrents dans certaines des régions où il exerçait ses activités, l'absence d'intervention de la part de la Commission a été considérée à tort par le public comme une preuve de son manque d'empressement, plutôt que comme notre incapacité à agir dans l'intérêt de la concurrence et du bien-être des consommateurs. Cette inquiétude s'étend à d'autres secteurs où les fusions ont été consommées sans avoir été examinées par la Commission, par exemple dans l'assurance-maladie et la banque de dépôt.

74. Dans d'autres pays, le contrôle des fusions évolue. Les règles de notification changent, de même que les procédures d'examen et les normes de fond. Au **Brésil**, par exemple, le processus de contrôle des fusions était lent et inefficient. La situation a évolué en 2003.

Récemment, en 2003, une « procédure accélérée » a été introduite pour les affaires simples, libérant ainsi des ressources. Actuellement, 75 % des affaires sont examinées selon cette procédure simplifiée, et des ressources supplémentaires peuvent donc être mobilisées pour des affaires plus complexes. De plus, la Commission n'a cessé de restreindre le champ des examens obligatoires, afin d'éviter que soient notifiés des cas affichant une probabilité négligeable de nuire à la concurrence.

75. Là encore, certains aspects du contrôle des fusions sont communs aux pays en transition. Plusieurs d'entre eux ont immédiatement entrepris d'examiner les opérations en raison des programmes de privatisation engagés sur leur territoire. Leurs procédures d'examen étaient cependant inefficientes. Parfois, les règles de notification reposaient sur la part de marché, un indicateur connu pour son imprécision dans ce contexte. Dans bien des pays, les seuils de notification étaient trop bas, de sorte que les notifications étaient trop nombreuses. Ces imperfections ont néanmoins été gommées avec le temps. Pour les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, ce processus a impliqué une refonte des programmes de contrôle des fusions, afin de les mettre en conformité avec ceux de la Commission européenne et d'appliquer des normes de fond cohérentes. Le cas de la **République slovaque** est particulièrement révélateur.

Au tout début, après la création du Bureau, 60 % environ de ses capacités étaient consacrées aux fusions. Cette situation, due à des seuils de notification des fusions relativement bas, était aussi liée à la vague de privatisations observée en République slovaque au début des années 90.

S'agissant des critères de notification en vigueur lorsque le Bureau a commencé ses activités, il convient de préciser que la part de marché constituait l'un des seuils de notification possibles – les entreprises étaient tenues de signaler une fusion lorsque la part de marché atteignait 20 %, puis ce seuil a été porté à 25 %.

Compte tenu . . . de l'absence de transparence de la part de marché en tant que critère de notification, depuis 2004, les critères de notification des fusions aux termes de la Loi sur la protection de la concurrence ne sont plus fondés sur la part de marché.

La forte baisse du nombre de fusions notifiées, revenu de 200 à 250 par an à 70 environ, est également liée à l'adhésion de la République slovaque à l'Union européenne en 2004.

76. Quoi qu'il en soit, certains pays, en transition ou non, continuent de batailler pour fixer les seuils de notification qui conviennent. L'**Afrique du Sud** est l'un eux. Elle a vu le nombre de notifications progresser de 143 % depuis 2002-03 et elle craint qu'il ne double de nouveau d'ici 2010. Elle propose donc

de relever les seuils. Néanmoins, les pays n'ont pas tous connu ce problème, en particulier ceux qui ont lancé leurs programmes récemment. **El Salvador** a fixé des seuils de notification suffisamment élevés pour ne pas avoir à en examiner un trop grand nombre. **Singapour** a tiré parti d'un report de la mise en œuvre du contrôle des fusions de 18 mois après avoir commencé à appliquer sa législation. Il a pris cette décision :

> . . . afin de laisser aux entreprises et aux juristes le temps de se familiariser avec le droit de la concurrence à Singapour. La Commission de la concurrence (CCS) a ainsi pu gérer ses ressources avec plus d'efficience au cours de ses premières années d'exercice, en concentrant ses efforts sur les enquêtes relatives aux accords anticoncurrentiels et aux abus de position dominante, ainsi que sur la défense et la promotion de la concurrence. Des agents ont été détachés auprès de la Commission australienne de la concurrence et de la défense des consommateurs (*Australian Competition and Consumer Commission*), de la Commission de la concurrence britannique et de la Commission du commerce néozélandaise, afin de se renseigner sur l'évaluation des fusions et d'être suffisamment armés avant l'entrée en vigueur du régime applicable aux fusions.

77. Dans trois pays répondants ayant mis en place un contrôle des fusions, à savoir le **Chili**, la **Papouasie-Nouvelle-Guinée** et **Singapour**, les notifications ne sont pas obligatoires. Cela réduit également la charge de travail associée à l'examen des notifications, même si à l'évidence, cela peut aussi susciter d'autres problèmes, notamment une incapacité à instruire les dossiers relatifs à des fusions anticoncurrentielles avant que celles-ci se concrétisent. Le Chili décrit une difficulté tenant à ses procédures, à savoir que toutes les fusions problématiques doivent être résolues par son tribunal de la concurrence, ce qui ne semble guère efficient. À cet égard, certains pays font spécifiquement observer qu'il est utile de mettre en place des procédures de consultation préliminaire des parties à la fusion, au sujet des obligations de notification et des questions de fond soulevées par l'opération.

78. Tous les pays ayant introduit le contrôle des fusions le jugent utile et important. La **Zambie** a eu et a toujours beaucoup de mal à établir un programme de mise en œuvre, mais elle a relativement mieux réussi en ce qui concerne les fusions.

> La Commission a accompli un travail considérable dans le domaine des fusions et c'est dans ce secteur qu'elle a connu d'éclatantes réussites. Des fusions ont été notifiées dans de nombreux secteurs de l'économie. La plupart ont été validées, et les cas de rejet sont rares.

79. La **Lettonie** est aussi un pays où l'autorité a bataillé durant ses premières années, mais qui a accompli un travail précieux en matière de fusions :

> . . . [Les premières années] le contrôle des fusions représentait une part significative des activités de l'autorité, les opérations réalisées à l'époque étant d'une importance considérable pour la poursuite du développement des marchés concernés. Un autre avantage de ce contrôle réside dans les informations recueillies par l'autorité sur différents marchés.

La Lettonie n'est pas le seul pays à noter qu'elle a tiré un avantage indirect de son programme de contrôle des fusions, à savoir une collecte d'informations sur divers marchés et secteurs qui lui est précieuse pour des affaires ultérieures, à la fois en matière de comportement et de fusions.

Recours judiciaires

Les décisions prises par votre organisme peuvent-elles donner lieu à un recours devant les tribunaux ? Dans l'affirmative, êtes-vous satisfaits de votre taux de réussite dans ces procédures ? Du délai nécessaire pour trancher les affaires qui ont été portées devant la justice ? Si vous avez rencontré des

problèmes, quelles en sont les raisons, selon vous ? Si vous avez connu des succès, quels sont les facteurs qui y ont contribué ?

Votre organisme a-t-il conçu un programme pour dialoguer avec les juges et les aider à se familiariser avec l'analyse de la concurrence ? Dans l'affirmative, veuillez en donner une brève description.

80. Les réponses à la première question sont idiosyncratiques, puisque chaque système judiciaire est unique. Dans certains pays, des recours ont été formés devant des juridictions de droit commun. Dans d'autres, le tribunal de première instance est une juridiction d'attribution, qui traite tantôt exclusivement des affaires liées à la concurrence (**Afrique du Sud**, **Chili**, **Israël**, **Pays-Bas, Pologne**), tantôt essentiellement des affaires commerciales (**Jamaïque**, **République tchèque** (les premières années), **Singapour**). Il semble que dans un premier temps, les systèmes fondés sur des tribunaux d'attribution aient connu moins de problèmes, ce qui n'a peut-être rien de surprenant. Le délai courant jusqu'à la décision définitive était plus court, les résultats mieux argumentés, ainsi que le note l'**Afrique du Sud** :

> Dans les affaires transférées de la Commission de la concurrence vers le Tribunal de la concurrence (CTSA), l'autorité de la concurrence n'a pas rencontré de problème quant au délai nécessaire au CTSA pour rendre une décision, peut-être parce que la Commission et le Tribunal traitent exclusivement de la concurrence. Les membres du CTSA qui statuent dans des affaires liées à la concurrence doivent posséder les compétences requises en économie ou en droit pour remplir leurs fonctions et ils continuent de se former au gré de leur travail.

81. La **République tchèque** représente un laboratoire intéressant, car avant 2003, les recours dans les affaires de concurrence pouvaient être formés uniquement auprès d'une division (ou « collège ») de la Haute cour, au sein de laquelle un juge se consacrait exclusivement aux affaires liées à la concurrence. À partir de 2003, les recours formés dans ces affaires étaient examinés dans un premier temps par une juridiction régionale de droit commun.

> En résumé, la République tchèque a expérimenté d'une part une juridiction à un degré, strictement spécialisée et centralisée de tribunaux chargés des affaires de concurrence (jusqu'en 2002) et de l'autre, un système de juridiction à deux degrés, généraliste et partiellement décentralisée. Ces deux systèmes présentent des avantages et des inconvénients. Compte tenu de la complexité et de la faible fréquence des affaires portant sur la concurrence, une certaine spécialisation peut s'avérer nécessaire. Mais dans le même temps, si cette spécialisation est trop forte (de sorte qu'un seul collège statue dans toutes les affaires ayant trait à la concurrence), une conception unique risque de dominer sans qu'il soit réellement possible d'y remédier.

82. Néanmoins, les pays dans lesquels les recours sont formés devant des tribunaux de droit commun n'ont pas tous signalé des difficultés. L'**Albanie**, la **Bulgarie,** la **Hongrie,** la **Lituanie** et la **Roumanie** ont connu des succès devant ces juridictions. D'autres se montrent moins positifs, comme la **République slovaque** :

> Dans les affaires importantes [devant le tribunal de première instance, une cour régionale, la] Cour annule les décisions du Conseil du Bureau, bien que dans la majorité des cas, les défaillances du Bureau au cours de la procédure ne soient pas clairement identifiées et la Cour ne formule pas d'avis juridique particulier. L'autre point négatif réside dans les allègements infondés et disproportionnés des sanctions imposées. Le manque d'expérience des juges en matière de droit de la concurrence et, partant, [leurs] . . . décisions empêchent toute application efficace des règles de la concurrence.

83. **El Salvador** indique que les recours judiciaires constituent son « principal problème ». Les retards sont la norme. Aucune affaire ayant fait l'objet d'un recours durant l'existence de cette jeune autorité n'a été tranchée. La **Lettonie** connaît également de sérieuses difficultés avec les tribunaux. Au cours de l'existence bien plus longue de cette autorité, 59 décisions ont donné lieu à un recours, et 10 seulement ont été tranchées. Au **Brésil,** il faut 7 à 10 ans pour statuer sur une affaire. L'expérience de la **Jamaïque** est mitigée. En 2003, une réforme judiciaire a accéléré le processus de décision, connu pour sa lenteur. Néanmoins, les décisions rendues dans les affaires liées à la concurrence n'étaient pas toujours suffisamment argumentées. Jugées sans importance, les affaires de concurrence n'étaient guère prioritaires aux yeux des juges. Les tribunaux ont parfois poussé à des règlements considérés comme déraisonnables par l'autorité de la concurrence (FTC). La FTC s'est vu imposer des frais de dossier qu'elle était dans l'impossibilité d'acquitter.

84. Les recours judiciaires ont posé des difficultés considérables au **Mexique** de 2000 à 2004. Toutefois, la CFC a récemment obtenu de biens meilleurs résultats devant les tribunaux, en partie grâce aux modifications de sa législation sur la concurrence mentionnées ci-dessus, mais elle s'est aussi livrée à une introspection pour résoudre le problème.

> Notre expérience montre que les critères de sélection des affaires sont d'une importance capitale pour une autorité de la concurrence. Avec la pratique, la qualité des affaires jugées recevables s'est améliorée, ainsi que celle des analyses réalisées par la CFC. Notre taux de réussite devant les tribunaux a sensiblement augmenté, en grande partie parce que nous avons tenté de comprendre pourquoi nous avions perdu dans certaines des affaires initiales. Outre les enseignements que nous avons tirés de nos erreurs, nous prenons désormais l'initiative devant les tribunaux, et nous nous attachons activement à présenter notre point de vue durant toute la procédure et à faire mieux comprendre les problèmes liés à la concurrence aux membres du pouvoir judiciaire.

85. Tout bien considéré, on pourrait dire que les problèmes judiciaires ont tendance à s'estomper avec le temps. Dans certains pays, cette amélioration est le fruit d'une vaste réforme du système judiciaire (**Jamaïque**, **Lettonie**, **Slovénie**). Les systèmes judiciaires des pays qui ont fait du chemin vers l'adhésion à l'Union européenne ont tiré parti de ce processus et de la pertinence des décisions des tribunaux de l'UE (**Bulgarie**, **Hongrie**, **République tchèque**, **Roumanie**, **Slovénie**). Il est aussi possible que cette amélioration se soit tout simplement produite parce que les juges et les tribunaux se sont familiarisés avec les affaires portant sur la concurrence (**Fédération de Russie, Indonésie**, **Ukraine**).

86. À cet égard, la majorité des pays sont conscients de l'importance des programmes en cours afin de familiariser les juges aux principes de la concurrence et se sont dotés de programmes de ce type sous une forme ou une autre. La **Fédération de Russie** indique que les juges de droit commun avaient du mal à saisir des concepts comme la définition du marché et la position dominante, et que les liens existant entre le droit de la concurrence et le Code civil russe les laissaient perplexes.

> De ce point de vue, l'autorité de la concurrence a fait tout son possible pour organiser des réunions conjointes avec les juges, afin d'expliquer les particularités du droit de la concurrence en vue de parvenir à une position commune du monde judiciaire sur l'interprétation du droit de la concurrence russe. Ce travail a abouti à l'adoption, lors de la séance plénière de la Cour suprême d'arbitrage de la Fédération de Russie, de deux documents décisifs : une lettre d'information intitulée « Examen des pratiques de règlement des différends en matière de lutte contre les monopoles » (1998) et la Décision « sur certaines questions d'administration de la législation antitrust pour les tribunaux arbitraux » (juin 2008), qui coïncident avec la vision qu'a l'autorité de la concurrence de la majorité des aspects fondamentaux de l'interprétation du droit de la concurrence.

Ressources

Votre organisme était-il doté de ressources, financières et humaines, suffisantes pour démarrer ses activités d'application du droit de la concurrence ? Disposait-il de ressources pour se développer les années suivantes ? Si vous jugiez votre budget inapproprié, quelles stratégies avez-vous déployées pour l'étoffer ?

87. Aucun pays, à l'exception des **Pays-Bas,** n'estime avoir eu de ressources adéquates au départ. Les carences ont surtout touché les effectifs. Un budget inadapté impliquait des salaires peu élevés, et donc une forte rotation du personnel. Le cas de la **Lituanie** illustre bien cette situation :

> Le Conseil de la concurrence s'est aussi heurté à la rotation des effectifs – c'est-à-dire à la difficulté de garder des experts en son sein. Ce problème tenait en partie aux disparités de salaire entre les employés de l'Administration du Conseil de la concurrence et les autres salariés des secteurs public et privé. Les employés du Conseil de la concurrence percevaient des rémunérations inférieures à celles des agents occupant des fonctions comparables au sein des ministères. Ainsi, de nombreux experts extrêmement compétents, attirés par des salaires plus élevés, sont partis vers d'autres organismes ou vers le secteur privé.

