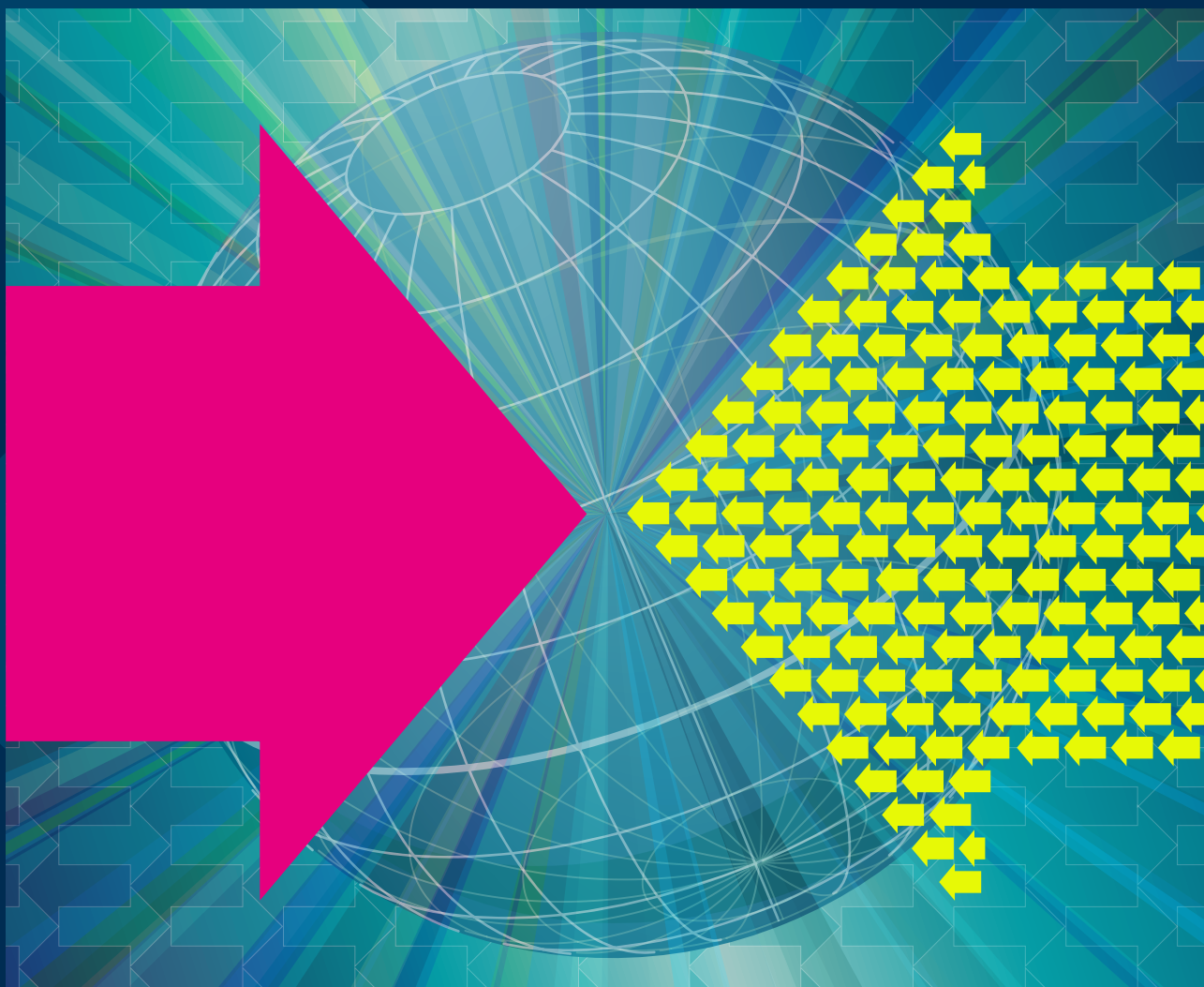


Lutter contre les pratiques anticoncurrentielles

Guide à l'intention des exportateurs des économies en développement



Centre du
Commerce
International

© Centre du commerce international 2012

Le Centre du commerce international (ITC) est l'agence conjointe de l'Organisation mondiale du commerce et des Nations Unies.

Siège : ITC
54-56, rue de Montbrillant
1202 Genève, Suisse

Adresse postale : ITC
Palais des Nations
1211 Genève 10, Suisse

Téléphone : +41-22 730 0111

Fax : +41-22 733 4439

E-mail : itcreg@intracen.org

Internet : <http://www.intracen.org>

LUTTER CONTRE LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES

GUIDE À L'INTENTION DES EXPORTATEURS
DES ÉCONOMIES EN DÉVELOPPEMENT

RÉSUMÉ À L'INTENTION DES SERVICES D'INFORMATION COMMERCIALE

ID=43011

2012

F-06.01.01 COM If

Centre du commerce international (ITC)

Lutter contre les pratiques anticoncurrentielles : Guide à l'intention des exportateurs des économies en développement

Genève : ITC, 2012. ix, 80 p.

Cette étude traite des pratiques anticoncurrentielles et des mesures qui peuvent être prises pour les combattre – s'intéresse essentiellement aux monopoles d'État et aux abus sur le marché des infrastructures, aux pratiques anticoncurrentielles observées dans les secteurs de la distribution internationale et du commerce de détail, et aux cartels internationaux; explique en quoi ces pratiques peuvent nuire aux entreprises des pays en développement et fournit des exemples des conséquences qu'elles peuvent avoir sur les fournisseurs des pays en développement; examine la manière dont les entreprises et les associations d'entreprises répondent à de telles pratiques et étudie les possibilités de renforcer la coopération internationale à cet égard; inclut des références bibliographiques.

Descripteurs : **Concurrence, politique commerciale.**

Anglais, français, espagnol (éditions séparées)

ITC, Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse (www.intracen.org)

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Centre du commerce international aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Image numérique sur la couverture : © Kristina Golubic

© Centre du commerce international 2012

Tous droits réservés : aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite, enregistrée dans une base de données ou transmise sous quelque forme que ce soit ou par tout moyen électronique, électrostatique, magnétique, mécanique, ou autre, ou sous forme de photocopie, sans autorisation écrite préalable du Centre du commerce international.

AVANT-PROPOS

L'exportation peut être un élément important du succès des entreprises des pays en développement et en transition, y compris des petites et moyennes entreprises (PME). Selon l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), les PME contribuent déjà à hauteur de 30% aux exportations mondiales, et cette part continuera de croître à mesure que les progrès dans les domaines du transport et des télécommunications gommant les distances et que les pactes commerciaux internationaux atténuent les barrières gouvernementales au commerce transfrontalier.

Toutefois, le développement des entreprises exportatrices des pays en développement et en transition peut être miné par des obstacles privés au commerce, tels que des pratiques et des structures de marché anticoncurrentielles. La présente publication montre clairement que ces entreprises sont confrontées à de sérieux défis, tels que le manque d'accès à des infrastructures efficaces et concurrentielles (dans les domaines des transports, de l'énergie et des télécommunications), les acheteurs étrangers exerçant un pouvoir démesuré sur les chaînes internationales de distribution, et les ententes formées par des entreprises étrangères faisant augmenter les coûts de production des entreprises des pays en développement.

Les pratiques anticoncurrentielles peuvent se situer au niveau local, national ou international et porter préjudice tant aux usagers qu'aux entreprises. Toutefois, certaines pratiques – à savoir, les monopoles dans les secteurs des infrastructures, le pouvoir démesuré de l'acheteur au niveau des chaînes de distribution et les ententes internationales – touchent en particulier les entreprises des pays en développement qui aspirent à pénétrer les marchés internationaux. Ces pratiques, ainsi que les mesures pouvant être adoptées pour y faire face, sont précisément l'objet de la présente publication.

Il n'existe pas de solution universelle pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles. À l'exception des exemples d'abus flagrants, tels que les ententes internationales de fixation de prix, les allégations de comportement anticoncurrentiel doivent être examinées au cas par cas. Les pays doivent entreprendre des réformes visant à renforcer la concurrence au sein des secteurs de services nationaux et faire appliquer la législation de la concurrence (antitrust). Ces règles ayant souvent une portée qui dépasse celle des frontières nationales, leur pleine mise en œuvre nécessite la coopération d'autres pays, au moins au niveau régional.

Les entreprises des pays en développement et en transition ainsi que leurs associations jouent un rôle crucial dans la création d'un environnement concurrentiel plus équitable. Les entreprises peuvent contribuer à mobiliser des appuis politiques en faveur de la réforme et participer à l'élaboration des initiatives de restructuration, veillant ainsi à ce que les mesures répondent à leurs besoins les plus urgents. Elles peuvent en outre tirer la sonnette d'alarme lorsque leurs activités sont menacées par des pratiques anticoncurrentielles internationales.

L'information est une arme puissante, et c'est exactement ce que fournit cette publication importante. Fortes des exemples et des conseils contenus dans ce livre, les entreprises seront plus aptes à contribuer à l'élaboration de solutions adaptées à leurs besoins. À cet égard, cette publication s'inscrit pleinement dans la mission de l'ITC qui est de renforcer la compétitivité à l'international des entreprises des économies en développement et en transition et de les aider à éliminer les barrières qui freinent leur réussite.



Patricia Francis
Directrice exécutive
Centre du commerce international

REMERCIEMENTS

La présente publication a été rédigée conjointement par les experts suivants :

Robert Anderson est conseiller à la Division de la propriété intellectuelle au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), où il dirige l'équipe du Secrétariat chargée du soutien du Comité des marchés publics et de la renégociation de l'Accord plurilatéral sur les marchés publics. Il a en outre assumé la fonction de Secrétaire du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence de l'OMC. Il est professeur spécial à la faculté de droit de l'Université de Nottingham (Royaume-Uni) et membre de faculté, à temps partiel, à l'Institut du commerce mondial à Berne (Suisse).

Frédéric Jenny est juge à la Cour de cassation de France (Chambre commerciale, financière et économique) ; professeur d'économie à l'École supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC) de Paris ; Président du Comité du droit et de la politique de la concurrence de l'OCDE ; et ancien Président du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence de l'OMC. M. Jenny est titulaire d'un doctorat en économie de l'Université de Paris et de l'Université de Harvard.

Anna Caroline Müller est juriste à la Division de la propriété intellectuelle au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), où elle œuvre dans le domaine des marchés publics et de la politique de la concurrence. Avant de rejoindre l'OMC, elle pratiquait le droit dans le cabinet Clifford Chance à Francfort (Allemagne).

Les personnes susmentionnées ont rédigé le présent ouvrage à titre strictement personnel. Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement celles de l'organisation à laquelle ils appartiennent.

