

# Les défis pour les pays en développement

Autor(en): **Brusick, Philippe**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **64 (2006)**

Heft 1: **Concurrence et compétitivité dans le contexte mondial et suisse ; Administration et gestion publique. IV**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-141820>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# LES DÉFIS POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

PHILIPPE BRUSICK<sup>1</sup>

*Directeur de la division de la politique de la concurrence et de la consommation*

*CNUCED, Genève*

*philippe.brusick@unctad.org*

> L'idée que les pays en développement n'auraient pas besoin d'un Droit de la concurrence est souvent prétendue. Dans cet article, l'auteur reprend tous les arguments fondant cette prétention et les réfute un à un. Parce qu'elles sont les principales victimes des pratiques anticoncurrentielles, les pays en développement devraient se doter d'une politique de la concurrence pour contrôler notamment les pratiques qui pénalisent leurs marchés et leurs entreprises.

## LE DROIT ET LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE: UN LUXE RÉSERVÉ AUX PAYS DÉVELOPPÉS?

«Les Pays en voie de développement n'ont pas besoin d'un droit de la concurrence, et de toute manière ils seraient incapables d'appliquer correctement un instrument aussi complexe et donnant une large discrétion à une administration bureaucratique qui risque d'être corrompue ou tout simplement incompétente». Le premier défi consiste à démentir une telle conviction déjà dans les pays développés et au sein des organisations internationales.

Par ailleurs, les PVD eux-mêmes sont souvent réticents à reconnaître les bienfaits d'une politique de la concurrence. Nombreux sont les représentants du secteur privé en particulier qui considèrent que la concurrence est plutôt facteur de disruption industrielle et de mainmise étrangère sur les «joyaux de la couronne». Il s'agirait d'un complot en quelque sorte, visant à affaiblir les entreprises locales afin de favoriser les multinationales et de coloniser ces pays sur le plan économique. Les tenants d'une politique industrielle protectionniste feraient plus confiance à la constitution de monopoles d'Etat ou de grands groupes intégrés à la manière des «Keiretsus» japonais ou des «Chaebols» coréens du passé, qu'ils considèrent comme source des succès économiques de ces deux pays. Ils font valoir que la taille réduite des marchés des PVD, la nécessité de consolidation interne pour être fort à l'extérieur, ainsi que la tradition de coopération plutôt que de concurrence de certains pays asiatiques en particulier, favorisent l'idée qu'il faut créer des monopoles nationaux, d'une taille ou d'une «masse critique» suffisante pour être mieux à même d'affronter les géants multinationaux.

---

<sup>1</sup> Philippe Brusick est le Chef du Programme de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) sur les Politiques de concurrence et de protection des consommateurs. Toutefois, les vues exprimées dans ce chapitre sont celles de l'auteur et ne sauraient en aucune manière être imputées à la CNUCED ou aux Nations Unies.

Enfin et surtout, nombreux sont ceux qui associent concurrence avec fermeture d'usines et chômage, car selon eux, la concurrence force les entreprises à réduire leurs marges au maximum, ce qui les pousserait à la faillite ou tout au moins à licencier massivement, alors que les monopoles, le plus souvent des monopoles d'Etat ou soutenus et protégés par l'Etat seraient capables de créer les marges de profit nécessaire à l'investissement, à la recherche et développement (R&D) et à la garantie de l'emploi.

Nous avons résumé quelques-uns des arguments les plus courants des adversaires de la politique de concurrence dans les PVD et - il faut bien le dire - même de certains ministères de pays développés qui oublient régulièrement les principes économiques pour se lancer dans un populisme volontiers nationaliste et protectionniste. Alors, qu'en est-il en réalité? Devons-nous accepter ces arguments et refuser toute concurrence, du moins pour les PVD, ou relever le défi et expliquer pourquoi le repli sur soi, le protectionnisme et la frilosité ne sont que les meilleurs moyens de se voir marginaliser dans un monde en marche vers une mondialisation toujours plus poussée?

Dans ce chapitre nous réfuterons systématiquement tous les arguments présentés ci-dessus, puis nous examinerons pourquoi à nos yeux, ce sont les PVD - et les plus pauvres en particulier - qui ont le plus sérieux besoin de politique et de droit de la concurrence. Nous examinerons ensuite le défi de la CNUCED en ce domaine, qui consiste à convaincre et à aider tous les pays qui en font la demande, PVD ou économies en transition, à adopter un droit de la concurrence approprié à leurs besoins de développement, ceci en coopération avec les pays et les organisations actives dans ce domaine, comme l'OCDE et le Réseau international de la concurrence (ICN).

#### LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT:

##### UN TERRAIN FERTILE POUR LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES

Les PVD les plus pauvres et les PMA sont susceptibles de souffrir le plus des pratiques anticoncurrentielles. Non-seulement leurs marchés, de par leurs caractéristiques, sont un terrain fertile pour la multiplication de pratiques anticoncurrentielles de toutes sortes, mais ces pratiques sont très probablement la principale cause de leur sous-développement. Examinons quelques-unes des principales caractéristiques des pays pauvres et des PMA:

- (i) Une main-d'œuvre non qualifiée abondante et un chômage très élevé, doublé d'un secteur informel très important;
- (ii) Une population proche du niveau de subsistance et une formation de capital inexistante ou insuffisante;
- (iii) La taille réduite des marchés en raison du faible pouvoir d'achat ou des conditions propres du pays, avec impossibilité d'appliquer des économies d'échelle;
- (iv) Des infrastructures rudimentaires et en mauvais état;
- (v) Une dépendance excessive sur la monoculture ou l'exploitation d'un seul produit de base avec une faible capacité de transformation;
- (vi) Une gouvernance le plus souvent basée sur les traditions ancestrales, avec une forte tendance au népotisme et à la corruption et parfois un état de guerre civile ou d'insurrection.

Si nous analysons chacune de ces caractéristiques en fonction de la politique de la concurrence, nous pouvons constater que chacune d'entre elles favorise l'éclosion de structures et de pratiques anticoncurrentielles et que pour y remédier, il ne suffit pas d'appliquer un droit de la concurrence, mais que toute une série de mesures d'accompagnement visant à transformer ces caractéristiques sont nécessaires.

Les caractéristiques (i) et (ii) signifient qu'une offre abondante de main-d'œuvre non qualifiée, donc totalement atomisée, est confrontée à une carence de capitaux, donc un nombre très limité d'investisseurs potentiels. De rares investisseurs, souvent seul l'Etat sous la forme de monopole, seront à même d'exploiter la situation à leur avantage. Il en résultera des conditions défavorables pour les travailleurs, mais aussi pour les fournisseurs, s'il s'agit d'agriculteurs ou de petites exploitations artisanales, et bien entendu pour les consommateurs ou les utilisateurs des biens ou services produits par de telles entreprises en position dominante.

En ce qui concerne les caractéristiques ((iii) et (iv)), le niveau rudimentaire des infrastructures implique une segmentation des marchés, ce qui facilite l'éclosion de pratiques anticoncurrentielles de toutes sortes, car les marchés seront segmentés à l'extrême et donc aptes à l'existence de monopoles ou à la création d'ententes entre les rares fournisseurs. Il est clair que la taille limitée des marchés rend impossible la formation d'économies d'échelle et ne se prête qu'à la formation de monopoles «naturels», en tout cas dans les secteurs où les échanges sont impossibles.

La dépendance sur la monoculture ou l'exploitation de produits de base sans les capitaux suffisants pour les transformer notée au point (iv) accentue la dépendance sur les investisseurs étrangers, seuls capables d'exploiter les opportunités et prônes à monopoliser ces marchés. Souvent même ils argumentent des difficiles conditions ambiantes pour exiger l'octroi d'une concession ou d'un monopole légal de la part de l'Etat.

Enfin, ajoutons à cela la mauvaise gouvernance et l'abus de position dominante décrites au point (v) et nous avons tous les ingrédients nécessaires pour l'exploitation et l'étouffement des marchés.

La constatation qui s'impose, c'est que la concurrence est le seul moyen de réguler naturellement les marchés pour lutter efficacement contre la corruption et le népotisme. La grande corruption est le plus souvent basée sur l'attribution injustifiée de monopoles et de passe-droits. Ainsi pouvons-nous affirmer que moins les marchés sont développés et plus ils sont sujets à des structures prônes aux pratiques anticoncurrentielles. Contrairement donc à l'idée répandue de l'inexistence de telles pratiques dans les PVD, nous pouvons affirmer au contraire que ce sont les pays les plus pauvres qui en souffrent le plus.

#### GARANTIR L'OUVERTURE DES MARCHÉS À L'ENTRÉE COMME À LA SORTIE

Le rôle de la politique de la concurrence consiste avant tout à veiller au bon fonctionnement des marchés. Cela implique en premier lieu l'existence de marchés aussi ouverts que possible, tant à l'entrée, par la fondation d'entreprises et la croissance interne des sociétés ou par les fusions-acquisitions de la part d'investisseurs nationaux ou étrangers, qu'à la sortie, lorsque des entreprises sanctionnées par le marché font faillite.