88. De plus, qu'elles aient disposé ou non des fonds voulus, les autorités ont souvent manqué de collaborateurs disposant des qualifications nécessaires. Ce fut le cas de l'**Afrique du Sud**, qui a fait face au problème de plusieurs façons :

> L'une des entraves initiales était le manque d'expertise juridique et économique en matière de droit de la concurrence. Le Comité de la concurrence (*Competition Board*), l'ancêtre du Conseil de la concurrence (*Competition Council*), était un organisme relativement restreint dépourvu des pouvoirs prévus par la Loi sur la concurrence de 1998. Même si le Conseil de la concurrence avait gardé plusieurs employés expérimentés du Comité, il a fallu organiser pour l'ensemble du personnel une formation approfondie sur les questions liées à la concurrence. Le Conseil a donc lancé un programme de formation sur 6 mois avant de démarrer ses activités. Une fois en exercice, il a engagé un programme afin que des consultants travaillant au sein d'autorités de la concurrence établies assistent des employés du Conseil dans leurs enquêtes relatives aux plaintes déposées et dans les évaluations des fusions. Le Conseil de la concurrence a aussi lancé plusieurs initiatives de renforcement des capacités pour tenir les employés en poste au courant des dernières évolutions de la concurrence.

89. Avec le temps, la plupart des organismes qui avaient démarré avec des financements insuffisants ont noté une amélioration, mais celle-ci n'a pu se faire sans un certain cheminement. Les progrès ont en effet été réalisés à mesure que la culture de la concurrence se développait dans le pays, comme en **Bulgarie** :

> Lors de sa création, la Commission de la protection de la concurrence (CPC) disposait de maigres ressources, financières et humaines, au regard de la tâche difficile qui lui incombait – protéger la concurrence et les intérêts des opérateurs économiques dans tous les secteurs de l'économie bulgare. Toutefois, en menant une politique de la concurrence ferme et en favorisant l'émergence d'une culture de la concurrence, la CPC a su convaincre l'élite politique et la société dans son ensemble de l'importance de sa mission et les années suivantes, son budget a atteint un niveau approprié.

90. **Israël** a souligné les liens existant entre la réussite perçue d'une autorité de la concurrence et son budget :

> Il semble qu'il y ait une certaine corrélation entre l'efficacité de l'autorité de la concurrence et la volonté des pouvoirs publics de la doter de ressources supplémentaires. Depuis la création de l'IAA en 1994, on a observé un net gonflement des effectifs et du budget, essentiellement parce qu'elle est désormais considérée comme un organisme efficace et professionnel qui obtient des résultats dans des affaires pénales et administratives et en matière de contrôle des fusions et de sensibilisation. En conséquence, les jeunes autorités de la concurrence doivent impérativement s'efforcer d'atteindre des résultats significatifs le plus rapidement possible.

91. Dans la quasi-totalité des pays répondants, les ressources des organismes demeurent soumises à des contraintes sous une forme ou une autre, et elles le resteront sans doute inévitablement dans un avenir proche, comme pour leurs homologues plus anciens dans d'autres pays. Si tous les organismes s'emploient à accroître leur budget, ils doivent aussi utiliser leurs deniers avec la plus grande efficience possible. C'est ce qu'a fait le **Mexique** :

> Compte tenu de la pénurie permanente des ressources de la CFC, il s'est avéré nécessaire de prendre des mesures pour les utiliser de façon plus efficiente et d'obtenir l'appui d'organisations internationales bilatérales et multilatérales sous forme de programmes de coopération. Ces mesures englobaient aussi une restructuration interne, et la promotion de la collaboration entre spécialistes de disciplines différentes, et le renforcement du travail d'équipe.

Indépendance

En tant qu'organisme récent, avez-vous eu le sentiment d'être suffisamment indépendants ? Dans la négative, quelles en sont les raisons, selon vous, et quelles mesures avez-vous prises pour y remédier ?

92. Les pays répondants ne perçoivent pas l'indépendance comme un problème. Ils se répartissent pratiquement à parts égales entre ceux dont l'autorité est un organisme distinct, indépendant d'un quelconque ministère, et ceux où elle fait partie de l'administration. Quoi qu'il en soit, aucun pays n'a déclaré souffrir d'un manque d'indépendance opérationnelle – c'est-à-dire de l'aptitude à statuer sur les affaires sans ingérence des pouvoirs publics. Certains ont exprimé des inquiétudes quant à leur manque de prise sur leur budget (**République slovaque**, **Ukraine**). Quelques pays ont précisé qu'ils n'avaient pas été suffisamment indépendants durant leurs premières années d'exercice, mais que cela a été le cas par la suite, généralement grâce à une nouvelle législation (**Afrique du Sud**, **Lettonie**, **Lituanie**, **République slovaque**).

Cinq actions essentielles ; cinq pièges

Veuillez citer (a) les cinq actions essentielles que vous recommanderiez à une nouvelle autorité de la concurrence pour bien démarrer ses activités et (b) les cinq pièges qu'elle doit éviter.

93. Pour les pays ayant répertorié les cinq actions essentielles à leurs yeux, on distingue trois priorités qui ont été recommandées par de nombreux pays : (1) s'employer à forger une culture de la concurrence (soit l'un des aspects de la défense de la concurrence) ; (2) s'attacher à développer et à garder les ressources humaines ; et (3) promouvoir de bonnes relations et la cohérence de l'action menée avec d'autres organismes publics et autorités de réglementation sectorielle (un deuxième volet de la défense de la concurrence). Parmi les autres recommandations formulées par plusieurs pays figurent : développer la coopération avec d'autres autorités de la concurrence et prestataires d'assistance technique ; définir des priorités ; obtenir un budget adapté ; s'assurer que la législation est bien conçue et confère les pouvoirs nécessaires ; nouer des relations de travail avec les juges ; acquérir l'indépendance.

94. Les pays ont été moins nombreux à répondre à la seconde partie de la question concernant les cinq pièges, sans doute parce qu'elle faisait pendant à la première : les erreurs les plus graves sont

commises par omission – c'est-à-dire parce qu'on a manqué de faire ce qui était jugé essentiel. Les réponses corroborent cette affirmation.

95. Les **États-Unis** ont répondu en qualité d'organisme arrivé à maturité. Ils se sont concentrés sur la dernière question – les recommandations et les pièges essentiels. Parmi leurs recommandations positives figurent des références à des thèmes familiers : les ressources humaines, la définition des priorités, le développement d'une culture de la concurrence et la mise en place d'outils d'enquête et de sanctions appropriés. Ils ont également formulé des observations intéressantes sur la sélection des affaires :

> Les ressources devraient être réservées aux affaires dont on peut dire selon toute probabilité que faute d'intervention de l'autorité de la concurrence, le comportement en question portera préjudice au bien-être des consommateurs et/ou à l'efficience économique. Les économistes sont formés pour évaluer des questions relatives à l'impact du comportement sur le bien-être des consommateurs ou sur l'efficience ; sans leur contribution, la mise en œuvre risque d'être inefficace. Les juristes, en revanche, sont formés pour se demander si des preuves suffisantes démontrent l'existence d'un manquement, comment constituer un dossier qui résiste à l'examen d'une cour ou d'un tribunal indépendant et si les droits de la défense et les règles de procédure ont été observées. Sans leur contribution, la mise en œuvre risque encore une fois d'être inefficace. Il est donc capital de mettre en place une structure organisationnelle qui associe précocement les disciplines juridique et économique dans le processus décisionnel.

96. S'agissant des pièges, les États-Unis ont recommandé d'empêcher les « stimuli externes » – notifications de fusion et plaintes privées insignifiantes en trop grand nombre – de détourner l'autorité de ses objectifs principaux ; de ne pas essayer d'utiliser le droit de la concurrence pour soigner tous les maux de la société ; de ne pas recourir aux amendes à l'exclusion d'autres mesures correctrices de nature à améliorer la concurrence ; et de ne pas négliger d'autres instances, dont les tribunaux et le pouvoir législatif.

97. La **Japon**, dont l'autorité est également en phase de maturité, a aussi souligné l'importance d'une application ferme de la loi :

> La principale tâche incombant à une autorité de la concurrence est de faire strictement respecter la législation en la matière. Il ne suffit pas d'interdire les activités anticoncurrentielles ; il faut aussi les détecter et y mettre un terme en se fondant sur le droit de la concurrence. Au Japon, entre 1955 et 1970 environ, la mise en œuvre de l'AMA était en sommeil et certains observent que le manque de rigueur de l'application de la loi durant cette période a produit des effets si négatifs que les chefs d'entreprise considèrent depuis lors les manquements à l'AMA comme des infractions mineures, ce qui se traduit aujourd'hui par des ententes et des truquages des offres sans fin. Il convient de faire activement appliquer le droit de la concurrence en traitant les affaires-types qui influent sur l'économie nationale ou locale, tout en disposant des pouvoirs d'enquête voulus pour détecter les activités illicites, ainsi que de sanctions efficaces pour mettre un terme à ces activités.

III. CONCLUSIONS

98. Les nouvelles autorités de la concurrence sont confrontées à des défis nombreux et divers. La majorité sinon la totalité de ces défis trouvent leur origine dans une situation fondamentale existant dans un pays novice en politique de la concurrence : l'absence de culture de la concurrence. Au-delà, un des obstacles identifiés par les pays répondants est très fréquemment cité : le développement des ressources humaines. Les pays ont des difficultés à trouver, attirer et fidéliser des collaborateurs compétents, pour plusieurs raisons, dont le budget de l'autorité, l'importance du vivier de talents existant dans le pays,

l'expérience, la formation et la perception de l'autorité comme un lieu de travail intéressant et attrayant. L'assistance technique assurée par des pays plus expérimentés et par des organismes internationaux peut jouer un grand rôle à cet égard.

99. Les réponses au questionnaire fournissent de nouvelles indications précieuses sur d'autres sujets. Le contrôle des fusions était jadis considéré comme un problème pour les nouvelles autorités de la concurrence. Certains experts estimaient qu'il était tout à fait inutile dans les petites économies et dans tous les cas, qu'il risquait de mobiliser les maigres ressources au détriment de tâches plus importantes. La quasi-totalité des répondants évoquent néanmoins leur expérience du contrôle des fusions en des termes positifs. Parmi ses avantages figure la visibilité, qui peut contribuer à renforcer la culture de la concurrence. Les affaires de fusion ayant abouti peuvent montrer au public les bienfaits qu'il peut tirer d'une politique de la concurrence efficace. Il est néanmoins essentiel que les pays fixent les règles de notification et les seuils qui conviennent.

100. Hormis l'expérience des pays en transition au cours des premières années, les jeunes autorités se sont débattues avec des affaires d'abus de position dominante, parce que les faits sont difficiles à démontrer dans ce type d'affaires et que les théories s'appliquant au comportement d'une seule entreprise demeurent incertaines. Bien que les questionnaires n'aient pas apporté d'éléments empiriques, il semble que le taux d'occurrence des affaires d'abus de position dominante diminue.

101. L'inverse est néanmoins vrai dans les affaires d'entente. De nombreux pays commencent à surmonter les obstacles auxquels ils se heurtaient précédemment dans leurs programmes de lutte contre les ententes – inadéquation des outils d'enquête et de sanction, expérience insuffisante et faible soutien du public pour les poursuites à l'encontre des ententes. Les programmes de clémence commencent à porter leurs fruits et le nombre d'affaires d'entente semble croître, bien que là encore, les réponses ne contiennent pas d'éléments empiriques attestant cette tendance.

102. Il est difficile de tirer des conclusions universelles sur la politique de la concurrence et les tribunaux. La situation diffère d'un pays à l'autre. Apparemment, l'examen juridique des affaires liées à la concurrence n'obéit pas à un modèle unique et privilégié. Quoi qu'il en soit, lorsqu'on constate des problèmes significatifs dans ce domaine, dont le plus important est l'extrême lenteur des procédures, les effets produits sur l'application du droit de la concurrence sont désastreux. La résolution de ces problèmes peut ne pas entrer dans les attributions de l'autorité de la concurrence – lorsque cela exige une réforme en profondeur du système judiciaire, par exemple – mais l'autorité doit s'efforcer d'améliorer ses résultats devant les tribunaux en procédant à une sélection plus fine des affaires et en faisant mieux valoir son point de vue.

103. Obtenir un financement adéquat reste d'une importance décisive pour l'ensemble des autorités, qu'elles soient jeunes ou non. Comme la plupart des autres défis à relever pour assurer une application efficace des règles, cela passe par un renforcement de la culture de la concurrence. Les autorités doivent néanmoins saisir toutes les occasions d'accroître l'efficience en interne. Enfin, l'indépendance de l'organisme chargé de la mise en œuvre compte aussi, mais les réponses au questionnaire indiquent qu'il ne s'agissait pas d'un problème notable pour les nouvelles autorités.

104. Par conséquent, la recette du succès pour appliquer le droit de la concurrence est désormais relativement bien définie : commencer par introduire une législation adaptée, définir les priorités, élaborer des procédures internes efficientes et transparentes, obtenir un budget adéquat, mettre rapidement l'accent sur la défense de la concurrence, afin de développer une culture de la concurrence et d'influer sur les décisions des pouvoirs publics et des autorités de réglementation sectorielle qui ont un impact sur la concurrence, acquérir des compétences dans la mise en lumière des ententes et dans les poursuites à leur encontre, concevoir un programme efficient de contrôle des fusions, procéder à une sélection minutieuse

des affaires et élaborer un programme pour dialoguer avec les juges au sujet de la politique de la concurrence.

105. Mais même en suivant la recette à la lettre, la réussite ne sera ni rapide, ni aisée. Il faudra du temps et des efforts soutenus. William Kovacic a émis un commentaire sur ce point :

> Il est . . . déraisonnable d'escompter des résultats significatifs au bout de 5 ou 10 ans. Les donateurs et les prestataires d'assistance technique devraient savoir que la mise en place de l'organisme voulu tient plus du marathon que du sprint[44].

[44] Kovacic, *Lucky Trip*, *supra*, n° 5, p. 324.

ANNEXE

QUESTIONNAIRE SUR LES DÉFIS QUE DOIVENT RELEVER LES JEUNES AUTORITÉS DE LA CONCURRENCE

I. Pays ayant activement mis en œuvre une législation sur la concurrence sur une période relativement brève

A. Structure de l'autorité et tâches préliminaires

Il s'agit d'un moment unique dans la vie d'une autorité de la concurrence – mettre en place un nouvel organisme et le préparer à appliquer une nouvelle législation. Il faut par exemple recruter des dirigeants, des cadres et des agents administratifs, trouver des locaux et du matériel, définir des objectifs et des priorités pour les premiers mois et les premières années, établir des procédures internes et édicter des réglementations et des directives de mise en œuvre de la nouvelle législation.