Autres contributeurs :

Rajesh Aggarwal, Chef, Politique commerciale et des affaires, Centre du commerce international (ITC), a coordonné la publication du présent ouvrage. Natalie Domeisen s'est occupée de la publication, de la production et de la promotion. Kristina Golubic a élaboré la maquette. Richard Waddington et Natalie Domeisen ont préparé le texte de l'original anglais. La traduction vers le français a été effectuée par Florence Marot. Isabel Droste a réalisé la mise en page.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----------|
| Avant-propos | iii |
| Remerciements | iv |
| Abréviations et acronymes | ix |
| CHAPITRE 1 | |
| EN QUOI LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES NUISENT AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT | 1 |
| DÉFIS POUR LES EXPORTATEURS | 2 |
| RÉPONDRE AUX PRÉOCCUPATIONS PAR LE BIAIS DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE | 3 |
| LE RÔLE DES AUTORITÉS DE LA CONCURRENCE | 4 |
| ENTREPRISES, ASSOCIATIONS ET USAGERS | 5 |
| LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES CONCERNENT-ELLES VRAIMENT LES PAYS PAUVRES ? | 5 |
| QU'EN EST-IL DES CRISES ÉCONOMIQUES ? | 6 |
| CE DONT IL N'EST PAS QUESTION DANS LA PRÉSENTE PUBLICATION | 6 |
| CHAPITRE 2 | |
| ADAPTER LES INFRASTRUCTURES AUX EXPORTATEURS | 9 |
| INTRODUCTION | 10 |
| Le piège de la privatisation | 11 |
| Transport, énergie et télécommunications | 12 |
| RESTRUCTURER LES MONOPOLES D'ÉTAT | 12 |
| Séparer les segments concurrentiels et les segments non concurrentiels | 13 |
| Recommandations de l'OCDE | 14 |
| Réserves concernant la séparation « verticale » | 15 |
| RÉGIMES D'ACCÈS CONCURRENTIEL | 15 |
| Faire appliquer le droit de la concurrence | 16 |
| Entreprises et associations d'entreprises | 17 |
| LE SECTEUR DES TRANSPORTS | 17 |
| Ports | 17 |
| Chemins de fer | 20 |
| Transport aérien | 22 |
| Transport routier | 25 |
| LE SECTEUR DE L'ÉNERGIE | 27 |
| LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | 32 |
| CONCLUSION | 37 |

CHAPITRE 3

PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES DANS LE SECTEUR DE LA DISTRIBUTION 43

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 44 |
| POUVOIR DE MONOPSONE (DE L'ACHETEUR) | 44 |
| Les conséquences pour les exportateurs | 45 |
| Exemples issus du secteur agroalimentaire | 45 |
| LA COOPÉRATION VERTICALE EST-ELLE ANTICONCURRENTIELLE ? | 47 |
| CONSOLIDATION VERSUS CONCURRENCE | 49 |
| POLITIQUE ET AUTRES MESURES | 53 |
| ENSEIGNEMENTS À TIRER | 54 |
| FAUT-IL FAIRE PLUS ? | 55 |

CHAPITRE 4

EN QUOI LES ENTENTES PEUVENT NUIRE 59

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 60 |
| COMMENT LES ENTENTES INTERNATIONALES OPÈRENT | 61 |
| Augmentation des prix : répartition du marché | 62 |
| Impact sur les coûts de production | 63 |
| Les ententes apportent-elles des avantages ? | 65 |
| STRATÉGIES UTILISÉES POUR ENRAYER LA CONCURRENCE | 65 |
| Guerre de prix | 66 |
| Limiter l'accès aux informations techniques | 66 |
| Fusions et acquisitions | 67 |
| Transfert du pouvoir de marché | 67 |
| Droits de douane et droits antidumping | 67 |
| LUTTER CONTRE LES ENTENTES | 68 |
| DIFFICULTÉS POSÉES PAR LES ENTENTES À L'EXPORTATION | 70 |
| DES LOIS PLUS DURES, UNE COOPÉRATION ACCRUE | 71 |
| CONCLUSION | 73 |

CHAPITRE 5

CONCLUSIONS 77

| | |
|--|----|
| LUTTER CONTRE LES MONOPOLES DANS LE SECTEUR DES INFRASTRUCTURES | 78 |
| LUTTER CONTRE LE POUVOIR DE L'ACHETEUR SUR LES CHAÎNES DE DISTRIBUTION INTERNATIONALES | 79 |
| AVANTAGES ET LIMITES DES AUTORITÉS NATIONALES DE LA CONCURRENCE | 79 |
| LUTTER CONTRE LES ENTENTES | 79 |
| COOPÉRATION INTERNATIONALE | 80 |
| LE RÔLE DES ENTREPRISES ET DE LEURS ASSOCIATIONS | 80 |

TABLEAUX

| | | |
|-----------|--|----|
| Tableau 1 | En quoi les pratiques anticoncurrentielles nuisent aux producteurs des pays en développement | 3 |
| Tableau 2 | Composantes concurrentielles et non concurrentielles des principaux secteurs | 14 |

ENCADRÉS

| | | |
|--------------|---|----|
| Encadré 1 : | Recommandation de l'OCDE concernant la séparation des segments concurrentiels et des segments naturellement monopolistiques | 14 |
| Encadré 2 : | Argentine : surveiller la concurrence dans les ports ayant fait l'objet d'une restructuration | 18 |
| Encadré 3 : | Indonésie : utiliser le droit de la concurrence pour restructurer les ports | 18 |
| Encadré 4 : | Jamaïque : éradiquer les abus de position dominante liés à la gestion d'un port | 19 |
| Encadré 5 : | Zambie : cas d'abus de position dominante lié à la gestion d'un port ayant conduit à une augmentation des prix | 20 |
| Encadré 6 : | Introduire la concurrence dans le secteur ferroviaire par le biais des franchises | 21 |
| Encadré 7 : | Mexique : encourager la concurrence par le biais du système de séparation spatiale | 22 |
| Encadré 8 : | Suède : encourager la concurrence par le biais de la séparation verticale | 22 |
| Encadré 9 : | États-Unis : enseignements tirés de la déréglementation du transport aérien en vue d'encourager la concurrence | 24 |
| Encadré 10 : | Entente portant sur les services de fret aérien sanctionnée par la Commission européenne | 25 |
| Encadré 11 : | Exemples de déréglementation dans le transport de fret | 26 |
| Encadré 12 : | Gains en efficacité découlant du règlement du différend dans le domaine du camionnage qui opposait les États-Unis et le Mexique | 26 |
| Encadré 13 : | Fixation de prix des services de transport par autobus entre Singapour, la Malaisie et le sud de la Thaïlande | 27 |
| Encadré 14 : | Réforme du secteur de l'électricité au sein de l'Union européenne | 29 |
| Encadré 15 : | Chine : réforme du secteur de l'énergie | 30 |
| Encadré 16 : | Fédération de Russie : abus de position dominante sur le marché du transport de l'énergie | 31 |
| Encadré 17 : | Pakistan : Entente sur le marché du gaz de pétrole liquéfié | 32 |
| Encadré 18 : | Possibilités d'entrée sur le marché – la Loi des États-Unis sur les télécommunications de 1996 | 33 |
| Encadré 19 : | Pérou : abus et transfert de position dominante | 34 |
| Encadré 20 : | Taipei chinois : abus et transfert de position dominante | 35 |
| Encadré 21 : | Lettonie : abus de position dominante | 36 |
| Encadré 22 : | Mexique : questions de concurrence mises en évidence par le rapport du Groupe spécial de l'OMC | 37 |
| Encadré 23 : | Part des exportations agricoles par pays en 2009 | 46 |

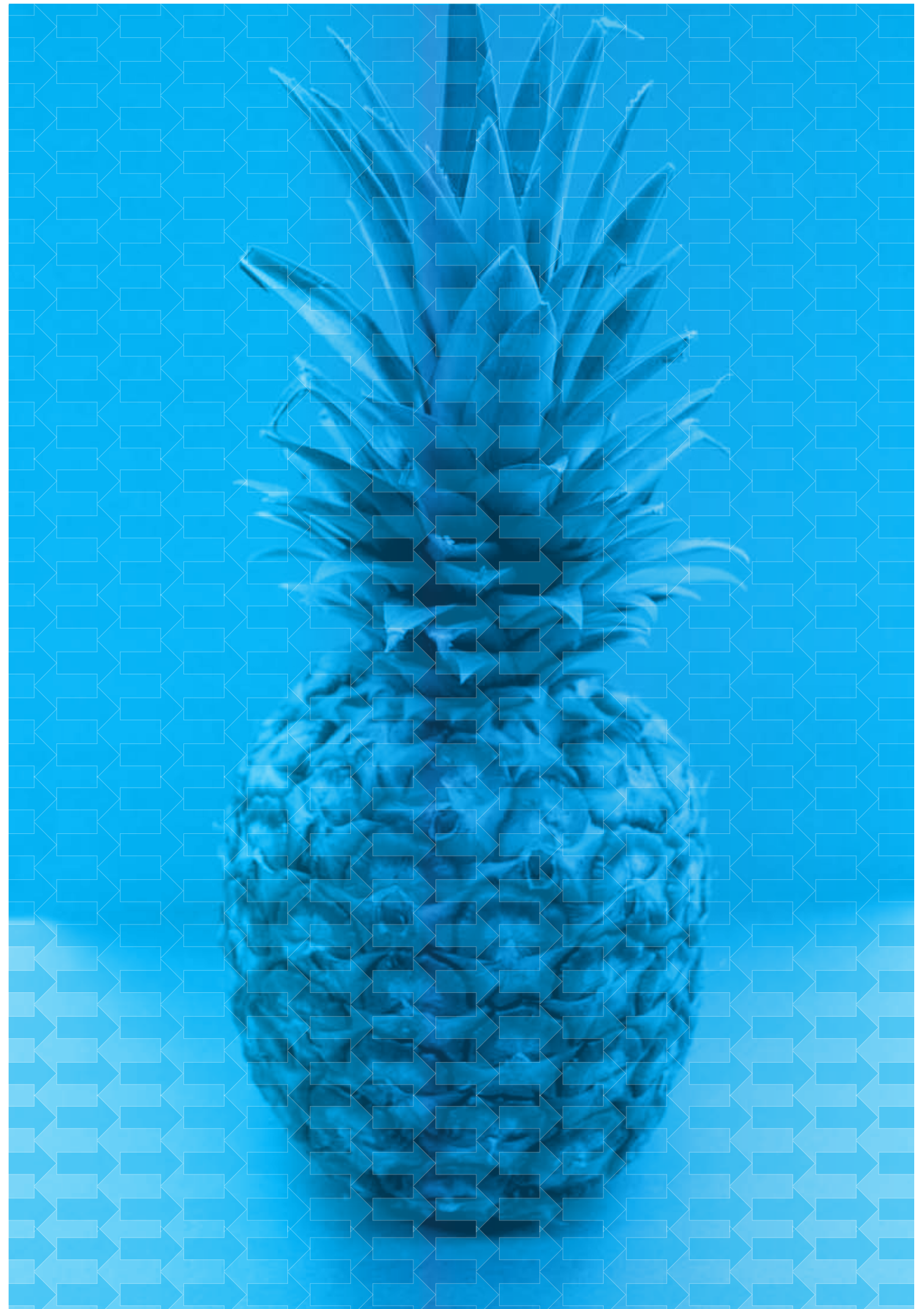
| | | |
|--------------|---|----|
| Encadré 24 : | Le prix élevé des denrées alimentaires n'est pas forcément bénéfique pour les producteurs | 47 |
| Encadré 25 : | Schéma simplifié de la chaîne de valeur du secteur agro-industriel | 48 |
| Encadré 26 : | Haricots verts de Madagascar | 48 |
| Encadré 27 : | Production de framboises au Chili | 50 |
| Encadré 28 : | Royaume-Uni et États-Unis : les autorités de concurrence surveillent les fusions dans le secteur agroalimentaire | 51 |
| Encadré 29 : | Afrique du Sud : contrôle des fusions dans le secteur agroalimentaire | 52 |
| Encadré 30 : | Marchés des produits primaires présentant un niveau élevé de concentration en caval | 52 |
| Encadré 31 : | Afrique du Sud : pratiques anticoncurrentielles dans le secteur agroalimentaire | 53 |
| Encadré 32 : | États-Unis : ateliers sur l'agriculture et l'application de la législation antitrust; Royaume-Uni : enquête sur la vente au détail de produits alimentaires | 54 |
| Encadré 33 : | Produits et secteurs concernés par des ententes internationales ayant un impact sur les entreprises de pays en développement | 62 |
| Encadré 34 : | Exemples de répartition du marché par des ententes internationales | 63 |
| Encadré 35 : | L'entente mondiale sur les électrodes en graphite | 64 |
| Encadré 36 : | L'entente mondiale sur la lysine | 64 |
| Encadré 37 : | L'entente mondiale sur les vitamines | 64 |
| Encadré 38 : | Stratégies adoptées par les ententes internationales pour enrayer la concurrence | 66 |
| Encadré 39 : | Obstacles à l'entrée sur le marché des tubes plastiques stratifiés | 67 |
| Encadré 40 : | Tentative d'utilisation abusive des lois antidumping par l'entente sur l'acide citrique | 68 |
| Encadré 41 : | Recommandation visant à dissuader les ententes injustifiables | 68 |
| Encadré 42 : | Défis liés à la dissuasion des ententes | 69 |
| Encadré 43 : | Recommandation sur la coopération internationale pour l'application des législations interdisant les ententes | 72 |

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

Sauf indication contraire, le terme dollars (\$) s'entend dans tous les cas de dollars des États-Unis, et le terme tonnes de tonnes métriques.