Cette responsabilité première des autorités de la concurrence est souvent occultée par la primauté donnée à leur rôle de garant de la concurrence au sein des marchés. Les PVD plus

que tout autres, souffrent de difficultés souvent insurmontables à l'accès même aux marchés nationaux pour leurs propres entrepreneurs. L'existence de secteurs informels importants, (jusqu'à 60-80% du PIB selon les estimations, dans certains pays d'Amérique Latine et d'Afrique) est le résultat d'une combinaison de facteurs qui empêchent l'accès des entreprises au secteur formel. Selon une étude récente de la Banque Mondiale<sup>2</sup>, il faut compter 198 jours pour lancer une nouvelle entreprise au Laos. Au Siera Leone, une société qui paierait tous ses impôts honnêtement devrait payer au fisc 164% de plus que ses bénéficiaires! Alors que les importateurs africains perdent 8 jours en moyenne dans les ports du continent et 9 sur les routes, il leur faut encore 43 jours pour s'acquitter de toute la paperasse exigée par les inspecteurs des douanes. Une législation tatillonne, souvent calquée sur celle des pays développés, part de bons sentiments, mais ne sert que rarement son objectif initial. La corruption aidant, elle réussit plutôt à décourager les plus honnêtes, qui finissent par se laisser glisser vers l'économie informelle.

En ce qui concerne la sortie des marchés nationaux, lorsque des entreprises sont mal en point, il arrive souvent que le gouvernement saigne son budget étriqué pour essayer d'éviter à tout prix leur disparition et les licenciements qui en résulteraient. Souvent, hélas, ces fonds seraient beaucoup mieux employés à favoriser des secteurs dynamiques où le pays jouit d'avantages comparatifs, plutôt que de prolonger la survie de canards boiteux condamnés irrémédiablement au déclin et à la faillite.

Si l'entrée au marché national se fait par le biais d'une OPA de la part d'un investisseur étranger, pourquoi se soucier de la «perte de contrôle d'un joyau de la couronne»? Et si le «champion national» passait sous contrôle étranger quel serait le problème? Cela signifierait tout simplement que les investisseurs étrangers sont prêts à miser sur cette société, et par conséquent sur ce pays, faisant par la même occasion monter le cours en Bourse (s'il existe un marché des valeurs), au bénéfice des nombreux investisseurs nationaux et augmentant les investissements disponibles sur le marché national. Est-ce le rôle du Gouvernement de maintenir à tout prix les sociétés sous le giron national? On expliquera que les gestionnaires étrangers tiennent moins à cœur les intérêts nationaux et auraient moins de scrupules à licencier massivement. Mais les lois du pays s'appliquent à toutes les sociétés de la même façon. Il y aurait lieu par contre de se préoccuper si d'aventure cette fusion était destinée à créer ou à consolider une position dominante, ou à monopoliser un marché donné; mais c'est là la deuxième tâche primordiale de l'organisme de concurrence, dont nous parlerons plus bas. Les PVD et aussi certains pays développés devraient se soucier uniquement de la position concurrentielle de telles sociétés sur leurs marchés et s'appliquer à remédier leur conduite anticoncurrentielle, à condition bien-entendu, qu'ils se soient dotés des moyens nécessaires pour effectuer une analyse correcte et de pouvoir y remédier en appliquant la loi.

#### LES PRIORITÉS POUR FAVORISER LA CRÉATION D'ENTREPRISES COMPÉTITIVES DANS LES PVD

Les PVD devraient aussi employer tous les moyens possibles pour favoriser l'entrée de nouveau entrepreneurs nationaux sur le marché national. Dans de nombreux PVD, et surtout dans les pays les moins avancés (PMA), même si des opportunités d'affaires se présentent,

<sup>2</sup> «Doing Business Report», World Bank 2005

rare sont les citoyens en mesure de créer de nouvelles entreprises. Soit que les capitaux nécessaires ne sont pas disponibles par manque de formation de capital suffisante, soit que les moyens humains sont trop limités. Lorsque l'on parle de créer une « culture de la concurrence », cela devrait servir en particulier à favoriser la création d'un esprit d'entreprise. Des cours de formation devraient inclure les règles fondamentales de la création d'entreprises et favoriser la création d'une nouvelle classe d'entrepreneurs, susceptibles de fonder et de gérer des entreprises. Cela n'est pas évident dans des pays fortement étatisés jusque là, où l'esprit d'entreprise était plutôt jugé suspect, s'il n'était pas tout simplement réprimé!