1. *Veuillez décrire comment vous avez mené à bien cette phase de conception. Quels ont été vos réussites et vos échecs ?*

B. Culture et défense de la concurrence

Mettre en place une culture de la concurrence dans un pays novice en matière d'application de la concurrence – sensibiliser le public à la politique de la concurrence et aux travaux de l'autorité et obtenir son soutien en leur faveur – est déterminant pour la réussite de la politique de la concurrence. Dans ces pays, cette culture n'existe pas et l'autorité joue un rôle éducatif important en contribuant à son développement.

2. *Veuillez décrire les efforts déployés les premières années par votre autorité pour promouvoir une culture de la concurrence dans votre pays. Ces efforts ont-ils produit des résultats mesurables ? Quelle résistance avez-vous rencontrée ?*

C. Affaires et enquêtes liées au comportement – abus de position dominante et accords restrictifs

Au départ, enquêter sur des comportements et instruire des affaires dans ce domaine peut s'avérer difficile. L'autorité de la concurrence et les entreprises sont peu coutumières des normes juridiques et de preuve créées par la loi, et les enquêteurs n'ont guère l'expérience des affaires de ce genre. Les outils d'enquête (recueil des faits) et les pouvoirs de sanction (amendes et mises en demeure) prévus par la nouvelle législation ne sont pas toujours adaptés aux tâches considérées. Les procédures de traitement des dossiers peuvent être lourdes et inefficientes.

3. *Quels problèmes avez-vous rencontrés les premières années lors des enquêtes et des poursuites liées à des cas d'abus de position dominante ou d'accords restrictifs ne constituant pas une entente, et comment y avez-vous fait face ? Quels succès avez-vous connus et selon vous, quels sont les facteurs qui y ont contribué ?*

4. *Quelles difficultés avez-vous rencontrées lors de l'élaboration d'un programme de lutte contre les ententes, et comment y avez-vous fait face ? Combien de temps a-t-il fallu pour que votre programme commence à porter ses fruits ?*

D. Fusions

Certains pays, notamment les plus petits, ont choisi de ne pas intégrer le contrôle des fusions dans une nouvelle législation sur la concurrence. Selon leurs conclusions, cela mobiliserait des ressources trop importantes par rapport aux avantages qui pourraient en découler en termes de concurrence. Ils réservent parfois ce contrôle à second temps. Cependant, la majorité des pays mettent d'emblée en place un contrôle des fusions. Pour certains, les phases initiales de ce programme se déroulent sans heurts majeurs. D'autres ont néanmoins rencontré des difficultés en raison de procédures d'examen inefficientes, de régimes de notification trop vastes ou de l'application aléatoire de règles de fond.

5. *Si votre nouvelle législation ne prévoyait aucun contrôle des fusions, avez-vous rencontré des problèmes parce que vous ne disposiez pas de ce pouvoir ? Quels avantages vous confère, le cas échéant, cette absence de contrôle des fusions ?*

6. *Si vous disposez d'un pouvoir de contrôle, avez-vous été confrontés à des problèmes de ressources durant vos premières années d'activité ? En d'autres termes, les ressources que vous avez dû consacrer à l'examen des fusions ont-elles dépassé le niveau que vous jugiez efficient ? Dans l'affirmative, quelles mesures avez-vous prises ? Dans la négative, comment avez-vous évité cet écueil ?*

7. *Si vous disposez d'un pouvoir de contrôle, cela a-t-il représenté une part importante et utile de l'activité de votre organisme durant ses premières années d'existence ? Quels succès avez-vous connus lors de la mise en œuvre de votre programme de contrôle des fusions et quelles difficultés avez-vous rencontrées ?*

E. Recours judiciaires

Dans la plupart des pays, les décisions de l'autorité de la concurrence peuvent donner lieu à un recours devant les tribunaux. Les systèmes judiciaires varient d'un pays à l'autre. Dans certains, les affaires relatives à la concurrence font l'objet d'un recours, du moins en première instance, auprès d'un tribunal disposant d'une compétence d'attribution limitée aux affaires de concurrence ou plus généralement aux affaires commerciales. Dans d'autres, les affaires relevant de la concurrence sont jugées par des juridictions de droit commun. Si dans certains pays, les procédures judiciaires se déroulent relativement en douceur et de façon prévisible, ailleurs, l'examen judiciaire représente un obstacle majeur à la mise en œuvre efficiente et efficace du droit de la concurrence. Les juges sont parfois peu au fait des principes de l'analyse de la concurrence. L'autorité peut perdre un nombre inacceptable de ses affaires devant les tribunaux. Les procédures judiciaires peuvent être bien trop lentes, faisant échec dans les faits à l'application de la loi.

8. *Les décisions prises par votre organisme peuvent-elles donner lieu à un recours devant les tribunaux ? Dans l'affirmative, êtes-vous satisfaits de votre taux de réussite dans ces procédures ? Du délai nécessaire pour trancher les affaires qui ont été portées devant la justice ? Si vous avez rencontré des problèmes, quelles en sont les raisons, selon vous ? Si vous avez connu des succès, quels sont les facteurs qui y ont contribué ?*

9. *Votre organisme a-t-il conçu un programme pour dialoguer avec les juges et les aider à se familiariser avec l'analyse de la concurrence ? Dans l'affirmative, veuillez en donner une brève description.*

F. Ressources

Toutes les autorités de la concurrence sont confrontées à des problèmes de budget. Les nouvelles autorités peuvent être particulièrement vulnérables sur ce point, car selon toutes probabilités, ceux qui fixent leur budget ne saisissent pas bien la mission de l'organisme ou ne l'apprécient pas à sa juste valeur.

10. *Votre organisme était-il doté de ressources, financières et humaines, suffisantes pour démarrer ses activités d'application du droit de la concurrence ? Disposait-il de ressources pour se développer les années suivantes ? Si vous jugiez votre budget inapproprié, quelles stratégies avez-vous déployées pour l'étoffer ?*

G. Indépendance

Les autorités de la concurrence doivent être aussi indépendantes que possible vis-à-vis des autres instances publiques et des intérêts particuliers, tant en termes de budget que de gestion ou d'application de la loi.

11. *En tant qu'organisme récent, avez-vous eu le sentiment d'être suffisamment indépendants ? Dans la négative, quelles en sont les raisons, selon vous, et quelles mesures avez-vous prises pour y remédier ?*

Conclusion

12. *Veuillez citer (a) les cinq actions essentielles que vous recommanderiez à une nouvelle autorité de la concurrence pour bien démarrer ses activités et (b) les cinq pièges qu'elle doit éviter.*

II. Pays ayant activement mis en œuvre une législation sur la concurrence sur une période plus longue

1. *Pour chacun des points A à G de la partie I ci-dessus, en vous fondant sur l'expérience acquise en mettant en œuvre votre droit de la concurrence et sur vos échanges avec des pays commençant à appliquer une législation, donnez votre point de vue sur les pratiques exemplaires que devraient adopter les nouvelles autorités de la concurrence.*

2. *Veuillez citer (a) les cinq actions essentielles que vous recommanderiez à une nouvelle autorité de la concurrence pour bien démarrer ses activités et (b) les cinq pièges qu'elle doit éviter.*

SESSION V

THE ROLE OF COMPETITION AUTHORITIES IN RESPONSE TO ECONOMIC CRISES

DAF/COMP/GF(2009)4

NOTE BY THE SECRETARIAT

OECD ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

THE ROLE OF COMPETITION AUTHORITIES IN THE MANAGEMENT OF ECONOMIC CRISES

NOTE BY THE SECRETARIAT[1]

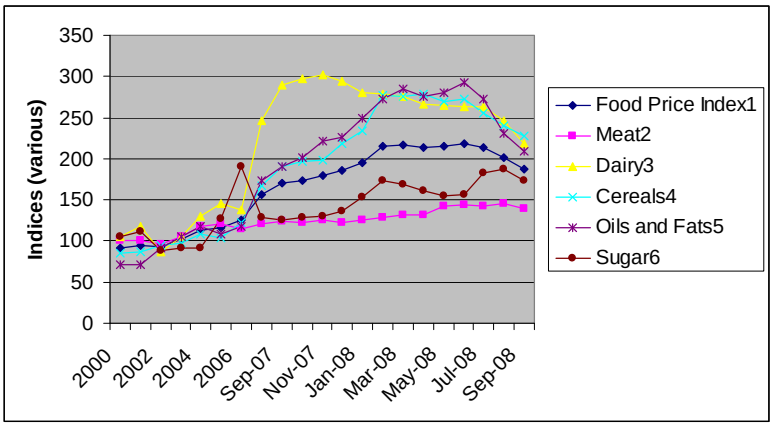
1. Prices of food staples and fuel on world markets doubled from 2007 to 2008, and governments sometimes responded by intervening in markets. The price spikes receded, but a deeper economic crisis has taken their place. Crises have raised doubts about markets and presented challenges to competition policy and to competition enforcement agencies. Would interventionist policies deal better with volatility? How can policy responses to counter economic contraction avoid creating long-term problems for competition? This note will review the implications for competition law and policy of responding to the food and fuel price crises of 2008, and of responses that may be proposed to the broader environment of economic contraction that is following from the financial markets crisis.

2. Demands on competition policy and law to respond to crises can take several forms. The responses that are typically demanded can be contradictory. Measures that may be proposed include:

- stepped up enforcement of antitrust rules, but only against selected targets;
- relaxed enforcement of other antitrust rules, to permit mergers and export or recession cartels;
- rescue of weak competitors via mergers or subsidy;
- price controls; and
- import or export constraints;

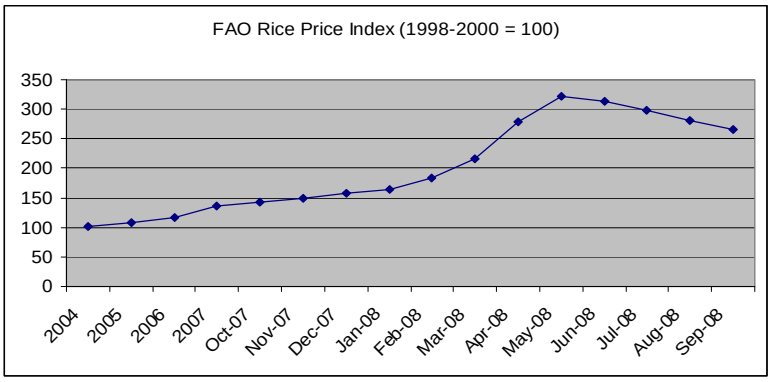
Recent price and supply shocks

3. The nominal prices of important crops peaked in the second quarter of 2008. Most prices doubled compared to 2006, and the price of rice more than doubled. Prices had fallen by the end of 2008, but remained high. (Figures XX, YY) Higher prices in world markets led to higher prices for non-traded food, such as yams, sweet potatoes and cassava, as consumers substituted local production for imports. (Financial Times 2008c)



Source: FAO 2008f, *Food Outlook: Global Market Analysis*, November, FAO Food Price Index.

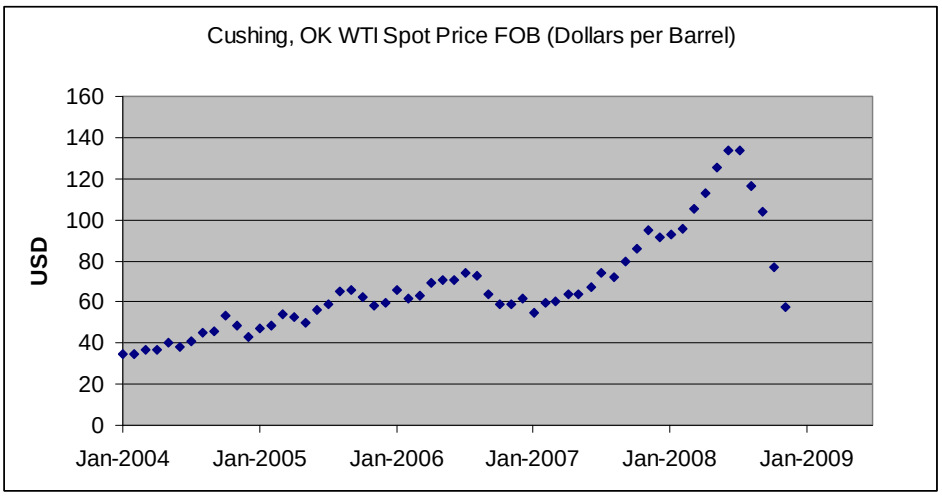
[1] This paper was drafted for the OECD Secretariat by Sally Van Siclen, Independent Consultant. It does not necessarily represent the views of the OECD Secretariat or those of its Member countries.



Source: FAO 2008f, *Food Outlook: Global Market Analysis*, November, Table A23.

4. Causes of the price spike were summarised in the latest OECD-FAO *Agricultural Outlook*. They include droughts in key grain-producing regions, sharply increased demand for biofuel made from food commodities, rising oil prices and continuing devaluation of the US dollar (in which indicator prices for commodities of interest are typically quoted). Stocks that could have dampened price movements had already run down at the time of these developments. In addition, "[it] is widely believed [that there has been] a substantial increase in speculative interest in agricultural futures markets." (OECD-FAO 2008, p. 37)

5. The price of crude oil also doubled between mid-2007 and mid-2008, to a peak of nearly USD 140 (Figure ZZ). Between 1986 and 2003, this spot price (for West Texas Intermediate) had ranged between USD 12 and USD 36. Oil prices change with changes in demand, supply, inventories and expectations. Because most hydrocarbon resources are under state ownership and control, political and non-economic factors can increase the risk of shocks. The oil price spike, followed by the 2009 dispute on gas prices and deliveries between Russia and Ukraine, focused attention on energy security.



Source: U.S. Energy Information Administration, Cushing, Oklahoma WTI Spot Price FOB (Dollars per Barrel)
http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/hist/rwtcM.htm

6. The fuel price crisis translated into a fertiliser price crisis, which fed into the spike in food prices. Prices for this key agricultural input also increased dramatically during 2007 and 2008. The price of the most common nitrogen fertiliser, urea, more than doubled. Most of its cost is natural gas, and the price of

natural gas is essentially determined by the price of oil. Prices for non-petroleum based fertilisers increased even more, though. The price for potash tripled, and the price for phosphate quintupled. (IFDC 2008)

7. Price shocks have distributional effects, which are particularly severe in poorer countries. Rising prices of food hit poor people in poor countries harder. They spend a higher share of their income on food than do poor people in rich countries. Less of the food they buy is sold in processed form, so the prices they pay are more sensitive to changes in basic commodity prices. Increasing food prices reduce the purchasing power of consumers' income more sharply where food is a larger share of household expenditure. High fuel prices raise the cost of producing, processing and transporting food. Turmoil and volatility in financial markets have made it harder for farmers and agriculture-related businesses to get needed credit.

Competition agency roles

8. Price increases and supply disruptions can prompt demands for the competition agency to investigate. "Hence every price shock will generate public and official suspicion of cartel conduct when in truth they may reflect rising input prices which may in turn be the outcome of many influences. Every market subject to single firm domination will be presumed to reflect exclusionary monopolistic conduct even if low entry barriers or an unusual degree of technological dynamism render the monopolised markets subject to contestability and so relatively protected from the exercise of market power." (Lewis 2008) Usually, the investigations that ensue find causes that cannot be addressed by competition law or policy directly Rather, they lead to occasions for competition advocacy in support of policies to strengthen competition and the capacity to rebound from shocks.