Les abréviations suivantes ont été utilisées :

| | |
|--------|---|
| CNUCED | Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement |
| CUTS | Consumer Unity and Trust Society |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| ITC | Centre du commerce international |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| ONUUDI | Organisation des Nations Unies pour le développement industriel |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| UE | Union européenne |



CHAPITRE 1

EN QUOI LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES NUISENT AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT

| | |
|--|---|
| DÉFIS POUR LES EXPORTATEURS..... | 2 |
| RÉPONDRE AUX PRÉOCCUPATIONS PAR LE BIAIS DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE..... | 3 |
| LE RÔLE DES AUTORITÉS DE LA CONCURRENCE..... | 4 |
| ENTREPRISES, ASSOCIATIONS ET USAGERS | 5 |
| LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES CONCERNENT-ELLES VRAIMENT LES PAYS PAUVRES ? | 5 |
| QU'EN EST-IL DES CRISES ÉCONOMIQUES ? | 6 |
| CE DONT IL N'EST PAS QUESTION DANS LA PRÉSENTE PUBLICATION..... | 6 |

EN QUOI LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES NUISENT AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Une attention importante a été portée aux possibilités s'offrant aux économies en transition et en développement d'accroître leur prospérité par le biais de l'intensification des exportations de biens et de services. De plus en plus, les entreprises des économies en développement et en transition visent à dégager de la croissance en exportant dans d'autres économies en développement (commerce Sud-Sud) ou sur les marchés des pays développés (commerce Sud-Nord), et les exportateurs ont, dans nombre de cas, obtenu de bons résultats. Tel est particulièrement le cas dans les économies émergentes d'Asie de l'Est et du Sud, en Amérique latine, dans certaines régions d'Afrique et dans des économies en transition clés d'Europe de l'Est et d'Asie centrale.

Les exportateurs peuvent être freinés par des politiques gouvernementales qui limitent l'accès aux marchés étrangers, font augmenter les coûts de production ou restreignent la capacité des exportateurs de livrer concurrence. Ces politiques peuvent comprendre les droits de douane et les contingents traditionnels, les subventions agricoles, le contrôle des produits alimentaires par le gouvernement et autres normes de sécurité, les régimes réglementaires dans les secteurs des services, les exigences en matière de certification professionnelle et de nombreuses autres mesures. Des efforts considérables ont été consentis pour atténuer les effets négatifs de ces mesures.

Ce qui est plus méconnu, c'est la mesure dans laquelle les perspectives des exportateurs sont compromises par les pratiques et les structures de marché anticoncurrentielles qui limitent l'accès au marché et minent les capacités de production dont ils dépendent. Ces pratiques et ces structures – y compris les monopoles dans le secteur des infrastructures, les restrictions à la distribution et les ententes internationales – réduisent véritablement les chances des exportateurs des pays en développement de pénétrer les marchés étrangers.

DÉFIS POUR LES EXPORTATEURS

Dans nombre de pays en développement, les exportateurs doivent composer avec des infrastructures publiques inadaptées, telles que les transports, ou faire face aux prix élevés appliqués pour accéder à ces mêmes infrastructures. Ces problèmes sont peut-être en partie dus au manque d'investissement public et/ou aux structures industrielles ou réglementaires qui découragent l'entrée de concurrents potentiels, mais ils peuvent aussi signifier qu'il existe des monopoles inefficaces et inutiles, voire même des ententes. Le chapitre 2 de la présente publication expose nombre d'exemples de ce type de pratiques tirés de l'expérience d'un éventail de pays en transition et en développement.

Comme il en sera question au chapitre 4, des ententes internationales puissantes capables de faire monter le prix des importations dans les pays en développement existent dans des secteurs tels que les électrodes en graphite (élément essentiel au fonctionnement des mini-acières); les composés bromés (retardateurs de flammes et fumigants); l'acide citrique (additif alimentaire industriel); la lysine (additif alimentaire pour bétail); les tubes en acier sans soudure (élément essentiel à la production pétrolière); et les vitamines. L'existence présumée d'une entente sur le marché international du potassium (carbonate de potassium utilisé comme nutriment des plantes et des récoltes) suscite des interrogations à propos du lien qu'il peut y avoir entre les ententes et les crises alimentaires (McCorrison, 2011). Connor (2010) a constaté que les ententes internationales répercutaient une majoration de 31% en moyenne sur leurs clients et étaient 65% plus efficaces que les ententes nationales pour faire monter les prix. Il a signalé que le montant des amendes infligées dans ces circonstances n'était pas suffisamment élevé pour avoir un effet dissuasif, en particulier sur les ententes internationales, même s'il a considérablement augmenté ces dix dernières années.

Dans de nombreux cas, il s'est avéré que les ententes étaient très courantes dans les pays en développement (Levenstein et Suslow, 2003a et 2003b; Evenett et al., 2001; Jenny, 2003). En fin de compte, ces pratiques constituent une taxe cachée pour les exportateurs des pays en développement, dont les recettes ne sont

pas utilisées pour financer l'investissement dans l'infrastructure publique ou d'autres activités légitimes du gouvernement, mais sont redistribuées aux actionnaires des sociétés multinationales (voir Anderson et Jenny, 2005, ainsi que les références citées dans cet ouvrage).

Le pouvoir qu'ont les chaînes d'approvisionnement international de faire baisser les prix ou de limiter les possibilités des exportateurs des pays en développement de tirer parti du commerce extérieur est un autre exemple de l'impact potentiel des pratiques anticoncurrentielles¹. Des éléments indiquent que tel est particulièrement le cas dans le secteur agroalimentaire (voir Sexton, Sheldon, McCorrison et Wang, 2007). Cette question est l'objet du chapitre 3 de la présente publication.

En résumé, les pratiques anticoncurrentielles – qu'elles se situent au niveau des marchés locaux, des marchés internationaux de certains produits ou des acheteurs des marchés internationaux – peuvent faire peser des coûts importants sur les exportateurs et, par conséquent, miner leur capacité de rivaliser sur les marchés internationaux. La prolifération de ces pratiques impose d'adopter et de faire appliquer des règles élémentaires en matière de concurrence afin de garantir que les coûts ne sont pas faussés et que les possibilités de mise sur le marché ne sont pas fermées aux entreprises des pays en développement. L'objectif principal de la présente publication est de montrer la portée de ces préoccupations à l'aide d'exemples concrets et de proposer les meilleurs moyens d'y répondre.

RÉPONDRE AUX PRÉOCCUPATIONS PAR LE BIAIS DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

Qu'est-ce que la politique de la concurrence ? Pourquoi est-elle importante ?

L'expression « politique de la concurrence » fait référence aux mesures prises par les gouvernements pour éliminer ou décourager les pratiques anticoncurrentielles et promouvoir un fonctionnement efficient et concurrentiel des marchés. Un des éléments essentiels d'une telle politique est une législation efficace en matière de concurrence, c'est-à-dire une législation qui interdit ou régit des pratiques anticoncurrentielles spécifiques, telles que les ententes, l'abus de position dominante sur le marché, la monopolisation et les fusions qui créent une position dominante ou étouffent la concurrence.

Tableau 1 En quoi les pratiques anticoncurrentielles nuisent aux producteurs des pays en développement

| Pratique | Définition | Éventuels effets néfastes sur les fournisseurs des pays en développement |
|---|--|---|
| Ententes | Accords sur la fixation de prix ou la répartition des marchés entre des fournisseurs en concurrence sur un marché | Font augmenter les prix ou réduisent la disponibilité des intrants industriels ou des installations nécessaires à la commercialisation d'un produit |
| Abus de position dominante | Pratiques exercées par une entreprise dominante sur un marché permettant de réaliser des bénéfices colossaux aux dépens des consommateurs et/ou d'exclure des concurrents potentiels | Comme ci-dessus, et peuvent aussi empêcher de nouvelles entreprises de pénétrer un marché dominé par un fournisseur établi |
| Fusions anticoncurrentielles | Fusion de deux sociétés (généralement issue du rachat de l'une par l'autre) visant à créer un monopole ou une position dominante | Peuvent restreindre l'offre, faire augmenter les prix des produits de base et/ou accroître le risque d'abus de position dominante |
| Restrictions verticales anticoncurrentielles | Arrangements contractuels ou analogues entre des sociétés à différents niveaux de la chaîne de production limitant la concurrence ou l'entrée de nouveaux fournisseurs | Comme ci-dessus, et ce type d'accords peut constituer un obstacle direct à l'accès des entreprises des économies en développement aux marchés d'exportation |

Il est entendu que ces quatre principales catégories de comportement anticoncurrentiel ne sont pas figées. Par exemple, dans le cadre des procédures d'appel d'offres (tels que la construction ou le revêtement

¹ En théorie, ce pouvoir est connu sous le nom de pouvoir monopsonique – l'équivalent du pouvoir monopolistique, à l'exception qu'il est exercé par les acheteurs.

routier), les ententes visent souvent à coordonner les soumissions présentées par les fournisseurs individuels (« truquage d'offre » ou « accord collusoire »). C'est pourquoi elles sont aussi appelées « réseaux de soumissionnaires ». Elles constituent une forme classique d'entente (voir Anderson, Kovacic et Müller, 2011). Par ailleurs, les entreprises des pays en développement sont confrontées à un éventail de pratiques anticoncurrentielles liées aux droits de propriété intellectuelle. Ce type de pratiques, parfois décrites comme faisant partie d'une catégorie distincte de comportement anticoncurrentiel, sont souvent considérées comme des cas particuliers d'abus de position dominante ou de restriction verticale.

Chacune des quatre principales catégories de pratiques anticoncurrentielles mentionnées dans le tableau 1 peut se situer au niveau local, national ou international. Par exemple, une entente peut être formée par les fabricants de pain ou les fournisseurs de lait d'une même ville (incidence sur le marché local). Elle peut aussi lier tous les fournisseurs d'un produit donné – par exemple de ciment ou de tuyaux industriels – dans un pays (incidence sur le marché national). Enfin, elle peut avoir une portée internationale : un grand nombre d'ententes ayant été découvertes sur les marchés des pays en développement ces dix dernières années étaient en fait d'envergure mondiale et étaient souvent composées de fournisseurs dont le siège était situé dans les pays développés qui réalisaient des bénéfices supplémentaires aux dépens des producteurs des pays en développement (« incidence transnationale »).

La même observation s'applique aux fusions, aux abus de position dominante et aux restrictions verticales. Un grand fournisseur de pain qui demande aux restaurants qu'il approvisionne de ne pas acheter de pain à des concurrents peut (dans certaines circonstances) être considéré comme un fournisseur abusant de sa position dominante sur le marché. Un fournisseur international de logiciels et de produits connexes qui oblige les clients à acheter un éventail trop large de produits aux fins d'empêcher les fournisseurs concurrents de s'implanter sur le marché peut être considéré comme abusant de sa position dominante sur le marché mondial. Les autorités nationales responsables de la concurrence peuvent en général traiter elles-mêmes les cas d'arrangements commerciaux qui ont une portée locale ou nationale (même s'il peut être très utile de s'informer auprès d'autres juridictions en ce qui concerne le traitement de ce type d'arrangements). En revanche, une assistance internationale peut se révéler nécessaire pour éliminer les comportements anticoncurrentiels qui ont une incidence transnationale.