Alors que l'on offre dans certains PVD des conditions attrayantes pour attirer les investisseurs étrangers, souvent à coup de réductions d'impôts ou en créant de zones de développement exclusivement pour les sociétés étrangères, on devrait s'attacher à favoriser la création d'entreprises par des nationaux et surtout éviter de fausser la concurrence au détriment de ceux-ci. Un soin particulier devrait aussi être accordé à développer les infrastructures nécessaires au développement du secteur privé. En particulier, le secteur bancaire et du crédit d'entreprise devrait être mis à niveau en toute priorité. Il faudrait s'assurer que le secteur est adapté aux besoins des PME naissantes et ne qu'il ne se limite pas exclusivement au financement des sociétés multinationales. La politique de la concurrence devrait veiller à ce que le système bancaire ne soit pas monopolisé ou cartellisé au détriment du développement d'un secteur privé des affaires.

Plus généralement, l'autorité de concurrence devrait s'attacher en priorité à s'assurer que tous les secteurs essentiels au développement des affaires (crédit, télécommunications, énergie, transports, services de distribution, assurances, etc.) sont en mesure de fournir des services compétitifs aux entreprises. C'est pourquoi il est essentiel que l'autorité de concurrence accompagne les réformes de mise à niveau et de privatisation. Il s'agit en particulier de s'assurer que les privatisations ne transforment pas un monopole public en un monopole privé. Même lorsque le secteur est privatisé au moyen de l'octroi d'une concession, l'autorité devrait veiller à ce que l'attribution des marchés se fasse de manière concurrentielle et que les concessions ne soient pas attribuées pour des périodes trop longues. De plus, les services publics et autres monopoles naturels devraient être placés sous le contrôle de l'autorité de concurrence ou d'autorités de régulation compétentes en matières de concurrence, afin de s'assurer qu'ils offrent des conditions compétitives à leurs utilisateurs, et qu'ils n'abusent pas de leur position dominante. Les consommateurs, tant les particuliers que les entreprises utilisatrices de tels biens et services, devraient avoir leur mot à dire, être périodiquement consultés et pouvoir saisir l'autorité de concurrence en cas d'abus. Tout cela pour s'assurer que des secteurs d'infrastructure essentiels pour les affaires ne pénalisent pas l'efficacité et la compétitivité des entreprises.

De nombreux pays, tant développés que PVD attribuent des responsabilités de concurrence à l'autorité chargée de réguler ces secteurs. Le problème est que souvent dans les PVD, l'autorité de régulation est celle qui gérait auparavant le monopole d'Etat, et par conséquent elle risque de ne pas apprécier les recommandations issues de ce nouvel intrus, l'autorité de concurrence. Le risque est que l'autorité de régulation d'un monopole naturel se contente de poursuivre les affaires comme auparavant, lorsqu'elle dirigeait le monopole d'Etat.

## LE RÔLE CONSULTATIF DE L'AUTORITÉ DE CONCURRENCE AUPRÈS DU GOUVERNEMENT ET POUR LA CRÉATION D'UNE «CULTURE DE LA CONCURRENCE»

Dans le cadre de l'assistance technique, on recommande souvent aux PVD de garantir l'indépendance de l'autorité de concurrence que l'on se propose de créer. Cela est très important, en particulier pour s'assurer de l'impartialité des décisions de l'organisme en question, étant donné que par nature le droit de la concurrence procure une marge de discrétion considérable aux responsables chargés de l'application de la loi, et qu'il faut éviter à tout prix que l'autorité ne fasse qu'obéir aux desiderata des politiciens au pouvoir, sans fonder leurs décisions sur des critères de libre concurrence.

Cependant, il est important de noter que dans les PVD surtout, il est indispensable que l'autorité de concurrence ait le soutien du pouvoir exécutif, sous peine de se voir reléguer au rang d'un maillon insignifiant de la bureaucratie existante. On constate trop souvent, hélas, que l'autorité de concurrence, mise en place à grands coups de publicité par le gouvernement en place se retrouve quelques années plus tard lâchée par le pouvoir, soit que le gouvernement a changé et que le nouvel exécutif ne comprend pas l'utilité de la politique de la concurrence soit, pis encore, que l'exécutif voit d'un très mauvais œil l'existence d'une autorité de la concurrence indépendante, une sorte d'«Etat dans l'Etat» qui va justement sanctionner les grosses entreprises et les monopoles qu'il contrôle, et dont il est probablement issu, tel ou tel ministre ayant dirigé ces entreprises avant sa venue au pouvoir.