9. To be sure, crisis could invite anti-competitive conduct. Cartels or monopolies may try to take advantage of the environment of economic distress. Suppliers that normally have no market power may gain substantial market power during periods of market crisis. Even a firm with a small market share has market power – the ability to raise price for a substantial period – when its rivals are capacity constrained or cannot react. Demand for staple foods and fuel is likely to be highly inelastic in the short run, so withholding only a small quantity from the market can result in large price increases.

10. If a violation is found, the question for the competition agency is, what is the right response? Should the authority expend resources on what could be only a short-term problem? Market circumstances may have changed before an investigation can be undertaken and completed. Food and fuel prices fell substantially from their recent peaks within a few months, that is, a much shorter period than is usually required to complete a cartel or monopoly case. Law enforcement against a single firm that abuses its position by raising price or withholding supply could discourage investment that would cushion shocks the future. The expectation that there will be periods of high profits can encourage entry and investment. This in turn will add long term capacity that would dampen price spikes. Nonetheless, an abuse that exploits vulnerable consumers in a time of crisis could be an occasion for an exemplary demonstration or for catching and correcting a problem that is likely to recur in the next period of stress.

11. Sometimes the cartel is evident, but the remedy is not. For example, the Organisation of Petroleum Exporting Countries, OPEC, acts as a cartel, with varying effectiveness. But the involvement of states in the oil and gas industries complicates the application of competition law. State involvement in the sector or in regulating it may support defences that shield anti-competitive conduct from law enforcement.

12. South Africa has investigated high food price on two occasions, but found no violations of law. In 1992, the Board on Tariffs and Trade issued a report on food prices in the 1980s. It found that, over 1981-1991, food price inflation was higher than overall inflation, and retail food inflation was higher than farm-gate inflation. A specific food price spike was found to be caused by the introduction of value-added

tax and a drought. To break the inflationary spiral the Board recommended actions to ensure adequate competition, notably deregulating agricultural product markets and reconsidering tariff levels.

13. In 2002, South Africa's Competition Commission was instructed to investigate the rise in food prices. It found that the main reasons for the food price spike were the sudden depreciation of the currency and strong regional demand for maize, an important staple for low-income consumers. The price of maize had more than doubled in six months. The Commission expressed concern that import parity pricing might be implemented via collusion or dominant firms applying excess price increases. While acknowledging the hardship caused by the food price inflation, the Commission nonetheless concluded that food price inflation did not appear to have been caused by anti-competitive conduct. (CCSA, 2002).

14. A recent investigation in Iceland, by contrast, did find collusion over food prices. In 2007, the VAT rate fell from 14% to 7%, and excise duties were removed on 1 March 2007. In February 2007, newspapers reported on how members of two federations intended to jointly respond to the changes. The federations evidently were working to ensure that suppliers and retailers of cheese and meat products would change prices by the same proportion at the same time. The federations admitted to violating the competition law and agreed to pay fines. (Iceland, Competition Authority 2008).

15. Investigations into petroleum price patterns have also been common. Canada provides several examples. The Canadian Competition Bureau has had six major investigations since 1990 into pricing in the gasoline industry. Each found that price spikes were caused by market forces and rising crude oil prices. (Canada, Competition Bureau 2006) Nonetheless, anti-competitive collusion does happen sometimes in these markets. In 2008, the Bureau uncovered a series of price fixing agreements among retailers in Quebec (Canada, Competition Bureau 2008).

16. These examples illustrate some of the possible results of investigating price spikes. A violation might be found; however, that has not been the experience of most general investigations. Among the examples cited here, the inquiry that found a violation had started with specific leads, not with a general charge to survey the industry. More often, a general investigation has identified external factors and shocks that caused the spike. This analysis has sometimes led to proposals to change other policies in order to promote lower prices and more competition.

17. Events since the spikes in 2008 imply that this pattern applies today. Prices were responding to external factors, for the most part, and as market conditions have changed, the prices have declined. Crude oil prices have dropped to less than half of the peak they reached in summer 2008. Prices for wheat dropped almost in half by October 2008, after it became clear that harvests would be larger than forecast and demand would be lower. For similar reasons, prices for maize fell by 35 percent (FAO 2008f, pp. 15, 19). The price of rice has not fallen as far and indeed it remains above its levels in late 2007. Overall, though, when adjusted for inflation, food prices even at the high point in 2008 were well below the levels they had reached in the early 1970s (OECD-FAO 2008, p. 38). Market conditions may keep the level and the volatility of food prices higher than they have been over the last decade. Price volatility is expected to remain high due to lower stocks to buffer supply and demand shocks, non-traditional investment in futures markets, the thinness of markets (share of global consumption that is traded internationally) and decreasing demand elasticity. Biofuels and increasingly sophisticated food supply chains, both of which are regarded as less price-sensitive than traditional sources of demand, are expected to form a larger share of demand. (OECD-FAO 2008, pp. 29, 44-46)

Competition effects of policy interventions

18. Shocks have effects that governments need to address. High food prices caused unrest and demands for government action. Competition authorities can help choose measures that deal with these

effects and with their real causes that relieve pain, compensate distributional impacts, prepare for better responses in the future and avoid interventions that distort competition or make conditions worse.

19. Fashioning appropriate policy responses requires identifying causes and determining which are likely to be temporary and which are likely to be permanent. A poor harvest could be a temporary factor, for example, but poor harvests can recur so the risk cannot be ignored. Long-term factors underlying higher food prices could be increased purchasing power and thus greater demand, higher oil prices, continuing demand for biofuels feedstock and low stocks (OECD-FAO, p. 43-46).

20. Many governments responded to the food price spikes with policies intended to limit domestic price increases. Between mid-2007 and December 2008, 68 governments had reduced or suspended import tariffs and taxes, 63 had increased agricultural inputs and credit, 39 had introduced or reinforced "social safety nets" such as targeted food assistance and 25 had put into place or strengthened price controls or price subsidies. Major exporting countries imposed export restraints, and these were the only measures that had begun to be relaxed as of December 2008 (FAO 2008c, p. 20).

Trade restrictions

21. Several major food producers took steps to restrict exports of agricultural commodities and fertiliser. These measures ranged from included export taxes, minimum export prices and export ceilings to outright embargo. Most of these measures were temporary. India prohibited the export of non-basmati rice from April. In mid-October, India resumed export of top-grade aromatic rice, but subject to a minimum price. India is the third-largest rice exporter, but its total exports in 2008 were the lowest since 2001 and barely half of its 2007 total, of 5 million tonnes. Viet Nam suspended private contract sales, and then imposed a high minimum export price when they resumed. Other countries that tried to control rice exports included Egypt, Guyana and Pakistan. Thailand briefly floated the idea of a rice cartel, but withdrew it a week later. (BBC 2008, IHT 2008) Kazakhstan prohibited wheat export from April to August, and it also banned exports of soya. Ukraine placed quotas on exports, Russia imposed a 40 percent export tax on wheat and Argentina blocked soya exports. To reduce exports of fertiliser, China imposed new export tariffs in April 2008 of 130%-135%, with those on nitrogen fertilisers to expire in September and on phosphorus fertilisers in December. (IFDC 2008)

22. Restrictions evidently helped keep world prices high. When in April Ukraine increased the amount of wheat exports it would allow over two months from 0.2 million tonnes to 1.2 m tonnes, the price of wheat fell to a six month low. (FAO 2008e, pp. 16, 26; Financial Times 2008e,a)

23. Export restraints raise the international price in the short run and reduce domestic prices – if, that is, the restraints are effective and they are not evaded by smuggling or other means. In the longer term, if export restraints reduce domestic prices, farmers will switch to crops that provide better returns. In Argentina, the area planted for the 2009 summer maize crop is expected to decrease 15 percent as compared to 2008, in part because of the difference in profitability (FAO 2008b, p. 26). In Canada, the area planted in wheat was forecast to increase by 16 percent between the 2007 and 2008 harvest, responding to the increase in wheat prices (FAO 2008e, p. 14). These varying responses point to the importance of higher food prices being transmitted to farmers so that they receive incentives to provide the appropriate supply response.

24. Export restraints distort markets and undermine efficiency, both in the short run and the long run. Once one exporter has restricted exports, other exporters face stronger incentives to also impose export restrictions, exacerbating the international price spike. This is illustrated by rice. Only 6% to 7% of global rice production is traded internationally, so the international price is sensitive to relatively small disruptions. (FAO 2008e, p. 25) The policies of major exporters – continued export restraints by Egypt

and India and domestic procurement in Thailand – have been blamed for limiting the price decline. [2] (FAO 2008f, p. 23)

25. In the longer run, export restraints decrease confidence in the reliability of imports. If imported food supplies are insecure or expensive, pressure for more locally-grown food may increase. Yet if domestic producers are less efficient than the exporters, total welfare is reduced, while subsidies and protections may be needed to keep these less efficient producers in the market.

Trade opening

26. A few countries responded to the price increases by reducing or abolishing import duties on agricultural commodities. Applied tariffs on cereals and vegetable oils average 8% and 14% respectively, so the reductions in import duties were small compared with the recent price increases. (FAO 2008j). It is unclear whether efforts to attract imports offset other countries' efforts to limit their exports. Reducing tariffs to encourage trade is the kind of measure that competition authorities would endorse.

Subsidising production and producers

27. Many countries took steps to encourage production directly. These included increasing the regulated price paid to farmers, increasing subsidies for agricultural production and reserving low-priced diesel fuel to farm vehicles. Agricultural procurement policies were modified by some governments. Thailand, the largest rice exporter, introduced a government rice procurement programme at exceptionally high purchase price levels to operate until the end of September 2008. (FAO 2008i). Senegal and Mali subsidised fertiliser in order to increase rice yields. Other programmes distribute other inputs to farmers.

28. Supporting production appears to have increased planting. (FAO 2008b, p. 13) Fixing farm gate purchase prices would reduce the effect of higher international market prices on the quantity of land planted.

Subsidising consumption and "safety net" measures

29. Some countries responded on the consumer side of the food and fuel markets, with "safety net" policies such as distribution of food, vouchers or cash to targeted persons or households. These steps could have longer term effects on competition that should be considered. Some functions are similar to what private marketing and distribution firms do. Safety net measures should not destroy private marketing and distribution networks (FAO 2008g, p. 14). Where distribution has become monopolised, a competition authority might consider advocating for competitive tender to provide these services in order to increase competition.

30. Aid in the form of cash or vouchers could be better than commodity shipments, even as a short term response. The World Food Programme has taken this route in order to promote local capacity to grow food. Where food is purchased elsewhere and delivered to an area of shortage, it can discourage the development of a local supply and transport capacity.

[2] Rice is especially politically sensitive in many countries since it provides 20 percent of the total calories consumed by humans and much higher shares in poor Asian countries, rising to 71% in Bangladesh. For major consuming countries China and India, the shares are 26% and 31%, respectively.

Controlling prices, supplies

31. Price ceilings on food have been applied in some countries. These include Benin, Cameroon, China, Ecuador, Haiti, Mexico, Russia and Senegal. (FAO 2008g, p. 19) Several countries have announced new or expanded strategic reserves of foodstuffs such as wheat and rice in response to high food prices. (FAO 2008e, p. 17)

32. Price ceilings harm markets, more so if the ceilings are low relative to market prices. Ceilings encourage firms to keep inventories. In the longer term, ceilings discourage firms from building and holding stocks. Lower inventories mean less resilience in the local market, thus making future price spikes worse. Price ceilings discourage future production, though a case can be made that "high" price ceilings, which potential producers expect will not be lower in future, will not greatly discourage future production.

33. Ceilings, and the rationing that results, leads to efforts to evade. When maximum prices are regulated in such a way that demand exceeds supply, some administrative mechanism will be needed to allocate. There will be economic incentives to circumvent the allocation mechanism. Competition agencies may be flooded with complaints about tying where the tie is simply a tool for evading price regulation. More problematic, but even more likely, corruption, black markets, smuggling and the organisations that thrive on circumventing laws and regulations can be expected to grow.

34. Price ceilings distort consumption. For petroleum products, for example, if price ceilings are expected to last for a long time, consumers will consume substantially more oil. The difference between the ceiling price paid by consumers and the market price must be paid by taxpayers. That cost will go up, if the market price goes up but consumers do not cut consumption. And if their price is fixed, they have no reason to. Higher taxes would discourage other economic activity.

35. Releases from strategic stocks may discourage private sector inventories and trading. In the same way as price ceilings can discourage production, if private sector traders expect to not receive returns from inventorying, then they will reduce their inventories. Since stocks aid market resiliency, this will worsen future price spikes. Releases under well-defined, high market stress circumstances might not significantly change private sector traders' expectations about the returns to holding inventories, and therefore they might not significantly discourage their investing in inventory.

Entering the market

36. In the rice market, some governments made direct deals with other governments, presumably on terms that were not available commercially. (FAO 2008e, p. 26) To by-pass international markets altogether, some governments of food importing countries are buying or leasing farmland in foreign countries. They intend to import the crops grown into their home markets. The importers are typically Middle Eastern and North African countries, and countries with farmland for sale or lease are Ukraine, Sudan and Ethiopia. (Financial Times 2008d) The investments may increase yields, but governance and infrastructure in some countries may be weak. (Financial Times 2008g)

General observations

37. Competition advocacy may help to develop greater capacity to produce food and greater resiliency in rural areas of developing countries. Specific shortcomings of commodity markets that have been identified as limiting agricultural development and productivity in developing countries are smallholders' lack of access to market information, inadequate and poorly enforced grades and standards, and poor farmer organisations for bulk marketing. They also lack access to infrastructure, transport and credit markets. (FAO 2008a, para. 47, 50) Some of these shortcomings may be partly relieved by more competition. If transport or input markets are cartelised or monopolised, then competition law enforcement

may be called for, or at least competition advocacy to reduce barriers to entry, for example. If infrastructure exists then denial of access or discriminatory access may be prosecuted as an abuse of dominance. Infrastructure here might include not just pipes and wires, but also such things as marketing facilities. If infrastructure does not exist, then competition agencies may advocate for ways to improve smallholders' access to wider markets. Agreements to establish and enforce standards and mechanisms for market price information gathering and dissemination, and marketing bodies can be reviewed to ensure that they promote competition and efficiency.

38. Policy responses to crisis should not exacerbate market failures. High prices are likely to be a result, not a cause. Policy responses should aim towards a new, better market equilibrium, that is, towards improving the functioning of food and food commodity markets. The United Nations High-Level Task Force on the Global Food Crisis has issued a Comprehensive Framework for Action (CFA) in which it recommends the following market-related goals (there are other, non-market recommendations on, e.g., emergency food assistance):

- boost smallholder farmer food production, not only by increasing access to costly agricultural inputs, such as seed, fertiliser and animal feed, but also by rapid improvement of agricultural infrastructure, such as irrigation schemes, transport to market and post-harvest storage and processing;
- adjust trade and tax policies as appropriate;
- sustain smallholder farmer-led food availability growth;
- improve international food markets;
- develop international biofuel consensus. (FAO 2008h).