En plus du droit de la concurrence, l'expression « politique relative à la concurrence » englobe toutes les mesures que les gouvernements peuvent prendre pour renforcer la concurrence sur les marchés, telles que la réforme des règles qui limitent indûment l'entrée de nouveaux concurrents.

LE RÔLE DES AUTORITÉS DE LA CONCURRENCE

Bien que, dans nombre de pays, les recours de droit privé déposés par des individus ou des entreprises (à savoir les victimes des pratiques anticoncurrentielles) puissent être utilisés pour faire appliquer les lois relatives à la concurrence, la plupart des pays jugent utile de conserver une ou plusieurs autorités publiques (à savoir des organismes gouvernementaux) chargées de faire respecter la loi. Ces autorités examinent les plaintes liées à des cas spécifiques de pratiques anticoncurrentielles, engagent des poursuites le cas échéant, surveillent l'efficacité des lois sur la concurrence et, s'il y a lieu, proposent des améliorations.

Outre leur responsabilité de faire appliquer la loi, les autorités de la concurrence attachent une grande importance à leurs activités dites de « promotion de la concurrence ». Ces activités comprennent la sensibilisation du public, les recherches visant à mettre en évidence l'importance des mesures d'ouverture des marchés, des interventions auprès des comités législatifs ou d'autres organes gouvernementaux dans le cadre de séances publiques ou des campagnes de persuasion du gouvernement menées en coulisse. Celles-ci sont considérées par nombre de responsables de la concurrence comme les activités les plus utiles qu'ils peuvent entreprendre. Des exemples de ce type d'activités seront présentés dans la présente publication, en particulier dans le chapitre traitant des questions liées aux infrastructures publiques.

ENTREPRISES, ASSOCIATIONS ET USAGERS

Les entreprises locales et leurs associations peuvent contribuer à créer un environnement concurrentiel plus équitable d'au moins trois façons différentes :

- Premièrement, elles peuvent jouer, de manière générale, **un rôle essentiel dans la recherche d'appuis politiques en faveur des initiatives de restructuration et des réformes.**
- Deuxièmement, elles peuvent apporter une **contribution essentielle à la conception de ces initiatives**, dans la mesure où il est essentiel que les réformes soient adaptées à la situation (question qui sera abordée en détail au chapitre 2). Par exemple, la réponse à la question de savoir si le fait de dissocier la propriété des voies ferrées et l'exploitation des trains pourrait contribuer à la compétitivité des entreprises exportatrices dépend de la taille et de la localisation géographique du pays concerné, ainsi que des alternatives existantes en matière de transport (à savoir de services de camionnage ou de fret aérien à faible coût). Les entreprises utilisatrices et leurs associations sont, par définition, les mieux placées pour fournir ce type d'informations.
- Troisièmement, les **entreprises utilisatrices et leurs associations peuvent transmettre les plaintes aux autorités compétentes** en cas de violation manifeste des lois sur la concurrence par des fournisseurs de services d'infrastructure ou d'autres intrants. Bien entendu, les entreprises et leurs associations ne sont pas les seules entités qui peuvent apporter une contribution notable aux questions liées à la mise en œuvre de réformes structurelles axées sur la concurrence et des règles connexes. Il est en effet très important que les organismes ayant vocation à défendre les intérêts des usagers et du grand public jouent un rôle dans ce contexte.

LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES CONCERNENT-ELLES VRAIMENT LES PAYS PAUVRES ?

Les lois et les politiques sur la concurrence sont nécessaires pour protéger les consommateurs et les utilisateurs industriels des pratiques anticoncurrentielles, et ce tant dans les pays en développement que dans les pays développés. Toutefois, les économies moins matures ont tendance à être plus vulnérables aux pratiques anticoncurrentielles, et ce en raison d'obstacles à l'entrée « naturellement » élevés du fait de l'inadéquation de l'infrastructure commerciale, y compris des canaux de distribution, et (parfois) de réglementations interventionnistes, de l'asymétrie de l'information sur les marchés des produits comme des capitaux et d'un plus grand nombre de marchés locaux (non marchands) (voir Dutz, 2002; et Anderson et Jenny, 2005).

Certains disent parfois que la politique sur la concurrence n'est pas pertinente dans le contexte d'extrême pauvreté dans lequel se trouvent certains pays en développement, mais cette idée est fautive. Lorsque les ressources sont limitées, il est d'autant plus important de veiller à ce que des pratiques anticoncurrentielles ne fassent pas chuter plus encore le pouvoir d'achat des consommateurs. Il apparaît de plus en plus clairement que ces pratiques sont particulièrement répandues dans les marchés des pays en développement qui disposent de possibilités limitées, par exemple dans le secteur des denrées alimentaires. Cette situation a des conséquences évidentes sur le bien-être de la population. De même, il faut accorder une attention particulière à la prévention des soumissions concertées lorsque les gouvernements font face à de lourdes contraintes budgétaires, comme tel est souvent le cas dans les pays en développement.

Dans les pays en développement, les chefs d'entreprises craignent parfois que le régime de concurrence ne tourne en leur défaveur, que les règles relatives à la concurrence ne constituent un obstacle à leurs pratiques habituelles ou que les autorités chargées de l'application de ces règles ne ciblent en priorité les entreprises locales. Pourtant, les entreprises des pays en développement sont plus susceptibles d'être avantagées que lésées lorsque les règles sont élaborées par des autorités locales connaissant bien les besoins de leur pays – en particulier dans les cas où les pratiques et les politiques d'application sont conçues en collaboration avec les associations locales d'entreprises – dans la mesure où la grande majorité des pratiques anticoncurrentielles rencontrées dans les pays en développement sont dirigées contre les autres entreprises plutôt que contre les consommateurs finals².

² Une première estimation de la Banque mondiale révélait que 85% des pratiques anticoncurrentielles rencontrées dans les pays en développement se traduisaient par la manipulation des prix des intrants industriels ou des installations nécessaires à la transformation et à la commercialisation des produits fabriqués dans ces mêmes pays. Voir le rapport du Groupe de travail de l'OMC sur l'interaction entre le commerce et la politique de la concurrence (1998).

Les entreprises qui demandent la mise en place de règles pouvant les aider à réduire leurs coûts de production et à éviter de tomber sous l'emprise d'un monopole ou d'une entente devraient être disposées à respecter ces règles à leur tour. De fait, il se peut que les entreprises locales ayant conclu des ententes de fixation de prix ou des arrangements analogues doivent abandonner leurs méthodes habituelles de commercialisation au profit de pratiques plus indépendantes et compétitives afin d'améliorer leur productivité et leur compétitivité.

QU'EN EST-IL DES CRISES ÉCONOMIQUES ?

La question est souvent posée de savoir si les règles sur la concurrence peuvent s'avérer contre-productives en période de crise économique. L'histoire des crises économiques internationales – en particulier la Dépression des années 1930 – montre clairement l'importance du maintien et de la promotion de la concurrence en tant que moyen de favoriser la reprise et la prospérité à l'avenir. Au lendemain de la première Guerre mondiale, les deux pays qui, auparavant, avaient d'importants programmes d'application de la loi sur la concurrence – les États-Unis et le Canada – s'en sont dans une large mesure détournés. La législation adoptée dans les années 1930 par les États-Unis a eu pour effet de verrouiller la concurrence. La *National Industrial Recovery Act* (loi sur la reprise industrielle du pays), qui prévoyait la création du *National Recovery Administration* (organisme chargé de la reprise industrielle du pays), permettait aux entreprises de mettre en place des « codes de concurrence loyale » qui définissaient les salaires et les prix pratiqués, les quotas de production et les restrictions à l'entrée sur le marché. L'objectif avoué de ces codes était de créer une « stabilité » en favorisant l'action coordonnée. Toutefois, selon la plupart des chercheurs qui ont étudié cette époque, le résultat n'a pas été la reprise économique, mais une production limitée, l'augmentation continue du chômage, la hausse des prix et la diminution du pouvoir d'achat des consommateurs (Varney, 2009).

CE DONT IL N'EST PAS QUESTION DANS LA PRÉSENTE PUBLICATION

La présente publication a pour objet de fournir des informations et des explications sur des questions ayant une importance pour la compétitivité des entreprises des pays en développement et en transition. Elle vise à encourager ces entreprises, leurs associations et d'autres entités concernées, telles que les organisations de défense des consommateurs et de l'intérêt public, à participer de manière appropriée à l'élaboration de solutions.

Cette publication donne de nombreux exemples de l'impact des pratiques anticoncurrentielles sur les fournisseurs des pays en développement. Elle met en évidence l'impact des monopoles d'État et des abus de position dominante sur les marchés des infrastructures; l'impact des pratiques anticoncurrentielles sur le secteur de la distribution et du commerce de détail au niveau international; et l'incidence des ententes internationales. Pour chaque exemple, des informations sont données sur les moyens de faire face à ces pratiques et arrangements, le rôle que peuvent jouer les entreprises et associations d'entreprises et les possibilités d'améliorer la coopération internationale.

Toutefois, le présent ouvrage n'a pas vocation à être un guide ou un manuel technique à l'intention des experts juridiques, économiques ou judiciaires chargés de préparer les cas soumis aux autorités responsables de la concurrence ou aux organes juridictionnels. Les autorités qui envisagent de prendre des mesures dans un cas précis doivent soigneusement évaluer les avantages et les coûts potentiels et s'assurer que ces mesures sont conformes aux principes économiques établis. Elles devront en outre prendre en compte les questions techniques qui dépassent le propos du présent ouvrage³.

Enfin, il convient de noter que le présent ouvrage ne traite pas de la pratique du « dumping » (qui consiste à vendre un produit dans un pays en développement ou sur d'autres marchés d'exportation à un prix inférieur aux coûts de production ou à celui pratiqué sur le marché intérieur), non que celle-ci ne soit pas importante

³ Ces questions sont abordées de manière plus formelle dans la publication conjointe de la Banque mondiale et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (1999). Voir aussi Dhall (2007).

ou n'ait pas de lourdes conséquences pour les concurrents locaux, mais parce que la question du dumping est abordée dans d'autres publications de l'ITC et est généralement régie au niveau national par un cadre juridique distinct, à savoir le régime antidumping national.

RÉFÉRENCES

Anderson, Robert D., William E. Kovacic et Anna Caroline Müller (2011). « Ensuring integrity and competition in public procurement markets: a dual challenge for good governance. » Dans Arrowsmith, Sue et Robert D. Anderson, *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform*. Cambridge University Press. Chapitre 22, pp. 3-58.

Anderson, Robert D. et Frédéric Jenny (2005). « Competition Policy, Economic Development and the Possible Role of a Multilateral Framework on Competition Policy: Insights from the WTO Working Group on Trade and Competition Policy. » Dans Erlinda Medalla (ed.), *Competition Policy in East Asia*. Routledge. Chapitre 4.

Banque mondiale et OCDE (1999). *A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy*. Paris et Washington, D.C.

Clarke, Julian L. et Simon J. Evenett (2003). « The deterrent effects of national anti-cartel laws: Evidence from the international vitamins cartel. » *Antitrust Bulletin* 48, pp. 289-726.

Connor, John M. (2010). *Price Fixing Overcharges: Revised 2nd Edition*. Document de travail du réseau SSRN. Disponible à l'adresse: <http://ssrn.com/abstract=1610262>.