Pour toutes ces raisons, dans les économies nouvellement ouvertes à la concurrence et à l'économie de marché, la simple indépendance de l'autorité de concurrence n'est pas suffisante. Pour être efficace, il faut que le gouvernement, ou tout au moins une partie importante de l'exécutif soit convaincu du bien fondé de cette politique. Le paradoxe auquel on assiste parfois, consiste à voir le secteur privé, celui-là même que la politique de la concurrence devrait favoriser, rejeter l'autorité de concurrence, accusé par les milieux d'affaires, habituellement dirigés par les entreprises dominantes ou même par les monopoles, d'entraver la consolidation des entreprises locales qui devraient être fortes pour se mesurer à la concurrence étrangère et de faire ainsi le jeu des multinationales étrangères. L'utilisation de la corde nationaliste, pour dénoncer «ces bureaucrates» au mieux «ignorants», au pire «à la solde de l'étranger» est parfois utilisée pour retourner une opinion publique mal informée, qui ne demande qu'à condamner les agents d'un néo-libéralisme accusé d'être «destructeur d'emplois».

Il est donc essentiel pour l'autorité de la concurrence, surtout dans les PVD où la notion est nouvelle, de bien expliquer sa mission et de rendre tout à fait transparents ses critères de décision afin de s'assurer du soutien de l'exécutif, mais aussi du pouvoir législatif. Le président de l'autorité de concurrence devrait de par la loi avoir une fonction consultative dans l'élaboration des nouvelles lois et le pouvoir de donner avis lors des débats parlementaires, pour éviter que des projets de lois ayant des effets secondaires anticoncurrentiels ne soient adoptés par ignorance des principes de concurrence.

Lors de l'adoption de la loi de la concurrence dans les PVD, il est également recommandé de donner pour mandat à la nouvelle autorité de concurrence de revoir toutes les lois et les règlements existants afin d'éliminer autant que possible ceux qui ont des effets secondaires anticoncurrentiels.

La tâche de l'organisme de concurrence devrait également consister à former les juges qui seront appelés à statuer en la matière, soit en première instance, soit en appel. De plus, il est essentiel pour l'autorité de concurrence de pouvoir compter sur la compréhension et le soutien des médias et donc de l'opinion publique. Le rôle de la presse est vital pour convaincre l'opinion publique du bien fondé de la politique menée par l'autorité de concurrence. Elle devrait être soutenue pour cela par un public averti de consommateurs et de PME. Les organisations non gouvernementales de consommateurs peuvent jouer un rôle essentiel à cet effet dans les PVD.

#### LES INTERVENTIONS DE L'AUTORITÉ DE CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS

Etant donné la complexité des tâches d'accompagnement décrites ci-dessus visant à rendre efficace - ou simplement possible - l'action d'une autorité de concurrence dans les PVD, il n'est pas étonnant de voir de nombreuses années passer dans certains pays avant que certaines nouvelles autorités aient mené à bien une seule enquête visant à sanctionner une entente ou un abus de position dominante. Souvent aussi, le droit de la concurrence dans les PVD ne comporte pas de contrôle des fusions. Soit que l'on ait recommandé une mise en place par étape du droit de la concurrence «en évitant d'encombrer la nouvelle autorité par un contrôle futile d'une quantité de fusions, alors qu'il y a urgence à se pencher sur les cartels», soit que lors du débat parlementaire visant à adopter la loi, le secteur privé, dominé par une poignée d'entreprises dominantes, ait réussi à faire biffer le chapitre traitant du contrôle des fusions.

Toutefois, pour être connue, reconnue et respectée, une nouvelle autorité de la concurrence devrait faire ses preuves aussitôt que possible, en ouvrant des enquêtes et en prenant des décisions claires et dont les avantages pour les particuliers, les milieux défavorisés et l'économie nationale peuvent être facilement compris par le grand public. Le niveau approprié des sanctions enverra le message aux entreprises qu'il faut à présent compter avec une autorité de concurrence qui ne fait pas que de la figuration. A cet égard, il serait également important d'organiser des stages de formation pour les entreprises et leurs avocats, afin de bien faire connaître la loi et les critères de son application.

Tout ce que nous venons de voir jusqu'à présent représente un investissement considérable, surtout pour des pays pauvres, PVD ou PMAs, qui ne peuvent mener à bien une telle politique qu'avec l'appui soutenu des organisations spécialisées, comme la CNUCED, l'OCDE ou la Banque Mondiale, ainsi qu'avec l'assistance bilatérale importante des Etats donateurs, impliqués dans la création d'une culture de la concurrence au bénéfice du bon fonctionnement des marchés dans le monde entier. Il convient de mentionner à ce propos, qu'à mesure que les autorités de concurrence des PVD commencent à intervenir concrètement dans la lutte contre les cartels et autres ententes anticoncurrentielles, celles-ci sentiront le besoin de demander l'avis de leurs confrères des pays plus expérimentés en la matière, et de faire appel formellement ou de manière informelle à la coopération d'autres autorités de concurrence dans les diverses affaires sur lesquelles elles auront à enquêter. A ce niveau, il serait important pour ces pays de pouvoir disposer pleinement d'un réseau international de la concurrence comme l'ICN, leur permettant d'échanger facilement des informations non confidentielles et d'être conseillées de manière informelle sur la marche à suivre.