39. Similarly, the FAO and OECD have endorsed medium- to long-term measures that support markets. These include investment in agricultural research, extension and education, economic development and reform of agricultural trade policies. They note that "'protecting' domestic producers of agricultural commodities by providing high price support and border protection … restricts growth opportunities for producers abroad and imposes a burden on domestic consumers. Export taxes and embargoes may in the short term provide some relief to domestic consumers … but they impose an even larger burden on domestic producers and limit their supply response, as well as contribute to global commodity market uncertainty" (OECD-FAO 2008, p. 29).

Competition issues in responses to economic downturn

40. The global financial crisis is spilling over into the real economy where goods and non-financial services are made and traded. Different economies are affected differently. For developing countries, which must deal with the effects on their domestic economies, appropriate steps include increasing private sector flexibility and market resiliency and continuing to improve the climate for investment, are the main microeconomic advice from the World Bank (World Bank 2008a).

41. But trying to protect the status quo by dampening competition would be an error. Policies widely used in the 1930s depression that proved to be poor choices included raising trade barriers and shifting from enforcing competition laws to tolerating or authorising cartels. In the United States, during the Great Depression the Supreme Court declined to treat horizontal price fixing as illegal *per se*. Some competition laws provide for the possibility of "depression" cartels in response to structural crises. In Germany, a structural crisis cartel might be tolerated to systematically adjust capacity to a lasting change in demand, as long as it takes into account the conditions of competition in the economic sectors concerned. (OECD 2004, pp. 14-15) Governments may be tempted to allow an industry to agree how its structure should change to meet new market conditions. Such cartels pose a serious risk to competition and efficiency.

42. Subsidies to firms can also distort competition and reduce efficiency by inducing more supply from firms that are less efficient or that have less attractive products or services. Aid costs resources, in short term transfers from taxpayers to the aided firms. Aid reduces the recipient's incentives to increase efficiency or to innovate to better match customers' needs. Aid also reduces incentives on the non-aided firms to invest and innovate, as their potential profits are reduced by the sales diverted towards the firm receiving aid.

43. Competition rules about subsidies would not necessarily forbid all emergency assistance. For example, in the European Union, where state aid that distorts competition is prohibited, the law includes derogations. One is for "rescue aid," intended as a short term stop-gap for a firm that would otherwise not survive. Another is for "aid to remedy a serious disturbance in the economy." Restrictions on applying the latter category have been relaxed with increasing recognition of systemic risk in the financial system. It remains to be seen whether the scope of competition distortion can be sufficiently limited.

REFERENCES

BBC News. 2008. "Thailand calls for a rice cartel," 2 May. http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7379368.stm.

Canada, Competition Bureau. 2006. "Consumer Fact Sheet on Gasoline Prices," March. http://www.competitionbureau.gc.ca/epic/site/cb-bc.nsf/en/01906e.html.

Canada, Competition Bureau. 2008. "Competition Bureau Uncovers Gasoline Cartel in Quebec," Backgrounder, 12 June. http://www.competitionbureau.gc.ca/epic/site/cb-bc.nsf/en/02693e.html.

European Commission. 2004. "Community Guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty," Official Journal C 244/2, 01.10.2004 available at http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:244:0002:0017:EN:PDF.

———. 2008a. State aid NN 25/2008 (ex CP 15/08) WestLB riskshield, Germany, 30 April 2008, C(2008)1628 final, Letter to the Member State. http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/doc/NN-25-2008-WLWL-en-30.04.2008.pdf

———. 2008b. State aid NN 36/2008 – Denmark Roskilde Bank A/S, 31 July 2008, Letter to the Member State. http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/doc/NN-36-2008-WLWL-DA-30-07-2008.pdf

———. 2008c. "The application of State aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis," Communication from the Commission, 13 October. http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/legislation/banking_crisis_paper.pdf.

European Court. 1999. "Judgment of the Court of First Instance in Joined Cases T-132/96 and T-143/96 *Freistaat Sachsen, Volkswagen AG and Volkswagen Sachsen GmbH v Commission*" Press Release No. 97/99, 15 December. http://curia.europa.eu/en/actu/communiques/cp99/cp9997en.htm

Farm Foundation Forum. 2008. "What the financial/credit crisis means to the agriculture and food industries," November 18. http://www.farmfoundation.org/news/templates/template.aspx?articleid=363&zoneid=23.

Financial Times 2008a. "Kiev move sees wheat price fall," 25 April.

———. 2008b. "Food crisis: An old worry creeps back in," 6 July.

———. 2008c. "Food crisis drives up cost of staples," 31 July.

———. 2008d. "UN warns of food 'neo-colonialism'," 19 August.

———. 2008e. "Big food exporters ease restrictions," 5 September.

———. 2008f. "Agriculture: The battle to bring more land into production," 30 September.

———. 2008g. "Gazprom alert on refinancing," 23 October.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). 2008a. "Assessment of the World Food Security and Nutrition Situation," Committee on World Food Security, 34th Session, 14-17 October. ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/014/k3175e.pdf/

———. 2008b. "Crop Prospects and Food Situation," No. 4, October 2008. ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ai473e/ai473e00.pdf

———. 2008c. *Crop Prospects and Food Situation*, No. 5, December 2008. http://www.fao.org/docrep/011/ai476e/ai476e08.htm or ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ai476e/ai476e00.pdf.

———. 2008d. "FAO Launches Emergency Rice Programme in West Africa," 14 July. http://www.fao.org/isfp/isfp-highlights/detail-highlights/en/item/6414/icode/

———. 2008e. *Food Outlook: Global Market Analysis*, June 2008. ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ai466e/ai466e00.pdf

———. 2008f. *Food Outlook: Global Market Analysis*, November 2008. http://www.fao.org/docrep/011/ai474e/ai474e00.HTM

———. 2008g. *Guide for Immediate Country Level Action*, May. http://www.fao.org/fileadmin/templates/worldfood/Reports_and_docs/IFSP_guide_immediate_action.pdf.

———. 2008h. "ISFP and the United Nations High-Level Task Force on the Global Food Crisis." http://www.fao.org/isfp/isfp-and-the-un-high-level-task-force-on-the-food-security-crisis/en/.

———. 2008i. *International Cereal Export Prices*, 4 July. http://www.fao.org/Giews/english/ewi/cerealprice/08071/2.htm.

———. 2008j, "National Policy Responses to High Food Prices," *Economic and Social Perspectives Policy Brief 1*, July. ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/aj113e/aj113e00.pdf

———. 2008k. *Rice Market Monitor*, July.

Gellhorn, Ernest and William E. Kovacic. 1994. *Antitrust Law and Economics in a Nutshell, 4th ed.* West Group: St. Paul.

Iceland, Competition Authority. 2008. "Federation of Icelandic Industries and Icelandic Federation of Trade and Services admit to violations of the Competition Act and consent to payment of a fine," Press release 14 February. http://www.samkeppni.is/samkeppni/en/news/?cat_id=36906&ew_0_a_id=302367.

International Energy Agency (IEA). 2008. *World Energy Outlook*, "Executive Summary." http://www.iea.org/Textbase/npsum/WEO2008SUM.pdf.

International Fertilizer Development Center (IFDC). 2008. "World Fertilizer Prices Continue to Soar," *IFCD Report* vol. 33, no. 2, June. http://www.ifdc.org/New_Layout/Publications_Catalog/Free_Reports/June%20%202008%20English%20Newsletter.pdf.

International Herald Tribune. 2008. "Thailand drops idea for rice cartel," 6 May. http://www.iht.com/articles/2008/05/06/business/baht.php.

Lewis, David. 2008. "Competition Law and Policy in Bad Times," speech before the DPRU (Development Policy Research Unit) Conference on Regulation, Johannesburg, October. http://www.comptrib.co.za/Publications/Speeches/lewis14.pdf.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). 1998. "Enhancing the Role of Competition in the Regulation of Banks," *Background Paper* in Competition Policy Roundtables No. 17. http://www.oecd.org/dataoecd/34/58/1920512.pdf.

———. 2004. "The Role of Competition Policy in Regulatory Reform" prepared for *The OECD Review of Regulatory Reform in Germany*. http://www.oecd.org/dataoecd/40/49/33841373.pdf.

———. 2007. "Energy Security and Competition Policy," *Background Paper* to Competition Policy Roundtables No. 74. http://www.oecd.org/dataoecd/5/21/39897242.pdf.

OECD-FAO. 2008. *Agricultural Outlook 2008-2017*. "Highlights." http://www.oecd.org/dataoecd/54/15/40715381.pdf.

Rochet, Jean-Charles. 2008. *Why Are There So Many Banking Crises?* Princeton University Press. Introduction at http://press.princeton.edu/chapters/i8660.pdf.

Skinner, Robert. 2006. "Strategies for Greater Energy Security and Resource Security," *Background Notes*, Oxford Institute for Energy Studies, June.

South Africa, Competition Commission. 2002. *Food Prices Final Report*, 8 November. http://www.compcom.co.za/policyresearch/policyDocs/Food%20Prices%20Final%20Report%2008-10-2002.pdf.

Timmer, Peter C. 2008. "Causes of High Food Prices," Asian Development Bank Economics Working Paper No. 128. http://www.adb.org/Documents/Working-Papers/2008/Economics-WP128.pdf

United Kingdom, Department for Business Enterprise and Regulatory Reform. 2008. "Intervention Notice given Pursuant to Section 42 Enterprise Act 2002," 18 September, available at http://www.berr.gov.uk/files/file47995.pdf.

United Kingdom, Department for Environment, Food and Rural Affairs. 2008. "Ensuring the UK's Food Security in a Changing World," Discussion Paper, July, available at http://www.defra.gov.uk/foodrin/foodstrategy/documents/Ensuring-UK-Food-Security-in-a-changing-world-170708.pdf.

United Kingdom, Office of Fair Trading. 2008. "OFT statement on proposed merger between Lloyds TSB and HBOS," Press release 108-08, 18 September.

United States, Board of Governors of the Federal Reserve System, the Office of the Comptroller of the Currency, and the Department of Justice. 1995. *Bank Merger Competitive Review Screening Guidelines*, available at http://www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/6472.htm.

United States, General Accounting Office (GAO). 2003. "Natural Gas: Domestic Nitrogen Fertilizer Production Depends on Natural Gas Availability and Prices," GAO-03-1148. http://www.gao.gov/new.items/d031148.pdf.

Washington Post 2008. "Financing Meltdown Worsens Food Crisis," 26 October.

World Bank. 2008a. "Global Financial Crisis and the Challenges for Developing Countries," *Background paper for G-20 Finance Ministers' Meeting*, 8 November. http://www.worldbank.org/html/extdr/financialcrisis/pdf/G20FinBackgroundpaper.pdf.

World Bank. 2008b. "Weathering the Storm: Economic Policy Responses to the Financial Crisis," November. http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/weatheringstorm.pdf.

DAF/COMP/GF(2009)3

NOTE DU SECRÉTARIAT

OECD ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

LE RÔLE DES AUTORITÉS DE LA CONCURRENCE DANS LA GESTION DES CRISES ÉCONOMIQUES

NOTE DU SECRÉTARIAT[1]

1. Les prix des aliments de base et des produits énergétiques ont doublé sur les marchés mondiaux de 2007 à 2008, et les gouvernements ont parfois réagi à ces hausses en intervenant sur les marchés. Les cours de ces biens ont ensuite reflué, mais cette flambée des prix a cédé la place à une crise économique plus profonde. Or, les crises jettent le doute sur les marchés et soulèvent des difficultés pour la politique de la concurrence et les organismes chargés de l'application du droit de la concurrence. Des politiques interventionnistes seraient-elles plus adaptées pour faire face aux problèmes de volatilité ? Comment faire en sorte que les mesures prises par les pouvoirs publics en vue de parer à la contraction de l'économie ne créent des problèmes à long terme en matière de concurrence ? Nous examinons dans la présente note les conséquences sur le droit et la politique de la concurrence des mesures prises pour faire face à la crise des prix des produits alimentaires et énergétiques de 2008, ainsi que des mesures qui pourraient être proposées compte tenu de la contraction générale de l'activité économique consécutive à la crise des marchés de capitaux.

2. Les interventions réclamées en matière de politique et de droit de la concurrence pour faire face aux crises peuvent prendre des formes diverses. Les mesures généralement attendues peuvent être contradictoires. Parmi les mesures susceptibles d'être proposées figurent :

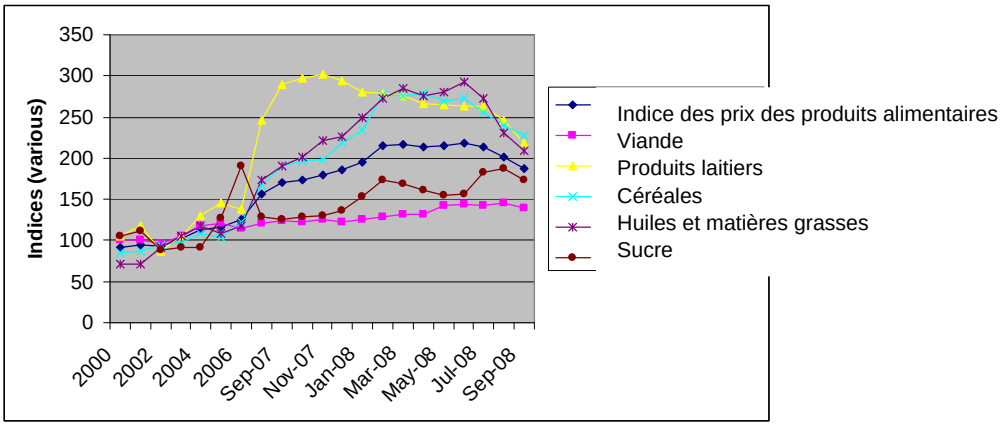
- une application plus rigoureuse des règles de concurrence, mais uniquement contre certaines cibles ;
- une application plus souple des autres règles de concurrence, afin d'autoriser les fusions et les cartels de crise ou les ententes à l'exportation ;
- le sauvetage de concurrents affaiblis par le biais de fusions ou d'aides ;
- des mesures de contrôle des prix ;
- des mesures de limitation des importations ou des exportations.

Les récents chocs subis par les prix et l'offre

3. Les prix nominaux d'importants produits végétaux ont atteint des sommets au deuxième trimestre de 2008. La plupart des cours ont été multipliés par deux par rapport à 2006, et le prix du riz a plus que doublé. Les cours avaient diminué à la fin de 2008, mais ils restaient élevés (graphiques 1 et 2). Cette hausse des cours sur les marchés mondiaux a entraîné un renchérissement des produits alimentaires non exportés, tels que les ignames, les patates douces et le manioc, les consommateurs remplaçant les importations par les productions locales (*Financial Times*, 2008c).