Dhall, Vinod (2007). *Competition Law Today: Concepts, Issues and the Law in Practice*. New Delhi, Oxford University Press,

Dutz, Mark A. (2002). *Competition Policy Issues in Developing and Transition Markets*. Présentation au Forum mondial de l'OCDE sur la concurrence, Paris, 14 et 15 février 2002.

Evenett, Simon J., Margaret Levenstein et Valerie Suslow (2001). « International cartel enforcement: Lessons from the 1990s. » *The World Economy* vol. 24, numéro 9, pp. 1221-1245. Disponible à l'adresse: <http://www.evenett.com/research/articles/elss.pdf>.

Groupe de travail de l'OMC sur l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence (1998). *Rapport annuel du Groupe de travail sur l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence au Conseil général*. Genève. (WT/WGTCP/2).

Jenny, Frédéric (2003). « International cooperation on competition: Myth, reality and perspective », *Antitrust Bulletin* vol. XLVIII, numéro 4.

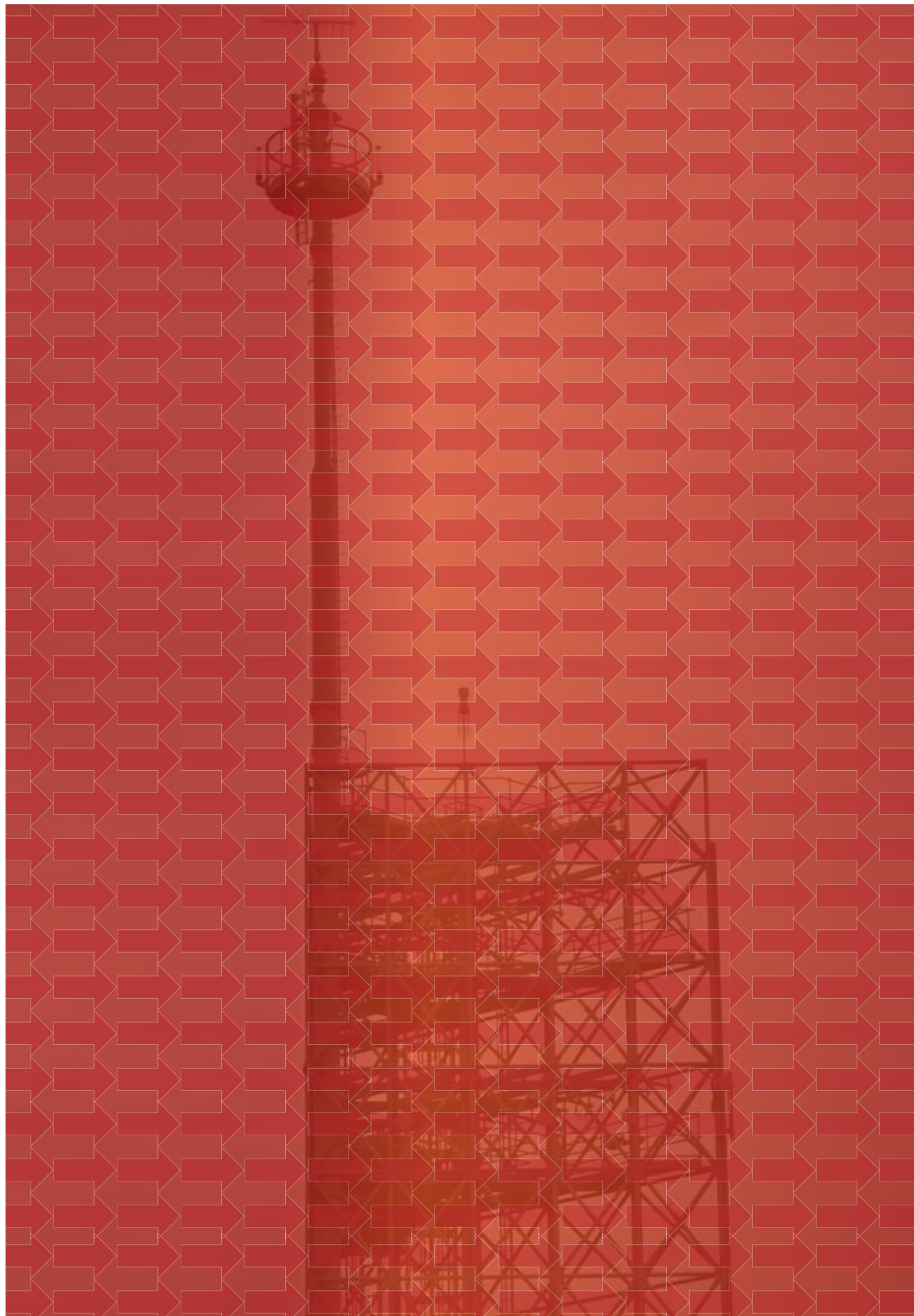
Levenstein, Margaret, Valerie Suslow et Lynda Oswald (2003). *International Price-Fixing Cartels and Developing Countries: A Discussion of Effects and Policy Remedies*. National Bureau of Economic Research. Cambridge, Massachusetts. (Document de travail 9511)

Levenstein, Margaret C. et Valerie Y. Suslow (2004). « Contemporary international cartels and developing countries: Economic effects and implications for competition policy. » *Antitrust Law Journal* 71, pp. 801-852.

McCorriston, Steven (2008). « Ententes de crise. » Intervention au Forum mondial de l'OCDE sur la concurrence. 17 et 18 février 2011. OCDE, Paris. (DAF/COMP/GF(2011)4)

Sexton, R. et al. (2007). « Agricultural trade liberalization and economic development: The role of downstream market power. » *Agricultural Economics* 36 pp. 253-270.

Varney, Christine (Adjointe au procureur général des États-Unis chargée du droit de la concurrence) (2009). *Vigorous Antitrust Enforcement in this Challenging Era*. 12 mai 2009.



CHAPITRE 2

ADAPTER LES INFRASTRUCTURES AUX EXPORTATEURS

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION..... | 10 |
| RESTRUCTURER LES MONOPOLES D'ÉTAT..... | 12 |
| RÉGIMES D'ACCÈS CONCURRENTIEL | 15 |
| LE SECTEUR DES TRANSPORTS..... | 17 |
| LE SECTEUR DE L'ÉNERGIE | 27 |
| LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | 32 |
| CONCLUSION | 37 |

ADAPTER LES INFRASTRUCTURES AUX EXPORTATEURS

INTRODUCTION

Les services d'infrastructure¹, y compris les transports, l'énergie et les télécommunications, constituent une grande partie des dépenses des entreprises exportatrices et autres entreprises des économies en développement ou en transition. Une organisation et une gestion efficaces des services d'infrastructure sont donc essentielles pour garantir la compétitivité à l'exportation et le succès de ces entreprises. Dans ce contexte, l'investissement dans l'infrastructure est de plus en plus considéré comme un moyen clé d'améliorer les perspectives de développement des pays à revenu faible et intermédiaire et la fourniture de services d'infrastructure est devenue, à juste titre, une des principales activités d'aide au développement. L'infrastructure représente aujourd'hui environ 40% des engagements du groupe de la Banque mondiale². De manière générale, il ne fait aucun doute que des investissements judicieux dans l'infrastructure peuvent largement améliorer la croissance d'un pays. Ces dernières années, par exemple, l'augmentation des investissements publics dans ce domaine a été un des principaux facteurs de la croissance rapide et de la baisse des coûts du commerce dans les économies émergentes d'Asie (Brooks et Hummels, 2009).

Une fourniture efficace de services d'infrastructure comporte de nombreux enjeux. Assurer l'adéquation entre les finances publiques disponibles et la manière dont elles sont réparties constitue un enjeu important dans la mesure où l'infrastructure est dans la plupart des cas financée par les investissements et dépenses publics. Souvent, l'accès à des sources de financement privées – y compris à l'investissement étranger direct (IED) – comme complément ou comme alternative aux fonds publics est aussi un élément clé. Un autre facteur important concerne l'efficacité et la compétitivité des procédures d'appels d'offres et des organismes responsables des marchés publics (voir Anderson, Kovacic et Müller, 2011). Enfin, l'accès aux meilleures technologies disponibles, provenant du marché intérieur ou extérieur et financées par des fonds publics ou privés, constitue un autre élément essentiel.

Ces considérations, aussi importantes qu'elles soient, ne sont pas l'objet du présent chapitre, qui porte plutôt sur la structure et le comportement en matière de concurrence des entreprises (sociétés) participant à la fourniture de services d'infrastructure publics et destinés aux entreprises. Ce chapitre examine le rôle des initiatives publiques visant à stimuler la concurrence par l'adoption de mesures de restructuration appropriées et l'application des règles connexes. Les associations d'entreprises et les entreprises elles-mêmes jouent aussi un rôle dans l'orientation et la mise en œuvre de nouvelles politiques dans ce domaine.

Traditionnellement, les principaux services d'infrastructure étaient souvent assurés par des monopoles, tant dans les pays en développement que dans les pays développés. Parfois, ces monopoles étaient le résultat du comportement prédateur adopté par les entreprises, toutefois ils étaient plus généralement établis par la loi ou à travers l'octroi de subventions publiques. L'association entre monopole et service public (le cas échéant) donnait lieu à une performance peu satisfaisante, qui se traduisait par des prix non concurrentiels, une offre de services inappropriée et l'absence d'innovation ou de volonté d'intégrer les améliorations technologiques dès qu'elles étaient disponibles, ce qui, à son tour, avait pour effet de miner la compétitivité des milieux d'affaires des pays en développement. Pour faire face à cette situation, les économies en développement et en transition ont libéralisé les services d'infrastructure publics et destinés aux entreprises pour les rendre plus efficaces et garantir une concurrence équitable dans l'intérêt des usagers (voir Beato et Laffont, 2002; Kessides, 2004; François, 2007; et les exemples développés dans ce chapitre).

¹ Le terme « infrastructure » a été défini comme « l'ensemble des installations et des équipements physiques et organisationnels (tels que les bâtiments, les routes, l'approvisionnement en énergie) nécessaires pour assurer le fonctionnement d'une société ou d'une entreprise » (Online Compact Oxford English Dictionary, http://www.askoxford.com/concise_oed/infrastructure) (en anglais).

² Plus d'informations sur les activités de la Banque mondiale en matière d'infrastructure sont disponibles à l'adresse : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSDNET/0,,contentMDK:22493665~menuPK:6395187~pagePK:64885161~piPK:64884432~theSitePK:5929282,00.html>.

LE PIÈGE DE LA PRIVATISATION

S'attaquer au problème de performance infra-optimale des secteurs des services causé par l'absence de concurrence peut exiger de prendre un certain nombre de mesures correctives. Dans de nombreux cas, le premier réflexe des gouvernements – en particulier dans les économies en transition d'Europe centrale et de l'Est, mais aussi dans les économies en développement d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine – a été de privatiser les services concernés dans l'objectif de les stimuler et de leur insuffler le dynamisme qui caractérise le secteur privé. Toutefois, l'expérience a montré que cela pouvait être un piège. La privatisation des monopoles d'État ne permet pas d'améliorer la performance si aucune mesure n'est prise pour exposer ces entreprises aux forces de la concurrence (Beato et Laffont, 2002; Kessides, 2004; Anderson et Jenny, 2005). Les spécialistes sont de plus en plus nombreux à penser qu'il est au moins aussi important, pour améliorer leur performance, d'exposer les services d'infrastructure à la concurrence que d'y injecter des capitaux privés, et que cette exposition devrait, dans la mesure du possible, précéder plutôt que suivre la privatisation. (voir Kessides, 2004)³.

Il reste important, dans les cas où l'étape de la privatisation a déjà été franchie, de prendre des mesures pour introduire la concurrence. Cependant, leur mise en œuvre peut être rendue plus difficile, le monopole privé ayant tout intérêt à faire pression sur le gouvernement pour retarder ou empêcher l'adoption de solutions susceptibles de compromettre sa position sur le marché.