## LE DÉFI DE LA CNUCED:

## PROMOUVOIR LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Depuis l'adoption en 1980, d'un code de conduite sur la concurrence, le dit «Ensemble de principes de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives» par l'Assemblée générale de Nations Unies<sup>3</sup>, la CNUCED s'efforce d'aider tous les pays intéressés à adopter un droit et une politique de la concurrence. Les programmes de formation des capacités et d'assistance technique, en coopération avec les États donateurs et d'autres organisations internationales actives dans le domaine de la concurrence, comme l'OCDE et la Banque Mondiale, aident les pays en développement, y compris les PMA à adopter et à appliquer un droit de la concurrence approprié à leurs besoins et à leur niveau de développement. A noter qu'il est bien établi actuellement qu'il n'y a pas de «modèle de loi de la concurrence unique pour tous». C'est pourquoi la «Loi type» de la CNUCED comporte une première partie dans laquelle sont décrits les points communs à toute loi de la concurrence, comme par exemple la prohibition des ententes, des abus de position dominante ou des monopoles, le contrôle des fusions susceptibles d'entraver la concurrence, ainsi que l'établissement d'une autorité de la concurrence dotée de pouvoirs de décisions et de sanctions, et enfin, des dispositions d'appel auprès des Tribunaux. La seconde partie comporte des commentaires sur la manière dont les différentes lois en vigueur dans le monde mettent en application les principes généraux. Les pays qui désirent s'inspirer de la Loi type de la CNUCED ont ainsi tout un éventail de solutions proposées en tenant compte de l'expérience des autres pays, tant développés que PVD, ce qui leur permet de trouver des solutions «sur mesure» en fonction de leur situation et de leurs besoins.

Le secrétariat de la CNUCED dispose de deux organes intergouvernementaux pour veiller à la mise en œuvre des programmes de la concurrence: le Groupe Intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence, qui se réunit annuellement à Genève, et les Conférences de révision de l'Ensemble, Conférences qui se réunissent tous les 5 ans pour déterminer les grandes lignes de la politique de la CNUCED en matière de concurrence. C'est ainsi que la 5ème Conférence de Révision de l'Ensemble qui vient de se tenir à Antalya, en Turquie, a adopté une résolution dans laquelle les participants reconnaissent à l'unanimité le rôle joué par la politique de la concurrence dans la promotion de la compétitivité, la création d'entreprises, la facilitation de l'accès et de l'entrée aux marchés, le renforcement de l'équité du système du commerce international et pour s'assurer que la libéralisation des échanges est avantageuse pour le développement. La résolution réaffirme entre autres le rôle fondamental joué par la concurrence pour le développement économique, ainsi que la validité de l'Ensemble de principes et de règles de la concurrence. Elle prie les États membres à appliquer intégralement l'Ensemble, et à renforcer la coopération entre leurs autorités de concurrence. Elle recommande aussi à l'Assemblée Générale des Nations Unies de convoquer une Sixième Conférence de révision de l'Ensemble sur la concurrence dans cinq ans, en 2010. En outre, la résolution énumère dans le détail les différentes tâches que la CNUCED devrait accomplir dans ce domaine dans les cinq ans à venir, notamment en ce qui concerne la recherche et les études, la formation des capacités et l'assistance technique, la révision de la loi type et la tenue d'examens par les pairs volontaires. Finalement, la Conférence a

<sup>3</sup> Résolution 35/63 du 5 décembre 1980.

adopté l'ordre du jour provisoire du prochain Groupe intergouvernemental d'Experts du droit et de la politique de la concurrence prévu pour 2006, ainsi que les principaux sujets qui seront examinés à cette occasion, à savoir: (i) la relation entre les autorités de concurrence et les régulateurs sectoriels; (ii) la coopération internationale dans les enquêtes sur les ententes dures touchant les PVD; (iii) l'analyse des mécanismes de coopération et de règlement des différends dans les accords régionaux de libre-échange; et (iv) le lien entre le droit et la politique de la concurrence et les subventions.