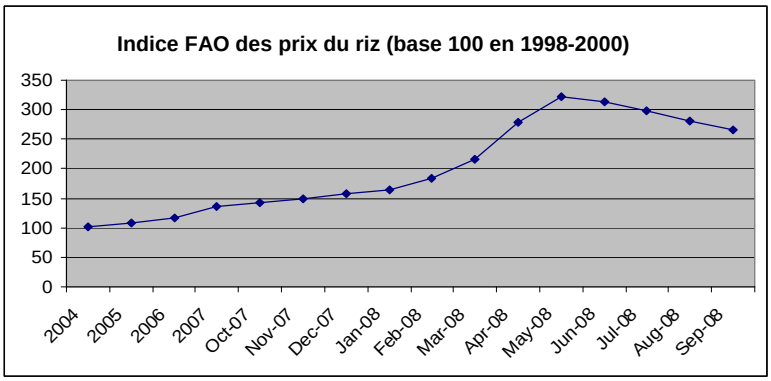
[1] Ce document a été rédigé pour le Secrétariat de l'OCDE par Sally Van Siclen, consultante indépendante. Il ne reflète pas nécessairement le point de vue de l'OCDE, ni celui de ses pays membres.

Graphique 1



Source : FAO (2008f), *Perspectives de l'alimentation - Analyse des marchés mondiaux*, novembre, Indice FAO des prix des produits alimentaires.

Graphique 2

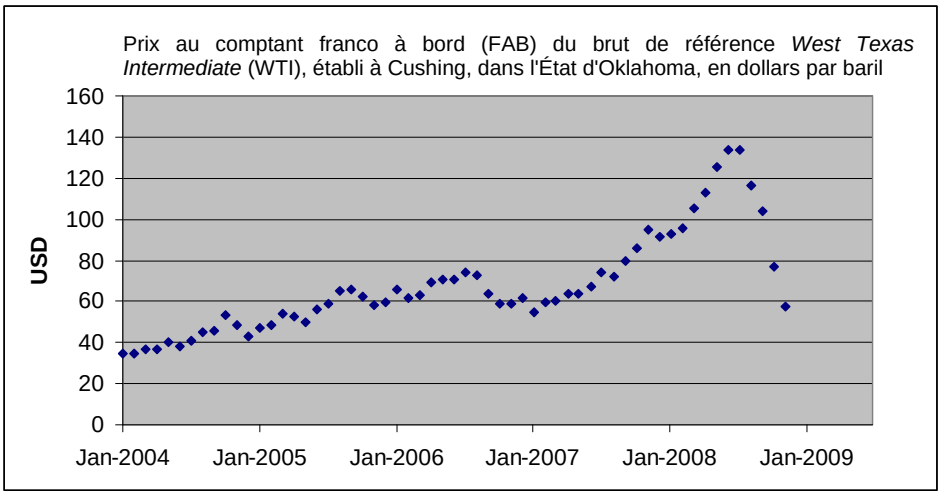


Source : FAO (2008f), *Perspectives de l'alimentation - Analyse des marchés mondiaux*, novembre, Tableau A23.

4. Les causes de cette envolée des cours ont été résumées dans la dernière édition des *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO*. Elles comprennent la sécheresse dans les grandes régions céréalières, la demande nettement accrue de biocarburants produits à partir de denrées alimentaires, l'augmentation des cours du pétrole, ainsi que la dépréciation continue du dollar (qui est la monnaie dans laquelle sont généralement exprimés les prix indicatifs des produits de base considérés). Les stocks, qui auraient pu atténuer les variations des prix, avaient déjà commencé à s'épuiser au moment où ces événements se sont produits. En outre, de l'avis général, « une augmentation substantielle des spéculations [a eu lieu] sur les marchés à terme des produits agricoles » (OCDE-FAO, 2008, p. 42).

5. Le cours du pétrole brut a également doublé entre la mi-2007 et la mi-2008 pour atteindre un pic proche de 140 USD (graphique 3). Entre 1986 et 2003, ce prix au comptant (pour le brut de référence *West Texas Intermediate*) s'était établi dans une fourchette de 12 USD à 36 USD. Les cours du pétrole varient en fonction de l'évolution de la demande, de l'offre, des stocks et des anticipations. Dans la mesure où l'essentiel des ressources en hydrocarbures sont détenues et contrôlées par des États, des facteurs politiques et non économiques peuvent accroître les risques de choc. L'envolée des cours du pétrole, suivie en 2009 par le différend relatif aux prix du gaz et aux livraisons de cet hydrocarbure qui a opposé la Russie et l'Ukraine, a attiré l'attention sur la question de la sécurité énergétique.

Graphique 3



Source : Service d'information sur l'énergie (EIA, *Energy Information Administration*) des États-Unis, prix au comptant franco à bord (FAB) du brut de référence *West Texas Intermediate* (WTI), établi à Cushing, dans l'État d'Oklahoma, en dollars par baril, http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/hist/rwtcM.htm

6. La crise des prix de l'énergie a débouché sur une crise des prix des engrais, qui a alimenté l'envolée des cours des produits alimentaires. Les prix de cet intrant agricole essentiel ont également enregistré une hausse spectaculaire en 2007 et 2008. Le prix du plus courant des engrais azotés, l'urée, a plus que doublé. Son coût dépend en effet essentiellement du cours du gaz naturel, lequel est principalement déterminé par le prix du pétrole. Les hausses de prix observées pour les engrais non dérivés du pétrole ont toutefois été encore plus fortes. Ainsi, le prix du chlorure de potassium a triplé, et celui du phosphate diammonique quintuplé (IFDC, 2008).

7. Les chocs subis par les prix ont des effets sur la distribution des revenus, qui sont particulièrement sensibles dans les pays pauvres. La hausse des prix des produits alimentaires touche plus durement les personnes démunies dans ces pays. Celles-ci consacrent en effet une part plus importante de leurs revenus à l'alimentation que les personnes démunies dans les pays riches. Les produits transformés représentent une proportion plus faible de leurs achats alimentaires, de sorte que le coût de ces achats est plus sensible aux variations des cours des produits de base. Un renchérissement des produits alimentaires réduit davantage le pouvoir d'achat du revenu des consommateurs dès lors que l'alimentation représente une part plus importante des dépenses des ménages. Des prix de l'énergie élevés augmentent les coûts de production, de transformation et de transport des aliments. Les turbulences observées sur les marchés de capitaux et leur volatilité ont rendu plus difficile l'accès des agriculteurs et des entreprises à caractère agricole aux crédits dont ils ont besoin.

Le rôle des autorités de la concurrence

8. Les hausses de prix et les ruptures d'approvisionnement peuvent déboucher sur des appels à enquêter adressés à l'autorité de la concurrence. « Par conséquent, chaque choc subi par les prix va susciter de la part du public et des autorités des soupçons d'entente, alors qu'il tient peut-être en réalité à la montée des prix des moyens de production, lesquels sont eux-mêmes susceptibles de résulter de nombreux facteurs. Chaque marché dominé par une seule entreprise sera présumé refléter un comportement monopolistique d'exclusion, même si la faiblesse des obstacles à l'entrée ou un degré inhabituel de dynamisme technologique assurent la contestabilité des marchés monopolisés, et leur garantissent donc une relative protection contre l'exercice d'un pouvoir de marché » (Lewis 2008). Généralement, les enquêtes

qui s'ensuivent mettent en évidence des causes auxquelles le droit et la politique de la concurrence ne peuvent remédier directement. En fait, elles offrent l'occasion de promouvoir la concurrence de manière à étayer des politiques destinées à la renforcer et à développer la capacité de rebondir après les chocs.

9. Une crise pourrait indéniablement susciter des comportements anticoncurrentiels. Des ententes ou des monopoles peuvent tenter de tirer parti d'une situation économique difficile. Les fournisseurs qui sont normalement dépourvus de pouvoir de marché peuvent en acquérir un considérable pendant les périodes de crise de marché. Même une société ayant une faible part de marché dispose d'un pouvoir de marché – la capacité d'augmenter ses prix pendant une période substantielle – lorsque ses concurrentes se heurtent aux limites de leurs capacités, ou ne peuvent réagir. Il est probable que la demande de produits alimentaires de base et de produits énergétiques soit hautement inélastique à court terme, de sorte que le retrait d'une petite quantité seulement du marché peut déboucher sur des fortes hausses de prix.

10. Si une violation est décelée, la question qui se pose à l'autorité de la concurrence est celle de l'attitude à adopter. L'autorité doit-elle affecter des ressources à ce qui pourrait n'être qu'un problème à court terme ? La situation du marché est susceptible d'avoir changé avant qu'une enquête ne puisse être entreprise ou achevée. Les prix des produits alimentaires et énergétiques ont sensiblement baissé par rapport à leurs récents pics en l'espace de quelques mois, c'est-à-dire en un laps de temps beaucoup plus court que celui requis généralement pour mener à bien une procédure concernant une entente ou un monopole. Des mesures d'application des lois prises contre une entreprise unique qui abuse de sa position en augmentant ses prix, ou en restreignant l'offre, pourraient décourager des investissements susceptibles d'amortir de futurs chocs. L'anticipation de périodes de bénéfices élevés peut encourager l'entrée de nouvelles entreprises et des investissements, d'où un accroissement des capacités à long terme qui atténuerait les phénomènes de flambée des prix. Néanmoins, un abus consistant à exploiter des consommateurs vulnérables en période de crise pourrait offrir l'occasion de faire un exemple, ou de s'attaquer et de remédier à un problème de nature à se poser de nouveau au cours de la prochaine période difficile.

11. Parfois, l'entente est évidente, mais les mesures à prendre pour y remédier ne le sont pas. Ainsi, l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) fonctionne comme une entente, avec une efficacité variable. Néanmoins, l'engagement des États dans les secteurs du pétrole et du gaz complique l'application du droit de la concurrence. L'implication de l'État dans un secteur ou dans sa régulation peut étayer des mécanismes de défense protégeant certains comportements anticoncurrentiels contre l'application des lois.

12. Les autorités d'Afrique du Sud ont mené par deux fois des investigations sur les prix élevés des produits alimentaires, mais n'ont décelé aucune infraction. En 1992, la Commission des droits de douane et des échanges a publié un rapport sur les prix des produits alimentaires au cours des années 80. D'après ses conclusions, sur la période 1981-1991, la hausse des prix des produits alimentaires a été plus forte que l'inflation globale, et la hausse des prix de détail des produits alimentaires a été supérieure à celle des prix à la production agricole. Pour enrayer cette spirale inflationniste, la Commission recommandait des mesures destinées à garantir une concurrence adéquate, notamment une déréglementation des marchés de produits agricoles et un réexamen du niveau des droits de douane.

13. En 2002, la Commission de la concurrence d'Afrique du Sud a reçu pour instruction d'enquêter sur la montée des prix des produits alimentaires. Elle est parvenue à la conclusion que cette hausse était essentiellement imputable à l'appréciation soudaine de la monnaie et à la forte demande régionale de maïs, qui constituait un produit de première nécessité pour les consommateurs à faible revenu. Le prix du maïs avait plus que doublé en l'espace de six mois. La Commission s'est inquiétée de la possibilité d'un alignement des prix intérieurs sur ceux à l'importation passant par des comportements collusoires, ou par l'application de hausses de prix excessives par des entreprises en position dominante. Tout en reconnaissant les difficultés causées par l'augmentation des prix des produits alimentaires, la Commission concluait que

cette augmentation ne paraissait pas avoir été provoquée par des comportements anticoncurrentiels (Commission de la concurrence d'Afrique du Sud, 2002).

14. À l'inverse, une récente enquête menée en Islande a mis en évidence des faits de collusion concernant les prix de produits alimentaires. Le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est tombé de 14 % à 7 % en 2007, et les droits d'accise ont été supprimés le 1er mars de la même année. En février 2007, les journaux ont dévoilé quelles mesures entendaient prendre de concert les membres de deux fédérations compte tenu de ces changements. Ces fédérations s'employaient manifestement à faire en sorte que les fournisseurs et les détaillants de fromages et de produits carnés modifient leurs prix dans les mêmes proportions et au même moment. Ces fédérations ont reconnu avoir enfreint le droit de la concurrence et accepté de payer des amendes (Autorité de la concurrence islandaise, 2008).

15. Les enquêtes sur l'évolution des cours du pétrole ont également été monnaie courante. Le Canada en offre plusieurs exemples. Le Bureau de la concurrence canadien a mené depuis 1990 six grandes enquêtes sur les tarifs pratiqués dans l'industrie pétrolière. D'après les conclusions de chacune d'elles, les hausses de prix étaient attribuables aux forces du marché et à l'augmentation des cours du pétrole brut (Bureau de la concurrence canadien, 2006). Néanmoins, des pratiques collusoires anticoncurrentielles se produisent parfois sur ces marchés. Ainsi, en 2008, le Bureau de la concurrence a constaté que dans plusieurs cas, des détaillants s'étaient entendus pour fixer le prix auquel l'essence était vendue aux consommateurs au Québec (Bureau de la concurrence canadien, 2008).

16. Ces exemples illustrent certains des résultats sur lesquels peuvent déboucher des enquêtes relatives à des phénomènes de flambée des prix. Une infraction peut être constatée, mais tel n'est pas été le cas dans la plupart des enquêtes d'ordre général. Parmi les exemples cités ici, l'enquête ayant conclu à une violation du droit de la concurrence avait commencé sur la base de pistes précises, et non d'une mission d'enquête d'ordre général sur le secteur confiée aux autorités compétentes. Dans la plupart des cas, ces investigations d'ordre général ont conclu que des chocs et des facteurs externes étaient à l'origine de la flambée des prix considérée. Cette analyse a parfois débouché sur des propositions de modification d'autres politiques, destinées à favoriser une baisse des prix et un renforcement de la concurrence.

17. Les événements ayant eu lieu depuis les envolées des prix observées en 2008 indiquent que l'on se trouve aujourd'hui dans ce cas de figure. Les prix ont réagi, pour l'essentiel, à des facteurs externes, et lorsque la situation du marché a changé, ils ont baissé. Les cours du pétrole brut ont reflué en deçà de la moitié du pic qu'ils avaient atteint à l'été 2008. En octobre 2008, les prix du blé avaient été quasiment divisés par deux par rapport à leur plus haut niveau, après qu'il fut devenu clair que les récoltes seraient plus importantes que prévu et que la demande serait plus faible. Pour des raisons similaires, les cours du maïs ont baissé de 35 % (FAO, 2008f, pp. 15 et 19). Le prix du riz n'a pas autant diminué et reste en fait supérieur aux niveaux auxquels il se situait à la fin de 2007. Dans l'ensemble, toutefois, en données corrigées de l'inflation, les prix des denrées alimentaires, même au point le plus haut observé en 2008, étaient nettement en deçà des sommets qu'ils avaient atteints au début des années 70 (OCDE-FAO, 2008, p. 44). La situation du marché peut entraîner la persistance d'un niveau plus élevé et d'une volatilité plus forte des prix des produits alimentaires que ceux observés au cours des dix dernières années. La volatilité des cours devrait rester prononcée en raison de la baisse du niveau des stocks (qui réduit d'autant leur capacité d'amortissement des chocs affectant l'offre et la demande), des investissements de sources non traditionnelles réalisés sur les marchés à terme, de l'étroitesse des marchés (mesurée par la proportion de la consommation mondiale faisant l'objet d'échanges internationaux) ainsi que de la diminution de l'élasticité de la demande. Les biocarburants et des chaînes d'approvisionnement alimentaire de plus en plus sophistiquées, qui sont tous deux considérés comme moins sensibles aux prix que les sources traditionnelles de demande, devraient représenter une part plus importante de la demande (OCDE-FAO, 2008, p. 31 et pp. 51-52).