Une législation de la concurrence (ou antitrust) est essentielle pour prévenir les pratiques anticoncurrentielles les plus courantes dans le secteur des infrastructures et/ou y remédier. Les lois sur la concurrence, en particulier les dispositions relatives aux abus de position dominante, peuvent être utilisées pour imposer les restructurations nécessaires. Elles permettent aussi d'instaurer des régimes d'accès concurrentiel (voir ci-dessous), à savoir des règles sur la tarification de l'accès des segments concurrentiels d'une industrie aux infrastructures monopolistiques, telles que les réseaux électriques ou les voies ferrées (voir Kovacic, 1999; Anderson et Heimler, 2007A).

Cependant, les recours disponibles au titre de la législation de la concurrence ne sont pas toujours suffisants, et il peut s'avérer nécessaire de prendre d'autres mesures pour résoudre les problèmes liés aux monopoles dans les secteurs des infrastructures. Il peut s'agir d'abroger ou de réformer les lois ou règles qui limitent l'accès à certains marchés et d'adopter une nouvelle législation pour restructurer (c'est-à-dire démanteler) les monopoles et favoriser la concurrence, par exemple en mettant en place des régimes d'accès concurrentiel dans des secteurs spécifiques. De telles mesures peuvent constituer une alternative, un complément ou même un suivi des procédures d'exécution de la législation de la concurrence⁴.

Les mesures visant à introduire la concurrence dans les marchés de l'infrastructure dominés par des monopoles moribonds ont, dans la plupart des cas, été mises en œuvre au niveau national, alors qu'il est souvent important de prendre en compte la coopération et les accords commerciaux internationaux. En Afrique par exemple, il peut être nécessaire de créer des marchés communs régionaux pour installer une concurrence dans certains segments du secteur des transports, la demande étant trop faible dans certains pays pour permettre l'implantation de plusieurs fournisseurs de services (voir Teravantinthorn et Raballand, 2009). De même, la coopération régionale peut être un moyen clé d'encourager la concurrence sur les marchés de l'énergie. Les engagements commerciaux, y compris les négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les services de télécommunication de base qui se sont conclues en 1997, ont joué un rôle important dans le renforcement des réformes en faveur de la concurrence dans le secteur des télécommunications.

3 Bien entendu, il est difficile de mettre en pratique de telles recommandations. Même dans les économies développées, les réformes ont généralement été mises en œuvre de manière progressive, en cherchant des solutions concrètes aux problèmes et en s'appuyant sur les enseignements tirés de la pratique, plutôt qu'en suivant un « plan rationnel » (voir Anderson et al., 1998; et Anderson et Heimler, 2007a).

4 Par exemple, l'ambitieuse réforme des services de télécommunications aux États-Unis a été, dans une très large mesure, mise en œuvre suite au jugement d'expédient rendu en 1982 dans l'affaire antitrust opposant le Ministère de la justice à AT&T, même si d'importantes réformes législatives étaient nécessaires pour achever le processus (voir la sous-section ci-dessous sur les télécommunications). L'Union européenne a elle aussi été témoin du caractère complémentaire de l'application de la législation de la concurrence et des réformes législatives en matière de restructuration des secteurs de l'infrastructure (voir Anderson et Heimler, 2007b). L'expérience du Canada pour ce qui est de ces questions est décrite par Anderson et al. (1998).

TRANSPORT, ÉNERGIE ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

Cette section donne un large éventail d'exemples d'abus de position dominante (par des sociétés privées ou publiques). Ce type d'abus contribue à faire augmenter les coûts de production des entreprises des pays en développement, qui ont ainsi plus de difficultés à pénétrer les marchés d'exportation. En outre, cette section explique, exemples à l'appui, comment restructurer les monopoles inefficaces et appliquer les règles de concurrence pour stimuler et améliorer la performance des secteurs des infrastructures. Elle porte sur trois domaines spécifiques :

- Les transports, notamment les installations portuaires ainsi que les transports ferroviaire, aérien et routier;
- L'énergie, notamment l'électricité et le gaz naturel;
- Et les télécommunications.

Cette section fournit des informations générales sur la restructuration sous l'angle de la concurrence des monopoles qui touchent les différents secteurs et sur les conditions concurrentielles d'accès à ces marchés. Un aspect connexe clé est l'importance de la participation des entreprises des pays en développement et de leurs associations à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et initiatives connexes.

Enfin, nous évoquerons la relation qui existe entre la compétitivité dans le secteur des infrastructures et la « politique commerciale ». Pour la plupart, les mesures et les initiatives mentionnées ici ne sont pas celles prescrites par les accords commerciaux⁵. Il s'agit plutôt de mesures que les pays peuvent introduire pour faire en sorte que les engagements juridiques qu'ils ont pris au titre des accords et arrangements de libéralisation présentent des avantages pour les citoyens.

Comme le souligne Osakwe (2001), le fait que la libéralisation du commerce n'a pas généré un développement et une croissance continus est souvent imputable au fait que des réformes politiques complémentaires n'ont pas été opérées au niveau national. Les pays (et leurs entreprises) ne pourront pas tirer parti de la libéralisation des échanges si des mesures ne sont pas prises pour réduire les coûts et améliorer l'efficacité des infrastructures, telles que les télécommunications, l'énergie et les transports. Ils doivent en outre encourager la flexibilité, en éliminant les restrictions artificielles à l'entrée, à la sortie et à la tarification imposées dans l'industrie manufacturière et d'autres industries, et adopter ou renforcer les mesures d'encouragement de l'investissement, de l'innovation, de la création de structures de gestion efficaces et de l'amélioration de la productivité (voir aussi Anderson et Jenny, 2005).

RESTRUCTURER LES MONOPOLES D'ÉTAT

La seule privatisation ne permet pas toujours d'améliorer la performance si aucune mesure n'est prise pour exposer les entreprises qui jouissaient d'un statut de monopole aux forces de la concurrence (Kessides, 2004; Anderson et Jenny, 2005). Cela peut simplement avoir pour conséquence de remplacer les monopoles privés par des monopoles d'État, n'apportant pas d'amélioration de la performance du point de vue des usagers, mais plutôt une dégradation.

Le droit de la concurrence contribue à prévenir les pratiques anticoncurrentielles dans les secteurs des infrastructures publiques, comme c'est le cas dans d'autres secteurs (on peut même soutenir qu'il est d'autant plus important dans les secteurs des infrastructures étant donné que des prix excessifs ou la médiocrité des services auront un impact sur l'ensemble de l'économie). Il n'en reste pas moins que des mesures complémentaires peuvent s'avérer nécessaires, notamment la restructuration complète des entreprises monopolistiques/des sociétés dominantes et/ou l'adoption de régimes d'accès concurrentiel visant, par exemple, à autoriser les fournisseurs d'électricité concurrents à se raccorder à un réseau, en permettant aux trains des différents opérateurs de circuler sur les mêmes voies ferrées ou à garantir aux fournisseurs

⁵ Il existe quelques exceptions – par exemple, comme précisé ci-après, le maintien des sauvegardes en matière de concurrence s'agissant des services de télécommunication de base est une disposition du document de référence sur le cadre réglementaire qui a été adopté par la plupart mais non l'ensemble des Membres de l'OMC. De manière plus générale, il convient de noter que, parfois, le moyen le plus efficace de renforcer la concurrence – dans le secteur de l'infrastructure ou d'autres secteurs – est la libéralisation des échanges, à savoir la levée des barrières juridiques et autres barrières à l'entrée des sociétés « étrangères » sur les marchés des biens ou des services.

de services de transport l'égalité d'accès aux installations portuaires et aéroportuaires. Il pourrait aussi être envisagé d'abroger les lois limitant l'accès aux marchés ou conférant le statut de monopole légal (Anderson et Jenny, 2005).

Cette section met en évidence trois approches :

- La restructuration sous l'angle de la concurrence, en particulier la séparation forcée des segments monopolistiques et des segments concurrentiels dans un secteur particulier (par exemple, les lignes ferroviaires et les trains qui les empruntent ou les réseaux électriques et la production d'électricité);
- La tarification de l'accès (prix à payer par les fournisseurs concurrents pour utiliser les installations qui pourraient encore appartenir à un monopole après une restructuration); et la nécessité de continuer à faire respecter les dispositions générales de la législation de la concurrence;
- Le rôle déterminant des associations d'entreprises et autres groupements (à savoir, les associations de consommateurs et les groupes d'intérêt public) dans la promotion des réformes favorables aux usagers et dans l'application des règles pertinentes en vue de protéger les entreprises exportatrices.

SÉPARER LES SEGMENTS CONCURRENTIELS ET LES SEGMENTS NON CONCURRENTIELS

Ces vingt ou trente dernières années, les gouvernements des pays en développement ainsi que ceux des pays développés ont progressivement mis en œuvre de vastes réformes visant à améliorer la performance des secteurs des infrastructures publiques. Une stratégie couramment employée à cet égard consistait à encourager la participation du secteur privé à la fourniture de services d'infrastructure dans les secteurs traditionnellement publics. Il est toutefois essentiel d'instaurer la concurrence pour que la participation du secteur privé contribue à l'amélioration de la performance.

Les réformes visant à favoriser la concurrence se fondent sur la prise de conscience que la plupart des secteurs des infrastructures, même s'ils présentent des éléments de monopole, ne sont généralement pas des « monopoles naturels monolithiques » (Kessides, 2004; les premières réflexions sur le sujet remontent au moins à Kahn, 1988)⁶. Au contraire, ces secteurs sont constitués de segments distincts, certains présentant les caractéristiques du monopole naturel et d'autres étant tout à fait capables d'affronter le jeu de la concurrence. Prenons un exemple particulièrement pertinent : si le secteur de l'électricité était largement considéré comme un monopole naturel dans le passé, il est désormais reconnu qu'il est préférable qu'une seule entreprise assure la construction et l'exploitation des installations de transport de l'énergie électrique. Mais il n'existe aucune barrière technique empêchant que l'énergie soit distribuée par plusieurs producteurs d'électricité⁷. Par ailleurs, s'il était admis quelques décennies en arrière que l'industrie du téléphone était plus efficace si une seule entreprise, verticalement intégrée, fournissait la plupart ou l'ensemble des services s'y rapportant, il apparaît aujourd'hui que la majorité des segments de ce secteur sont exposés à la concurrence et comptent plusieurs fournisseurs de services⁸.

Le tableau 2 donne un aperçu, pour cinq secteurs des infrastructures, des activités potentiellement concurrentielles. Il ne s'agit que de possibilités, mais qui peuvent, si elles sont mises en œuvre avec succès, permettre aux entreprises et autres usagers de réaliser d'importantes économies. Le défi pour les responsables politiques est de décider, sur la base des meilleures informations disponibles, quelles possibilités d'introduction de la concurrence s'ouvrent à eux en fonction des contraintes d'ordre géographique, institutionnel et pratique auxquelles ils font face. Ces décisions doivent être prises en étroite collaboration avec les entreprises concernées, qui ont une expérience et une connaissance pratique du « terrain », les organisations d'intérêt public et tous les groupes consultatifs spécialisés dans les secteurs concernés⁹.

6 Un « monopole naturel » est une situation dans laquelle il est optimal de n'avoir qu'un seul fournisseur (autrement dit un monopole), en raison de la structure des coûts de l'industrie concernée.

7 Il est néanmoins reconnu qu'introduire la concurrence dans les secteurs de l'électricité, auparavant sous le coup d'un monopole, est un processus complexe et difficile – voir ci-dessous.

8 Toutefois, des interrogations subsistent, comme celle de savoir si les conditions d'accès aux installations communes (par exemple à la boucle locale) présentent encore les caractéristiques du monopole naturel.