#### CONCURRENCE ET COMPÉTITIVITÉ: UNE NÉCESSITÉ ABSOLUE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Aujourd'hui, qu'ils le veuillent ou non, tous les pays sont confrontés à la mondialisation. Cela est tout aussi vrai pour les pays développés que pour les PVD. Concrètement, ces pays ont dû libéraliser leur politique de prix autrefois administrés. Ces pays, à économie plus ou moins centralisée au départ, ont graduellement libéralisé leur prix; ils ont ensuite ouvert des marchés autrefois monopoles d'Etat à plus de concurrence, souvent par le biais de privatisations. Enfin et surtout, c'est dans le domaine des échanges commerciaux de biens et de services, ainsi que de la libéralisation des investissements étrangers directs, que la mondialisation s'est fait le plus sentir. En dépit de toutes les oppositions, ce qui force tous les Etats à s'ouvrir toujours plus à la mondialisation, c'est la compétitivité relative des différentes économies. A l'heure actuelle, il devient de plus en plus difficile de masquer les carences économiques par des obstacles protectionnistes.

C'est la pression compétitive qui force les entreprises à accroître coûte que coûte la productivité et l'efficacité et à abandonner les secteurs en perte de vitesse. Pour les Etats, il convient de souligner que toute subvention accordée à un canard boiteux aurait pu être utilisée à meilleur escient. Tel des vases communicants, une hausse d'impôts pour financer des opérations non-rentables provoque une perte de la compétitivité de l'économie nationale et une fuite des capitaux vers les Etats qui gèrent mieux leurs comptes ou qui appliquent une fiscalité moins lourde. A des degrés divers, les choix sont similaires dans les pays développés et les PVD. Nombreux sont les PVD où l'Etat a traditionnellement réservé les secteurs industriels à de gros investisseurs, proches du pouvoir. Pour remédier au sous-développement des marchés, on leur a accordé des subsides et des mesures de protection, souvent en réservant ces marchés à certains, par le fait de régales ou de concessions monopolistiques, en excluant par là même des concurrents nationaux potentiellement valables. Actuellement, ces entreprises se trouvent prises en étau, surtout lorsque le pays se trouve confronté à la concurrence internationale du fait de la mondialisation. Que ce soit les accords multilatéraux GATT/OMC ou les accords régionaux et inter-régionaux de libre-échange, ces mêmes entreprises se trouvent du jour au lendemain confrontées à la concurrence étrangère et sont obligées de «se mettre à niveau» ou de disparaître.

Lorsqu'elles se trouvent confrontées à «l'aiguillon de la concurrence» les entreprises sont obligées de se restructurer rapidement. Cela est un exercice quasi continu, où même les sociétés qui affichent des bénéfices annoncent souvent qu'elles se restructurent et réduisent drastiquement leurs effectifs. Pour d'autres, les fusions et acquisitions se suivent à l'échelon mondial, avec une constante chasse aux doublons. Il est toutefois important de noter que ce sont les annonces de licenciements massifs qui font la une des journaux, alors que

l'embauche continue et la création d'emplois par des entreprises en expansion fait rarement l'objet des grands titres de la presse. D'autre part, c'est l'existence d'un secteur d'entreprises dynamiques et hautement productives qui permet l'embauche la plus saine et durable. Dans la mesure où la politique de la concurrence permet une meilleure répartition des ressources dans le monde, y compris dans les PVD, tout en défendant les marchés contre les pratiques anticoncurrentielles, en encourageant l'innovation et en permettant l'éclosion de nouvelles entreprises durables dans les PVD, on aura fait de son mieux pour promouvoir la compétitivité et le développement. En conclusion, on pourrait dire que l'aiguillon de la concurrence joue son rôle dans tous les aspects économiques, à tous les échelons dans les PVD comme dans les pays développés, poussant chacun à faire de son mieux pour accroître la productivité et l'efficacité. Il n'est pas difficile de concevoir qu'une économie où chacun donne le meilleur de soi et où les doublons sont constamment éliminés progressera plus rapidement que celle où les dirigeants d'entreprises font partie d'une caste déterminée en fonction de critères autres que les capacités et où une grande partie de la population est laissée pour compte. Le défi pour les PVD consiste donc en premier lieu à lutter contre l'exclusion, à former des cadres capables de créer des entreprises rentables, et à s'assurer que les marchés restent ouverts tant à l'entrée qu'à la sortie et ne sont pas la proie d'ententes et de pratiques anticoncurrentielles imposées par des monopoles ou par des sociétés dominantes.