Les effets des interventions publiques sur la concurrence

18. Les chocs ont des effets auxquels les gouvernements doivent remédier. Le niveau élevé des prix des produits alimentaires a suscité des troubles et des appels à l'intervention de l'État. Les autorités de la concurrence peuvent contribuer au choix de mesures permettant de remédier à ces effets et à leurs causes réelles et d'atténuer les souffrances causées, de compenser les effets induits sur la distribution des revenus, de préparer de meilleures réponses dans l'avenir, et d'éviter les interventions qui faussent le jeu de la concurrence ou aggravent la situation.

19. Pour concevoir des mesures adaptées, les pouvoir publics doivent cerner les causes des phénomènes considérés, et distinguer celles qui sont probablement temporaires de celles qui sont sans doute durables. Une mauvaise récolte pourrait constituer un facteur temporaire, par exemple, mais les mauvaises récoltes peuvent se reproduire, de sorte que ce risque ne peut être ignoré. Les facteurs à long terme qui sous-tendent la montée des prix des produits alimentaires pourraient résider dans l'augmentation du pouvoir d'achat, qui se traduit par une progression de la demande, la montée des cours du pétrole, la demande persistante de matières premières destinées à la production de biocarburants, et la faiblesse des stocks (OCDE-FAO, pp. 49-52).

20. De nombreux gouvernements ont réagi à la flambée des prix des produits alimentaires en adoptant des mesures destinées à limiter la hausse des prix intérieurs. Entre la mi-2007 et décembre 2008, 68 gouvernements avaient réduit ou suspendu des droits de douane et des taxes à l'importation, 63 avaient adopté des mesures de soutien à la production intérieure par la fourniture d'intrants agricoles et de crédit, 39 avaient mis en place ou renforcé des filets de protection sociale, notamment par des mesures ciblées d'aide alimentaire, et 25 avaient instauré ou renforcé des dispositifs de contrôle des prix ou des subventions aux prix. Les grands pays exportateurs imposaient des restrictions à l'exportation, qui constituaient les seules mesures pour lesquelles on constatait un début d'assouplissement en décembre 2008 (FAO, 2008c, p. 22).

Restrictions aux échanges

21. Plusieurs grands producteurs de denrées alimentaires ont pris des mesures pour limiter les exportations de produits agricoles et d'engrais. Ces mesures allaient des taxes à l'exportation à des embargos purs et simples, en passant par des prix minimums à l'exportation et des seuils d'exportation. La plupart de ces mesures étaient temporaires. L'Inde a interdit l'exportation de riz non basmati à partir d'avril. À la mi-octobre, l'Inde a repris ses exportations de riz aromatique de qualité supérieure, mais en leur appliquant un prix minimum. L'Inde est le troisième exportateur mondial de riz, mais ses exportations totales se sont établies en 2008 à leur plus bas niveau depuis 2001 et à tout juste la moitié du total de 5 millions de tonnes enregistré en 2007. Le Viet Nam a suspendu les ventes de gré à gré, puis imposé un prix minimum élevé à l'exportation lorsque ces transactions ont repris. Parmi les autres pays ayant tenté de contrôler leurs exportations de riz figuraient l'Égypte, le Guyana et le Pakistan. La Thaïlande a brièvement lancé l'idée de créer un cartel du riz, avant de la retirer une semaine plus tard (BBC, 2008 ; *International Herald Tribune*, 2008). Le Kazakhstan a interdit les exportations de blé d'avril à août, ainsi que les exportations de soja. L'Ukraine a instauré des quotas d'exportation, la Russie a imposé une taxe à l'exportation de 40 % sur le blé, et l'Argentine a bloqué les exportations de soja. Afin de réduire les exportations d'engrais, la Chine a appliqué en avril 2008 de nouveaux droits d'exportation de 130 % à 135 %, les droits sur les engrais azotés devant expirer en septembre et ceux appliqués aux engrais phosphatés en décembre (IFDC, 2008).

22. Ces restrictions ont clairement contribué à la persistance de prix mondiaux élevés. Lorsque, en avril, l'Ukraine a porté le volume d'exportations autorisées sur deux mois de 0.2 million de tonnes à

1.2 million de tonnes, les prix du blé sont tombés à leur plus bas niveau depuis 6 mois (FAO, 2008e, pp. 16 et 28 ; *Financial Times,* 2008e,a).

23. Les restrictions à l'exportation entraînent une hausse des prix internationaux à court terme et une baisse des prix intérieurs – à condition, toutefois, que ces dispositifs de restriction soient efficaces et qu'ils ne soient pas contournés par un recours à la contrebande ou par d'autres moyens. À plus long terme, si les restrictions à l'exportation pèsent sur les prix intérieurs, les agriculteurs se tourneront vers des cultures d'un meilleur rendement. En Argentine, la superficie utilisée pour les semis de la campagne de maïs d'été de 2009 devrait diminuer de 15 % par rapport à 2008, en partie du fait de la différence de rentabilité observée entre ces deux années (FAO, 2008b, p. 27). Au Canada, on tablait sur une augmentation de 16 % de la surface cultivée en blé entre la récolte de 2007 et celle de 2008, du fait de la hausse des prix du blé (FAO, 2008e, p. 14). Ces réactions diverses soulignent combien il est important que la hausse des prix des produits alimentaires se répercute sur les agriculteurs, afin qu'ils soient incités à ajuster l'offre de manière appropriée.

24. Les restrictions à l'exportation faussent le fonctionnement des marchés et entraînent des pertes d'efficience, tant à court qu'à long terme. Une fois qu'un exportateur a limité ses exportations, les autres sont davantage incités à imposer également de telles restrictions, ce qui exacerbe la flambée des prix internationaux. Le cas du riz l'illustre fort bien. En effet, 6 % à 7 % seulement de la production mondiale sont commercialisés à l'échelle internationale, si bien que le cours international du riz est sensible à des perturbations relativement modestes (FAO, 2008e, p. 27). Les principaux exportateurs se sont vu reprocher d'avoir limité la baisse des prix par leurs politiques – en particulier les restrictions persistantes aux exportations en Égypte et en Inde, et les achats publics sur le marché intérieur en Thaïlande[2] (FAO, 2008f, p. 25).

25. À plus long terme, les restrictions à l'exportation sapent la confiance dans la fiabilité des importations. Si les importations de produits alimentaires sont peu sûres ou coûteuses, les pressions exercées en faveur d'une augmentation de la production locale risquent de s'accentuer. Néanmoins, si les producteurs nationaux sont moins efficients que les exportateurs, il en résulte une perte de bien-être global, tandis que des subventions et des mécanismes de protection peuvent s'avérer nécessaires pour maintenir sur le marché ces producteurs moins efficients.

Ouverture aux échanges

26. Quelques pays ont réagi aux hausses de prix en réduisant ou en supprimant les droits à l'importation sur les produits agricoles. Les droits de douane appliqués aux céréales et aux huiles végétales s'établissent en moyenne à 8 % et 14 % respectivement, ce qui signifie que les réductions des droits à l'importation ont été modestes comparées aux récentes hausses de prix (FAO, 2008j). On ignore si les efforts déployés pour attirer les importations compensent les efforts accomplis par les autres pays pour limiter leurs exportations. Réduire les droits de douane pour stimuler les échanges constitue le type de mesure que les autorités de la concurrence approuveraient.

Subventions à la production et aux producteurs

27. De nombreux pays ont pris des dispositions pour soutenir directement la production. Elles ont notamment consisté à relever les prix réglementés versés aux agriculteurs, à augmenter les subventions à la

[2] Le riz est une denrée particulièrement sensible sur le plan politique dans de nombreux pays, car il représente 20 % de l'ensemble des calories consommées par les êtres humains, sachant que cette proportion est beaucoup plus élevée dans les pays pauvres d'Asie, comme le Bangladesh où elle atteint 71 %. Pour les grands pays consommateurs que sont la Chine et l'Inde, ce pourcentage s'établit à 26 % et 31 %, respectivement.

production agricole, et à appliquer un prix réduit au gazole destiné aux véhicules agricoles. Certains gouvernements ont révisé leurs politiques d'achats de produits agricoles. Ainsi, la Thaïlande, qui est le principal exportateur de riz, a mis en place un programme d'achats publics de riz reposant sur des niveaux de prix exceptionnellement élevés, qui doit courir jusqu'à fin septembre 2008 (FAO, 2008i). Le Sénégal et le Mali ont subventionné les achats d'engrais afin de renforcer le rendement des cultures de riz. D'autres programmes ont consisté à distribuer des intrants aux agriculteurs.

28. Ces aides à la production semblent avoir entraîné une progression des superficies consacrées aux cultures (FAO, 2008b, p. 13). La fixation de prix d'achats aux producteurs agricoles réduirait l'effet de la hausse des prix de marché internationaux sur les superficies cultivées.

Subventions à la consommation et mesures de « protection sociale »

29. Certains pays ont réagi du côté de la demande sur les marchés des produits alimentaires et énergétiques, en prenant des mesures de « protection sociale » telles que la distribution de nourriture, de bons d'alimentation ou d'espèces à des ménages ou des individus ciblés. Or, ces mesures pourraient avoir des effets à plus long terme sur la concurrence qui devraient être examinés. Certaines des fonctions en jeu sont en effet similaires aux activités menées par des entreprises privées de commercialisation et de distribution. Il convient de veiller à ce que les mesures de protection sociale ne mettent pas bas des réseaux privés de commercialisation et de distribution (FAO, 2008g, p. 14). Dans les cas où la distribution est devenue un monopole, une autorité de la concurrence pourrait envisager de préconiser l'organisation de procédures d'appel d'offres pour la fourniture de ces services, afin de renforcer la concurrence.

30. Les aides octroyées sous forme d'espèces ou de bons d'alimentation pourraient être préférables à la fourniture de produits, même dans une optique à court terme. Le Programme alimentaire mondial (PAM) s'est engagé dans cette voie pour favoriser le développement des capacités locales en matière de cultures vivrières. Le fait que des produits alimentaires soient achetés ailleurs et acheminés dans une zone de pénurie peut avoir un effet dissuasif sur le développement des capacités locales d'approvisionnement et de transport.

Mesures de contrôle des prix et des approvisionnements

31. Les prix de produits alimentaires ont été plafonnés dans certains pays, parmi lesquels le Bénin, le Cameroun, la Chine, l'Équateur, Haïti, le Mexique, la Russie et le Sénégal (FAO, 2008g, p. 19). Par ailleurs, plusieurs pays ont annoncé de nouveaux programmes visant à créer ou à augmenter des réserves stratégiques de denrées alimentaires telles que le blé et le riz, compte tenu de la hausse des prix des produits alimentaires (FAO, 2008e, p. 18).

32. Un plafonnement des prix est préjudiciable aux marchés, et ce d'autant plus que les plafonds sont fixés à un bas niveau par rapport aux prix du marché. De tels plafonds incitent d'abord les entreprises à conserver des stocks, puis, à plus long terme, ils les dissuadent de constituer et de détenir des stocks. Or, des stocks plus limités se traduisent par une moindre résilience du marché local, aggravant du même coup les futures flambées des prix. Le plafonnement des prix exerce un effet dissuasif sur la production future, même si force est d'admettre que des plafonds de prix « élevés », dont les producteurs potentiels anticipent qu'ils ne baisseront pas dans l'avenir, auront un effet dissuasif des plus limités sur la production future.

33. Les plafonds, et le rationnement qui en découlent, se traduisent par des efforts de contournement. Lorsque les prix maximums sont déterminés de telle sorte que la demande est supérieure à l'offre, un mécanisme administratif de répartition est nécessaire. Il existe alors des incitations économiques à contourner ce mécanisme de répartition. Les autorités de la concurrence peuvent se trouver submergées de plaintes concernant des pratiques de vente liée alors que celles-ci constituent simplement pour les

entreprises un moyen de se soustraire à la réglementation des prix. Point plus problématique, mais encore plus probable, on peut s'attendre à un développement de la corruption, du marché noir, de la contrebande et des organisations qui prospèrent en contournant les lois et règlements.

34. Le plafonnement des prix fausse le jeu de la concurrence. Ainsi, dans le cas des produits pétroliers, si la durée anticipée d'application des plafonds de prix est longue, la consommation de pétrole va être sensiblement plus importante. La différence entre le prix-plafond payé par les consommateurs et le prix de marché doit être couverte par les contribuables. Or, ce coût est appelé à augmenter si le prix de marché monte tandis que la consommation ne diminue pas. Et si le prix acquitté par les consommateurs est fixe, ils n'ont aucune raison de réduire leur consommation. Par ailleurs, une augmentation des impôts découragerait d'autres activités économiques.

35. Un écoulement des stocks stratégiques peut exercer un effet dissuasif sur la constitution de stocks et les activités de négoce du secteur privé. De même que le plafonnement des prix peut décourager la production, si les négociants du secteur privé s'attendent à ce que la constitution de stocks ne soit pas rentable, ils réduiront leurs stocks. Or, dans la mesure où la présence de stocks contribue à la résilience du marché, cela aggravera les futures flambées des cours. En revanche, il est possible qu'un écoulement des stocks intervenant dans des conditions clairement définies de tensions aiguës sur le marché ne modifie pas sensiblement les anticipations des négociants du secteur privé concernant le rendement des stocks, et qu'il ne les dissuade donc pas de manière significative d'investir dans la constitution de stocks.

Entrer sur le marché

36. Sur le marché du riz, certains gouvernements ont conclu des accords directs avec d'autres gouvernements, vraisemblablement à des prix inférieurs à ceux du marché (FAO, 2008e, p. 28). Pour contourner complètement les marchés internationaux, certains gouvernements de pays importateurs de produits alimentaires achètent ou louent des terres agricoles à l'étranger. Ils entendent importer sur leur marché intérieur les récoltes ainsi obtenues. Ces importateurs sont généralement des pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, tandis que les pays offrant des terres agricoles à vendre ou à louer sont l'Ukraine, le Soudan et l'Éthiopie (*Financial Times*, 2008d). Les investissements réalisés peuvent déboucher sur une amélioration des rendements, mais la gouvernance et les infrastructures peuvent laisser à désirer dans certains pays (*Financial Times*, 2008g).

Observations générales

37. La promotion de la concurrence peut contribuer au renforcement des capacités de production alimentaire ainsi que de la résistance des zones rurales des pays en développement. Les lacunes des marchés de produits de base spécifiquement identifiées comme limitant le développement de l'agriculture et l'amélioration de la productivité dans les pays en développement résident dans le fait que les petits exploitants n'ont pas accès à l'information sur le marché, que les critères de qualité et les normes sont inadéquats et peu appliqués, et que les organisations d'agriculteurs chargées de la commercialisation des produits en vrac sont inefficaces. Ils se heurtent également à des problèmes d'accès aux infrastructures, aux transports et aux marchés du crédit (FAO, 2008a, par. 47 et 50). Certaines de ces lacunes pourraient être comblées en partie par un renforcement de la concurrence. Si les marchés des transports ou des intrants font l'objet d'une entente ou d'un monopole, des mesures d'application du droit de la concurrence peuvent s'imposer, ou à tout le moins des mesures de promotion de la concurrence destinées à réduire les obstacles à l'entrée, par exemple. Si les infrastructures requises existent, un refus d'accès ou des conditions d'accès discriminatoires peuvent donner lieu à des poursuites en tant qu'abus de position dominante. La notion d'infrastructures peut recouvrir ici non seulement des canalisations et des câbles, mais aussi des éléments tels que des moyens de commercialisation. Si les infrastructures requises n'existent pas, les autorités de la concurrence peuvent préconiser des mesures destinées à améliorer l'accès des petits exploitants à des

marchés plus vastes. Les accords concernant la mise en place et l'application de normes et de mécanismes de collecte et de diffusion des informations sur les prix de marché, ainsi que les organismes de commercialisation, peuvent faire l'objet d'un réexamen destiné à garantir qu'ils favorisent le jeu de la concurrence et l'efficience économique.