9 Dans certains cas, les autorités peuvent faire appel à des sociétés d'experts-conseils, qui ont une connaissance spécialisée des enjeux et des contraintes techniques liés aux secteurs concernés.

Tableau 2 Composantes concurrentielles et non concurrentielles des principaux secteurs

| Secteur | Activités généralement non concurrentielles | Activités potentiellement concurrentielles |
|--------------------|---|---|
| Électricité | Transport à haute tension et distribution locale | Production et vente au détail |
| Gaz | Transport sous haute pression et distribution locale | Production, vente au détail et stockage |
| Télécommunications | Services de téléphonie résidentielle locale et services de la boucle locale | Services longue distance, services mobiles et services à valeur ajoutée |
| Chemins de fer | Liaison court-courrier et infrastructure de signalisation | Exploitation des trains et entretien |
| Services aériens | Installations aéroportuaires | Exploitation des aéronefs, entretien et activités commerciales |

Source : adapté de Kessides (2004), Tableau 1.2.; voir aussi Gönenç, Maher et Nicoletti (2001).

RECOMMANDATIONS DE L'OCDE

En 2001, le Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a adopté une « Recommandation concernant la séparation structurelle dans les secteurs réglementés » (voir encadré 1)¹⁰. La Recommandation a reconnu l'utilité des réformes structurelles et des mesures comportementales. Les réformes structurelles comprennent la séparation des activités potentiellement

Encadré 1 : Recommandation de l'OCDE concernant la séparation des segments concurrentiels et des segments naturellement monopolistiques

Le Conseil de l'OCDE a recensé deux types de mesures pouvant être prises pour instaurer ou renforcer la concurrence dans les secteurs réglementés : les mesures structurelles et les mesures comportementales. Les mesures structurelles « s'attaquent en premier lieu aux incitations de l'entreprise réglementée (comme la séparation verticale de la propriété ou le club ou la propriété conjointe) » et les mesures comportementales « s'attaquent en premier lieu à la capacité de l'entreprise réglementée à refuser l'accès (comme la réglementation de l'accès) ».

L'OCDE recommande de bien peser les bénéfices et les coûts et les éventuels désavantages de chacune des politiques avant de choisir celle qui sera mise en œuvre. La partie principale de la recommandation est libellée comme suit :

Lorsqu'ils sont confrontés à une situation dans laquelle l'entreprise réglementée opère simultanément ou est susceptible de le faire dans le futur, dans une activité non concurrentielle et dans une activité complémentaire potentiellement concurrentielle, les pays Membres devraient bien peser les bénéfices et les coûts des mesures structurelles par rapport aux bénéfices et aux coûts des mesures comportementales.

Les coûts et bénéfices à mettre en balance incluent les effets sur la concurrence, les effets sur la qualité et le coût de la réglementation, les coûts de transition des modifications structurelles et les bénéfices économiques et d'intérêts généraux de l'intégration verticale, à la lumière des caractéristiques économiques du secteur dans le pays concerné.

Les coûts et bénéfices à mettre en balance devraient être ceux qui sont reconnus par la ou les autorité(s) compétente(s), y compris l'autorité de concurrence, à partir de principes définis par le pays Membre. Cette mise en balance devrait intervenir tout particulièrement dans le cadre de la privatisation, de la libéralisation ou de la réforme réglementaire.

Source : Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant la séparation structurelle dans les secteurs réglementés, 26 avril 2001 – C(2001)78. Disponible à l'adresse : <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=194&InstrumentPID=190&Book=False>.

¹⁰ Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant la séparation structurelle dans les secteurs réglementés, 26 avril 2001 – C(2001)78. Disponible à l'adresse : <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=194&InstrumentPID=190&Book=False>.

concurrentielles dans un secteur particulier (telles que l'exploitation des trains ou la production d'énergie) et des activités qui constituent un véritable « monopole naturel » (telles que les voies ferrées ou les installations de transport de l'énergie), et les mesures comportementales comprennent la réglementation. Ces deux types de mesures constituent des moyens de stimuler la concurrence par le biais du contrôle des coûts, de la promotion de l'innovation et du renforcement de la qualité des services dans l'intérêt des usagers. Toutefois, l'OCDE a aussi reconnu que tant la réglementation que les réformes structurelles avaient un coût. Par conséquent, plutôt que de préconiser une approche « uniforme » applicable à tous les pays, elle a recommandé d'adopter une approche « au cas par cas » exigeant de peser soigneusement les bénéfices et les coûts éventuels.

Certains pays (développés et en développement) ont employé des approches distinctes à des périodes et dans des secteurs différents (par exemple, dans le secteur de l'énergie, d'une part, et dans les secteurs des transports ou des télécommunications, d'autre part), ce qui démontre bien la nécessité de faire participer les entreprises et les groupes consultatifs à la mise en œuvre de solutions adaptées à une situation donnée.

En 2006, la Recommandation a fait l'objet d'un examen approfondi (OCDE, 2006), qui a révélé que la séparation structurelle, en tant que mesure la plus efficace pour introduire la concurrence, présentait d'importants avantages par rapport aux mesures comportementales. Le rapport de 2006 tirait les conclusions suivantes :

- La séparation limite la nécessité d'adopter des réglementations complexes, coûteuses et partiellement efficaces;
- La séparation peut stimuler l'innovation et l'efficacité au sein des services en concurrence;
- La séparation contribue à réduire les subventions croisées inutiles.

Toutefois, l'examen a aussi montré que les avantages de la séparation devaient être mis en balance avec les désavantages potentiels qu'elle comporte :

- La séparation implique [parfois] la perte d'économies d'envergure issues de l'exploitation intégrée;
- Les coûts de transaction à la charge des consommateurs peuvent [parfois] augmenter;
- Les coûts directs de la séparation peuvent être élevés;
- Le système peut perdre de sa fiabilité si les investissements ne sont pas effectués conjointement;
- La responsabilité en cas de problème d'interface peut être difficile à attribuer.

De manière générale, l'examen de l'OCDE a souligné que « les coûts et les bénéfices variaient en fonction du secteur et du pays concernés et qu'il n'était donc pas possible de formuler des recommandations uniformes ».

RÉSERVES CONCERNANT LA SÉPARATION « VERTICALE »

Il n'est peut-être pas nécessaire d'entreprendre une réforme telle que la séparation « verticale » des activités si toutes les composantes d'un secteur sont potentiellement concurrentielles. Par exemple, certains pays ont choisi d'autoriser plusieurs réseaux ferroviaires intégrés à se faire concurrence (« concurrence horizontale ») plutôt que de séparer la propriété et la gestion des voies ferrées et des trains. Dans d'autres cas, les autorités peuvent estimer que les coûts découlant tant de la restructuration verticale que de la restructuration horizontale sont trop élevés par rapport aux bénéfices potentiels (et donc décider de continuer à autoriser qu'un monopole intégré verticalement domine les principaux secteurs des infrastructures)¹¹. Le fait que les choix dépendent du contexte démontre l'importance de la participation des usagers (entreprises) à l'élaboration et à la mise en œuvre de solutions.

RÉGIMES D'ACCÈS CONCURRENTIEL

La question de l'accès concurrentiel est étroitement liée à celle de la séparation structurelle. Il convient de noter que la fixation des niveaux de prix pour garantir un accès concurrentiel n'est en aucun cas une tâche facile. À cet égard, Kessides (2004) a fait l'observation suivante :

¹¹ Toutefois, un tel choix ne tient pas compte des gains considérables en terme d'efficacité qui, l'expérience l'a montré, peuvent être réalisés par l'introduction de réformes adaptées en faveur de la concurrence.

« Une tâche désagréable pour les responsables de la réglementation est l'élaboration des conditions d'accès des fournisseurs de services concurrents aux installations qui constituent des goulets d'étranglement. Ces installations sont des intrants essentiels à la production ou à la fourniture des produits finals, qui ne peuvent pas être reproduits pour des raisons économiques. Il s'agit par exemple de la boucle locale (le « dernier kilomètre ») pour les télécommunications, du réseau de distribution pour l'électricité, du réseau de gazoducs pour le gaz et des voies ferrées dans le cas du secteur ferroviaire. De nos jours, la politique relative à l'accès est essentielle pour répondre au problème des monopoles résiduels dans les secteurs des infrastructures. En outre, elle est au centre des discussions sur les moyens de faciliter l'entrée de concurrents sur des marchés traditionnellement dominés par des monopoles naturels. La question de l'accès est particulièrement complexe lorsque plusieurs entreprises concurrentes vendent un produit final, mais que l'une d'entre elles est seule propriétaire d'un intrant indispensable à la fourniture de ce produit. »

La tarification de l'accès aux infrastructures monopolistiques est une question technique qui ne fera pas l'objet d'un examen détaillé dans la présente publication. Pour résumer, la littérature économique et l'expérience en matière d'application du droit de la concurrence et de réglementation mettent en évidence deux méthodes clés pour tarifier de manière efficace l'accès aux intrants essentiels :

- La « règle de la tarification efficace des composants »;
- La « formule de Ramsey » (une forme de discrimination par les prix selon laquelle toutes les catégories de consommateurs ne paient pas le même prix en fonction de l'élasticité de leur demande).

Les deux approches visent à empêcher que des fournisseurs en situation de monopole facturent un prix trop élevé pour l'accès aux intrants essentiels. En outre, elles rendent fidèlement compte du coût économique de l'accès et constituent des mesures d'encouragement de l'investissement judicieux dans les installations (monopolistiques) communes. Il existe désormais des variantes de ces deux approches, et des réflexions concernant l'utilisation des « plafonds de prix » (plafonds placés sur certains prix et tarifs) ont été engagées. Les lecteurs souhaitant connaître les aspects techniques de cette question peuvent consulter les documents suivants : OCDE (2004); Armstrong (2002); et Laffont et Tirole (1996).

La tarification de l'accès est un autre domaine auquel les entreprises, leurs associations et les organisations d'intérêt public devraient apporter une contribution. L'expérience montre qu'un suivi actif de la part des usagers et la participation d'un large éventail d'organisations d'intérêt public pouvaient contribuer à éviter les situations de « mainmise » (l'exercice d'une influence excessive) sur les organismes sectoriels de réglementation par les entreprises des secteurs dont ces autorités sont responsables. Par ailleurs, les sociétés d'experts-conseils spécialisées dans les questions d'accès peuvent apporter un éclairage sur les conditions propres à un marché.

FAIRE APPLIQUER LE DROIT DE LA CONCURRENCE

Les lois sur la concurrence sont nécessaires, même après l'introduction de mesures de restructuration et de régimes d'accès concurrentiel. Ces lois contribuent largement à lutter contre les trois principaux types de pratiques anticoncurrentielles :

- Les ententes;
- Les fusions d'entreprises concurrentes;
- Les abus de position dominante (parfois désignés par le terme monopolisation)¹².

Ces pratiques sont susceptibles de miner ou de réduire à néant les bénéfices des réformes en faveur de la concurrence, notamment de la séparation structurelle. Imaginons par exemple que l'exploitation des trains ait été séparée de la propriété du réseau ferré dans l'objectif d'introduire une concurrence efficace, mais que les exploitants des trains se réunissent secrètement pour créer une entente de fixation des prix. Tous les avantages pour les usagers en général et les entreprises exportatrices en particulier pourraient être compromis.

¹² Du point de vue formel, l'expression « abus de position dominante » et le terme « monopolisation » ne sont pas identiques (la première désigne le comportement abusif adopté par une entreprise jouissant déjà d'une position dominante sur le marché; le second désigne le processus par lequel une position dominante ou un monopole se met en place). Toutefois, en pratique, le type de comportements qualifié par ces deux dénominations est similaire (voir Anderson et Heimler, 2007a).