Ainsi, la politique de la concurrence appliquée au développement doit s'accompagner de toute une série de mesures visant à favoriser l'éclosion d'un secteur privé dynamique et concurrentiel. Il est important de souligner que, par rapport aux pays plus développés, qui voient dans la politique de la concurrence uniquement la stricte application d'un droit de la concurrence, dans les PVD, le droit de la concurrence doit être soutenu par toute une série de mesures d'accompagnement, allant de l'encouragement au secteur privé à la formation de cadres et d'entrepreneurs, ainsi que de mesures visant la mise à niveau des services d'infrastructure et des marchés des capitaux.

Il est également important de noter qu'il ne suffit pas d'adopter une loi de la concurrence pour assister à des changements fondamentaux sur les marchés. Encore faut-il que l'Etat soit convaincu du bien fondé de la politique de la concurrence et surtout qu'il prenne les mesures appropriées pour sa mise en application. Ainsi, pour tous les déçus de la mondialisation qui accusent souvent la concurrence d'avoir déstabilisé les économies des PVD, il est nécessaire de souligner que ce à quoi on a assisté le plus souvent, c'est la libéralisation des prix et la privatisation des entreprises publiques sans l'existence d'un droit effectif de la concurrence ou souvent, dans des pays où une telle loi existe, sans qu'elle ait été appliquée de manière effective. En d'autres termes, la mondialisation doit s'accompagner de l'application effective d'un droit et d'une politique de la concurrence, qui eux-mêmes doivent être soutenus par une série de mesures annexes.

Il est clair qu'en plus des actions annexes à la mise en œuvre d'un droit de la concurrence dans les PVD, il est nécessaire de s'assurer d'une coopération effective des autorités de la concurrence des autres pays, et surtout des pays développés. Or trop souvent, les autorités de concurrence des pays développés ne s'intéressent réellement à coopérer avec les autorités des PVD représentant de grands marchés. La coopération avec les petits PVD, surtout s'ils sont moins avancés n'étant que marginale. A ce propos, il faut aussi noter l'effet désastreux que provoquent sur l'opinion publique des PVD les contradictions et les retours au protec-

tionnisme teinté de nationalisme et de populisme que l'on peut parfois observer dans les pays développés. Combien de fois n'avons-nous pas entendu que les pays prônent le libre-échange et la concurrence dans les secteurs où ils sont forts, alors même qu'ils s'empressent d'exempter les secteurs où ils ne jouissent pas d'avantages comparatifs.

Dans ce chapitre nous avons passé en revue les principaux défis auxquels sont confrontées les autorités de concurrence des PVD. La politique de la concurrence est-elle comme nous l'avons décrit dans l'introduction, trop compliquée pour les PVD qui devraient se limiter à libéraliser leur commerce extérieur et leur régime d'investissements étrangers? Le jeu en vaut-il la chandelle? Il nous paraît essentiel pour les PVD, principales victimes des pratiques anticoncurrentielles, de prendre conscience de l'importance du rôle de la politique de la concurrence dans la mise à niveau de leur économie face à la mondialisation. Dans la mesure où il serait suicidaire aujourd'hui de revenir au protectionnisme d'antan, il est essentiel pour les PVD de se doter des moyens de contrôler les pratiques anticoncurrentielles qui pénalisent gravement leurs marchés et leurs entreprises. L'expérience des 25 dernières années à la CNUCED nous a permis peu ou prou de dégager un consensus tant dans les pays développés qu'auprès de la majorité des PVD sur le fait que les pays qui relèvent le défi de la mondialisation sont ceux qui sont à même de créer un secteur d'entreprises compétitives, capables de tirer leur épingle du jeu dans un monde en rapide mutation. Des monopoles, cachés derrière des barrières protectionnistes, ne sont plus en mesure de saisir les signaux émis par les marchés mondiaux et de se restructurer pour rester durablement compétitifs. D'une part, il est futile de penser qu'un monopole dans un petit marché, privé d'économies d'échelle, même subventionné, sera à même de se mesurer aux entreprises multinationales qui, elles, se trouvent sur les marchés mondiaux et peuvent élargir toujours plus leur échelle de production. D'autre part, ce sont les barrières protectionnistes elles-mêmes qui coupent les entreprises protégées des signaux émis par les marchés mondiaux et qui les empêchent ainsi de devenir compétitives. Et enfin, toute subvention ou exemption de l'application du droit de la concurrence accordée à une entreprise non compétitive suppose un sacrifice de la part de secteurs productifs qui sont ainsi pénalisés en même temps que l'ensemble de l'économie nationale.

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

CNUCED (1980), *L'ensemble des principes et des règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives*, Résolution (1980) 35/63 du 5 décembre 1980, New York, Nations Unies.

World Bank (2005), «*Doing Business Report*», Washington D.C.