38. Les mesures prises par les pouvoirs publics pour faire face aux crises ne doivent pas exacerber les défaillances des marchés. Le niveau élevé des prix constitue probablement un résultat, et non une cause. L'action publique doit viser à établir un nouvel et meilleur équilibre de marché, c'est-à-dire à améliorer le fonctionnement des marchés de produits alimentaires. L'Équipe spéciale de haut niveau des Nations unies sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire a publié un Cadre global d'action (CGA), dans lequel elle recommande la poursuite des objectifs suivants liés aux marchés (sachant que ce cadre comprend également d'autres recommandations, notamment en matière d'aide alimentaire d'urgence) :

- stimuler de la production alimentaire des petits exploitants, non seulement en facilitant l'accès aux intrants agricoles coûteux, tels que semences, engrais et fourrage, mais aussi en améliorant rapidement les infrastructures rurales, telles que systèmes d'irrigation, transport vers les marchés, entreposage après récolte et transformation des produits ;

- ajuster en fonction des besoins les politiques commerciales et fiscales ;

- préserver la croissance de la production alimentaire des petits exploitants ;

- améliorer les marchés internationaux des produits alimentaires ;

- parvenir à un consensus international sur les biocarburants (FAO, 2008h).

39. De même, la FAO et l'OCDE ont pris position en faveur de mesures de soutien aux marchés s'inscrivant dans une perspective de moyen à long terme. Elles ont notamment préconisé d'investir dans la recherche, la vulgarisation et l'enseignement dans le domaine agricole, ainsi que de s'attacher au développement économique et de réformer les politiques commerciales agricoles. Elles relèvent que « la "protection" conférée aux producteurs de denrées agricoles par le soutien des prix et les mesures aux frontières […] limite les possibilités de croissance à l'étranger pour les producteurs et pèse sur les consommateurs du pays. Par ailleurs, les taxes et embargos sur les exportations peuvent apporter provisoirement un certain répit aux consommateurs des pays concernés […], mais ils constituent une charge encore plus lourde à supporter pour les producteurs nationaux et limitent la réactivité de l'offre, tout en contribuant aux incertitudes qui entourent les marchés mondiaux des produits de base » (OCDE-FAO, 2008, p. 32).

Les problèmes de concurrence soulevés par les mesures prises en cas de repli de l'activité économique

40. La crise financière mondiale se répercute sur la sphère réelle de l'économie, où sont produits et négociés les biens et les services non financiers. Ces répercussions diffèrent suivant les économies. Dans le cas des pays en développement, qui doivent faire face aux effets induits sur leur économie, il convient notamment de renforcer la flexibilité du secteur privé et la résilience du marché et de continuer à améliorer le climat de l'investissement, ces mesures constituant les principaux conseils macroéconomiques de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2008a).

41. Néanmoins, tenter de préserver le statu quo en restreignant la concurrence serait une erreur. Les mesures largement utilisées pendant la dépression des années 30, qui se sont révélées inadaptées par la suite, ont notamment consisté à relever les barrières commerciales et à tolérer ou autoriser les ententes, au

lieu de s'en tenir à l'application du droit de la concurrence. Ainsi, aux États-Unis, pendant la Grande Crise des années 30, la Cour suprême ne considérait pas les ententes horizontales sur les prix comme des pratiques illégales en soi. Certains droits de la concurrence prévoient la possibilité de mettre en place des « cartels de crise » en cas de crise structurelle. En Allemagne, un cartel de crise structurelle peut être toléré s'il est nécessaire pour ajuster systématiquement la capacité à un changement durable de la demande, à condition qu'il tienne compte des conditions de concurrence dans les secteurs économiques concernés (OCDE, 2004, pp. 15-16). Les gouvernements peuvent être tentés de permettre à un secteur de s'entendre sur la façon dont sa structure devrait évoluer pour s'adapter aux nouvelles conditions du marché. Or, ce type d'entente représente un risque sérieux pour la concurrence et l'efficience économique.

42. Les subventions accordées aux entreprises peuvent également fausser le jeu de la concurrence et entraîner des pertes d'efficience, en débouchant sur une augmentation des approvisionnements assurés par des entreprises qui sont moins efficientes, ou qui proposent des biens ou services moins attractifs. Ces aides sont coûteuses en ressources, qui passent par des transferts à court terme des contribuables vers les entreprises soutenues. Cette aide réduit l'incitation de celui qui en bénéficie à accroître son efficience ou à innover pour mieux satisfaire les besoins des consommateurs. L'aide réduit également les incitations des entreprises non soutenues à investir et innover, dans la mesure où leurs bénéfices potentiels sont amputés par le report de certaines ventes sur les entreprises aidées.

43. Les règles de concurrence concernant les subventions ne doivent pas nécessairement interdire toute aide d'urgence. Ainsi, dans l'Union européenne (UE), où les aides qui faussent la concurrence sont proscrites, le droit prévoit des dérogations. L'une d'elles concerne les « aides au sauvetage », conçues comme des mesures d'urgence à court terme prises en faveur d'entreprises pour assurer leur survie. Une autre dérogation concerne les aides destinées « à remédier à une perturbation grave de l'économie ». Les restrictions relatives à cette dernière catégorie d'aide ont été assouplies, en raison de la sensibilisation accrue au risque systémique inhérent au système financier. Il reste à voir si le champ des distorsions de concurrence peut être suffisamment limité.

BIBLIOGRAPHIE

AIE (Agence internationale de l'énergie) (2008), *World Energy Outlook*, « Executive Summary. » http://www.iea.org/Textbase/npsum/WEO2008SUM.pdf.

Autorité de la concurrence islandaise (2008), « Federation of Icelandic Industries and Icelandic Federation of Trade and Services admit to violations of the Competition Act and consent to payment of a fine », Communiqué de presse, 14 février. http://www.samkeppni.is/samkeppni/en/news/?cat_id=36906&ew_0_a_id=302367.

Banque mondiale (2008a), « Global Financial Crisis and Implications for Developing Countries », *Background paper for G-20 Finance Ministers' Meeting*, 8 novembre. http://www.worldbank.org/html/extdr/financialcrisis/pdf/G20FinBackgroundpaper.pdf

Banque mondiale (2008b), « Weathering the Storm: Economic Policy Responses to the Financial Crisis », novembre. http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/weatheringstorm.pdf

BBC News (2008), « Thailand calls for a rice cartel », 2 mai. http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7379368.stm.

Bureau de la concurrence canadien (2006), « Fiche de renseignements à l'intention des consommateurs sur les prix de l'essence », mars. http://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/fra/01906.html.

Bureau de la concurrence canadien (2008), « Le Bureau de la concurrence découvre un cartel sur l'essence au Québec », Précis d'information, 12 juin. http://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/fra/02693.html.

Bureau de la concurrence du Royaume-Uni (2008), « OFT statement on proposed merger between Lloyds TSB and HBOS », Press release 108-08, 18 septembre.

Commission de la concurrence d'Afrique du Sud (2002), *Food Prices Final Report*, 8 novembre. http://www.compcom.co.za/policyresearch/policyDocs/Food%20Prices%20Final%20Report%2008-10-2002.pdf.

Commission européenne (2004), « Lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté », Journal officiel C 244/2, 1.10.2004, consultable à l'adresse suivante : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:244:0002:0017:FR:PDF.

Commission européenne (2008a), State aid NN 25/2008 (ex CP 15/08) WestLB riskshield, Allemagne, 30 avril 2008, C(2008)1628 final, Lettre à l'État- membre. http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/doc/NN-25-2008-WLWL-en-30.04.2008.pdf

Commission européenne (2008b), State aid NN 36/2008 – Denmark Roskilde Bank A/S, 31 juillet 2008, Lettre à l'État- membre. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/ii/doc/NN-36-2008-WLWL-en-30-07-2008.pdf

Commission européenne (2008c), « Application des règles en matière d'aides d'État aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale »,

Communication de la Commission, octobre. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:270:0008:0014:FR:PDF .

Conseil des gouverneurs du Système fédéral de Réserve, Services du Contrôleur de la Monnaie et ministère de la Justice des États-Unis (1995), *Bank Merger Competitive Review Screening Guidelines*, consultable à l'adresse suivante : http://www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/6472.htm

Cour de justice des Communautés européennes (1999), « Arrêt du Tribunal de première instance dans les affaires jointes T-132/96 et T-143/96 – *Freistaat Sachsen, Volkswagen AG et Volkswagen Sachsen GmbH / Commission* », Communiqué de presse nº 97/99, 15 décembre 1999. http://curia.europa.eu/fr/actu/communiques/cp99/aff/cp9997fr.htm

FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) (2008a), « Évaluation de la situation mondiale en matière de sécurité alimentaire et de nutrition », Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Trente-quatrième session, 14 -17 octobre 2008. ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/014/k3175f.pdf

FAO (2008b), *Perspectives de récolte et situation alimentaire*, No. 4, octobre 2008. ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ai473f/ai473f00.pdf

FAO (2008c), *Perspectives de récolte et situation alimentaire*, No. 5, décembre 2008. http://www.fao.org/docrep/011/ai476f/ai476f00.htm ou ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ai476f/ai476f00.pdf .

FAO (2008d), « Programme d'urgence en faveur du riz en Afrique de l'Ouest », 14 juillet. http://www.fao.org/isfp/isfp-highlights/points-essentiels/fr/item/6414/icode/

FAO (2008e), *Perspectives de l'alimentation - Analyse des marchés mondiaux*, juin 2008. ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ai466f/ai466f00.pdf

FAO (2008f), *Perspectives de l'alimentation - Analyse des marchés mondiaux*, novembre 2008. ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ai474f/ai474f00.pdf

FAO (2008g), *FAO's Initiative on Soaring Food Prices – Guide for Immediate Country Level Action*, mai. http://www.fao.org/fileadmin/templates/worldfood/Reports_and_docs/IFSP_guide_immediate_action.pdf.

FAO (2008h), « L'Initiative sur la flambée des prix des aliments et l'Équipe spéciale de haut niveau des Nations Unies sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire », http://www.fao.org/isfp/linitiative-sur-la-flambee-des-prix-des-aliments-et-lequipe-speciale-de-haut-niveau-des-nations-unies-sur-la-crise-mondiale-de-la-securite-alimentaire/fr/.

FAO (2008i), *International Cereal Export Prices*, 4 juillet. http://www.fao.org/Giews/english/ewi/cerealprice/08071/2.htm.

FAO (2008j), « National Policy Responses to High Food Prices », *Economic and Social Perspectives Policy Brief 1*, juillet. ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/aj113e/aj113e00.pdf

FAO (2008k), *Suivi du marché du riz*, juillet.

Farm Foundation Forum (2008), « What the financial/credit crisis means to the agriculture and food industries », 18 novembre. http://www.farmfoundation.org/news/templates/template.aspx?articleid=363&zoneid=23.

Financial Times (2008a), « Kiev move sees wheat price fall », 25 avril.

Financial Times (2008b), « Food crisis: An old worry creeps back in », 6 juillet.

Financial Times (2008c), « Food crisis drives up cost of staples », 31 juillet.

Financial Times (2008d), « UN warns of food 'neo-colonialism' », 19 août.

Financial Times (2008e), « Big food exporters ease restrictions », 5 septembre.

Financial Times (2008f), « Agriculture: The battle to bring more land into production », 30 septembre.

Financial Times (2008g), « Gazprom alert on refinancing », 23 octobre.

GAO (*General Accounting Office*, Organisme fédéral de contrôle des comptes et de la gestion publique) des États-Unis (2003), « Natural Gas: Domestic Nitrogen Fertilizer Production Depends on Natural Gas Availability and Prices », GAO-03-1148. http://www.gao.gov/new.items/d031148.pdf.

Gellhorn, Ernest et William E. Kovacic (1994), *Antitrust Law and Economics in a Nutshell, 4th ed.* West Group: St. Paul.

IFDC (Centre international de développement des engrais) (2008), « World Fertilizer Prices Continue to Soar », *IFDC Report* vol. 33, no. 2, juin. http://www.ifdc.org/New_Layout/Publications_Catalog/Free_Reports/June%20%202008%20English%20Newsletter.pdf.

International Herald Tribune (2008), « Thailand drops idea for rice cartel », 6 mai. http://www.iht.com/articles/2008/05/06/business/baht.php

Lewis, David (2008), « Competition Law and Policy in Bad Times », discours prononcé au cours de la « Conference on Regulation » organisée par la DPRU (Development Policy Research Unit), à Johannesburg, en octobre. http://www.comptrib.co.za/Publications/Speeches/lewis14.pdf

Ministère de l'Activité économique, de l'Entreprise et de la Réforme de la réglementation du Royaume-Uni (2008), « Intervention Notice given Pursuant to Section 42 Enterprise Act 2002 », 18 septembre, consultable à l'adresse suivante : http://www.berr.gov.uk/files/file47995.pdf

Ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales du Royaume-Uni (2008), « Ensuring the UK's Food Security in a Changing World », Discussion Paper, juillet, consultable à l'adresse suivante : http://www.defra.gov.uk/foodrin/policy/pdf/Ensuring-UK-Food-Security-in-a-changing-world-170708.pdf

OCDE (1998), « Enhancing the Role of Competition in the Regulation of Banks, » *Background Paper* in Competition Policy Roundtables No. 17. http://www.oecd.org/dataoecd/34/58/1920512.pdf .

OCDE (2004), « Le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation », préparé en vue de l'*Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation* consacré à l'Allemagne. http://www.oecd.org/dataoecd/27/63/34761403.pdf .

OCDE (2007), « Energy Security and Competition Policy, » *Background Paper* to Competition Policy Roundtables No. 74. http://www.oecd.org/dataoecd/5/21/39897242.pdf.

OCDE-FAO (2008), *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2008-2017 – Synthèse*, http://www.oecd.org/dataoecd/54/35/40716017.pdf.

Rochet, Jean-Charles (2008), *Why Are There So Many Banking Crises?* Princeton University Press. Introduction consultable à l'adresse suivante : http://press.princeton.edu/chapters/i8660.pdf.

Skinner, Robert (2006), « Strategies for Greater Energy Security and Resource Security », *Background Notes*, Oxford Institute for Energy Studies, juin.

Timmer, Peter C. (2008), « Causes of High Food Prices », Asian Development Bank Economics Working Paper No. 128. http://www.adb.org/Documents/Working-Papers/2008/Economics-WP128.pdf

Washington Post (2008), « Financing Meltdown Worsens Food Crisis », 26 octobre.