ENTREPRISES ET ASSOCIATIONS D'ENTREPRISES

Les entreprises et les associations d'entreprises des économies en développement et en transition peuvent participer de trois façons différentes. Premièrement, elles peuvent jouer un rôle capital dans la recherche d'appuis politiques en faveur des initiatives de restructuration et des réformes. Deuxièmement, elles peuvent apporter une contribution essentielle à l'élaboration d'initiatives spécifiques (par exemple, celles portant sur la séparation éventuelle de la propriété des voies ferrées et de l'exploitation des trains). Troisièmement, elles peuvent se charger de transmettre aux autorités compétentes (à savoir les autorités de concurrence) les plaintes concernant des violations manifestes du droit de la concurrence commises par des fournisseurs de services d'infrastructure ou d'autres intrants.

LE SECTEUR DES TRANSPORTS

Les transports sont essentiels à la compétitivité et au succès des entreprises exportatrices. C'est pour cette raison que ce secteur a très tôt et de manière continue fait l'objet de réformes structurelles en faveur de la concurrence tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Les pages suivantes fournissent des exemples de réformes et traitent des questions connexes relatives à l'application des règles de la concurrence dans les ports et les services de transport ferroviaire, aérien et routier.

PORTS

Les ports sont l'une des infrastructures les plus importantes pour le commerce international. Près de 85% de la distribution des marchandises dans le monde est assuré par voie maritime (Brooks et Hummels, 2009), ce qui montre clairement que, pour une majorité de biens, les autres modes de transport, tels que les transports terrestre et aérien, sont des alternatives beaucoup moins viables. Par conséquent, l'efficacité des services et des infrastructures portuaires est un facteur clé de la compétitivité des entreprises exportatrices des économies en développement.

Les mesures visant à introduire et préserver la concurrence dans les services portuaires peuvent contribuer de manière décisive à la création de services efficaces, en réduisant les coûts supportés par les entreprises exportatrices et en distribuant des marchandises par voie maritime.

De manière générale, la concurrence portuaire se situe à deux niveaux principaux :

- **Entre les ports** – si les producteurs peuvent acheminer leur marchandise vers différents ports à un coût comparable, une concurrence s'installera entre ces ports. Celle-ci peut, dans certaines circonstances, être renforcée par l'amélioration des transports terrestres, permettant aux usagers d'atteindre plus facilement un port ou un autre (Pittman, 2009);
- **Au sein d'un même port** – une concurrence entre plusieurs fournisseurs de services portuaires peut aussi s'exercer au sein d'un même port. Un moyen d'y parvenir consiste à répartir les concessions et à créer plusieurs terminaux dans un même port, chacun exploité par un opérateur différent.

Les deux formes de concurrence peuvent améliorer l'efficacité et la compétitivité des entreprises dans une région ou un pays donné, mais il faut tenir compte de la situation géographique, économique et générale pour déterminer quelles mesures peuvent produire les meilleurs résultats. Il est important que les utilisateurs professionnels réfléchissent activement à leurs besoins et établissent des voies de communication avec les autorités réglementaires compétentes.

Même dans les cas où une concurrence inter- et/ou intra-portuaire de base est observée, il est nécessaire que des lois sur la concurrence/antitrust soient en vigueur et que les autorités de contrôle de la concurrence assurent un suivi efficace de l'application de ces lois pour créer un environnement plus favorable à la concurrence dans le secteur portuaire. Pittman (2009) a relevé deux tendances susceptibles de neutraliser les mesures structurelles visant à renforcer la concurrence. La première concerne l'émergence de quelques grandes firmes multinationales spécialisées dans l'exploitation de terminaux portuaires à travers le monde. Si cette tendance conduit à la fusion des sociétés exploitant ces terminaux, il y aura moins de soumissionnaires potentiels pour une concession ou une privatisation en particulier, ce qui réduira la concurrence. Cela

peut nuire aux entreprises locales des pays en développement de deux façons. D'une part, les grandes multinationales peuvent remplacer les entreprises locales d'exploitation portuaire et, d'autre part, les prix risquent d'augmenter, faute de concurrence. Il serait donc plus difficile pour les entreprises locales de soutenir la concurrence sur les marchés d'exportation.

La seconde tendance observée par Pittman concerne les cas où les lignes de transport maritime ont été verticalement intégrées pour regrouper la propriété et l'exploitation des terminaux à conteneurs, comme l'ont fait les gros producteurs de minerai de fer, de charbon et de pétrole avec les terminaux de vrac qu'ils utilisent pour leurs produits. Cette tendance porte préjudice aux concurrents. Par exemple, l'accès à ces terminaux pourrait être refusé à d'autres lignes de transport maritime ou à d'autres producteurs, ce qui pourrait créer des problèmes de concurrence malgré les améliorations apportées par l'intégration verticale sur le plan économique.

L'exemple de l'encadré 2 montre que l'intégration verticale ne donne pas nécessairement lieu à des violations du droit de la concurrence et qu'une surveillance étroite peut avoir un effet dissuasif et constituer un bon moyen de prévenir ces comportements. Bien que les autorités de concurrence soient responsables au premier chef de la surveillance, les entreprises locales doivent elles aussi y prendre une part active. Les concurrents ainsi que les utilisateurs professionnels des services portuaires peuvent signaler aux autorités tout élément indiquant un comportement anticoncurrentiel. Il en va de leur intérêt dans la mesure où ils sont les premiers à en pâtir.

Encadré 2 : Argentine : surveiller la concurrence dans les ports ayant fait l'objet d'une restructuration

Dans l'espoir d'introduire une concurrence intra-portuaire dans le port de Buenos Aires, le plus grand et le plus fréquenté du pays, le gouvernement argentin a construit six terminaux dans le port Puerto Nuevo et a décidé que chacun devait être exploité par une compagnie différente. Un des terminaux a été concédé à Maerk Sea Land, une des plus importantes compagnies de transport maritime au monde. La société a été étroitement surveillée par la Commission nationale de protection de la concurrence pour éviter une éventuelle exclusion verticale – en d'autres termes, pour veiller à ce que Maerk Sea Land ne pénalise pas ses concurrents en leur refusant l'accès à ses terminaux ou en leur accordant l'accès à des conditions moins favorables.

Source : Pittman, R., 'Competition Issues in Restructuring Ports and Railways', EAG 09-6, novembre 2009. Disponible à l'adresse : www.justice.gov/atr/public/eag/251856.pdf

Les abus de position dominante, tels que l'imposition de conditions d'exclusivité qui est décrite dans l'encadré 3, peuvent avoir un impact direct sur la compétitivité des entreprises et sur leur capacité de prendre des décisions économiquement avantageuses.

Encadré 3 : Indonésie : utiliser le droit de la concurrence pour restructurer les ports

En Indonésie, la Commission de surveillance de la concurrence a constaté que les entreprises publiques qui contrôlaient les ports de la province d'Aceh, de Sumatra du Nord et de Riau agissaient en violation du droit de la concurrence. Elles monopolisaient le marché des exportations de palme et de coprah en partance du port de Belawan, le principal port de Sumatra du Nord, et tentaient d'imposer des conditions d'exclusivité à sept clients importants (Décision, Cas N° 01/KPPUL/2004).

Source : Ray, David, *Indonesian Port Sector Reform and the 2008 Shipping Law*, Jakarta: Indonesia Competitiveness Program, Rapport préparé pour l'USAID, août 2008.

L'encadré 4 est un bon exemple du rôle de la réglementation et du droit de la concurrence dans les cas où les concurrents dépendent du libre accès aux installations essentielles contrôlées par un acteur dominant. Bien qu'il ne soit pas nécessaire d'imposer la stricte séparation verticale – en empêchant les opérateurs portuaires d'être présents sur des marchés connexes tels que l'aconage –, les régimes d'accès concurrentiel doivent être consciencieusement surveillés et appliqués en vue de contrer la forte incitation économique que constitue pour les acteurs dominants le fait d'empêcher les concurrents d'utiliser les installations essentielles.

Encadré 4 : Jamaïque : éradiquer les abus de position dominante liés à la gestion d'un port

Les faits

Le port Kingston/Bustamante (ci-après les « quais de Kingston ») est une installation multifonctionnelle utilisée notamment pour l'aconage. Il est l'un des deux ports publics de Jamaïque, éloignés l'un de l'autre de 170 km. Le 11 décembre 2001, Kingston Wharves Limited (KWL), une société jamaïcaine propriétaire des quais de Kingston qui exploite en outre une entreprise d'aconage, a publié un avis refusant aux compagnies indépendantes d'aconage l'accès aux installations portuaires dont elles avaient besoin pour exercer leurs activités commerciales.

La loi

L'article 20(1) de la Loi jamaïcaine sur la concurrence loyale dispose qu'une « entreprise abuse de sa position dominante si elle entrave le maintien ou le développement d'une concurrence réelle sur un marché ». En vertu de l'article 20(2)(a), « une entreprise n'est pas considérée comme abusant de sa position dominante s'il apparaît, [entre autres], que (i) son comportement visait exclusivement à améliorer la production ou la distribution des marchandises ou à favoriser le progrès technique ou économique; et que (ii) les usagers tiraient une partie équitable du profit en résultant ».

Analyse

Étant donné que KWL manutentionnait toutes les cargaisons non conteneurisées arrivant sur les quais de Kingston, et qu'elle jouissait par conséquent d'une position dominante, elle avait la capacité de recourir à des pratiques visant à exclure la concurrence dans le domaine de l'aconage et sur d'autres marchés connexes. Ce comportement n'était pas nécessaire du point de vue de la gestion des infrastructures et pouvait donc être considéré comme une tentative de la part de KWL de se livrer à des pratiques anticoncurrentielles. KWL a donc été reconnu coupable de violation des lois jamaïcaines sur la concurrence.

Impact sur les entreprises et les exportateurs locaux

Si la loi n'avait pas interdit à KWL de refuser l'accès à ses installations aux fournisseurs de services indépendants, la société aurait pu, en tant que propriétaire unique, étendre sa position dominante à tous les services connexes en évinçant les concurrents actuels ou potentiels des marchés subsidiaires tels que l'aconage et le remorquage. En outre, KWL aurait été en position de facturer des prix excessifs aux compagnies de transport maritime, aux exportateurs et aux importateurs pour l'accès aux services portuaires connexes.

Source : OCDE, Forum mondial sur la concurrence. Abus de position dominante dans les secteurs réglementés. Cas soumis par la Jamaïque, session III (DAF/COMP/GF/WD(2005)15, 14 janvier 2005) (en anglais seulement).

Le cas décrit dans l'encadré 5 donne un exemple d'abus de position dominante plus subtil mais potentiellement préjudiciable. Ici, les autres entreprises ne se sont pas officiellement vu refuser l'usage des installations portuaires. Reste que l'octroi d'un traitement préférentiel à un utilisateur donné peut, sur le long terme, avoir de graves conséquences sur la compétitivité des autres utilisateurs, telles que la faillite.

Encadré 5 : Zambie : cas d'abus de position dominante lié à la gestion d'un port ayant conduit à une augmentation des prix

Les faits

La Zambie étant un pays sans littoral, le port de Mpulungu, situé sur le lac Tanganyika (au nord de la Zambie), est le seul port important du pays. Il est donc capital pour l'exportation des marchandises vers les pays voisins situés autour du lac. Traditionnellement, le gouvernement zambien s'occupait de la gestion du port par le biais d'une entreprise d'État. Pour accroître la productivité et l'efficacité du port, le gouvernement a décidé de le privatiser et a accordé, en 2000, une concession à Mpulungu Harbour Management Limited (MHML) pour la gestion de Mpulungu Harbour Estate, Harbour and Port Operations and Assets à la suite d'une procédure d'appel d'offres.

Devenu opérateur portuaire, MHML, qui était aussi la holding financière d'Agro-Fuel Investments Limited (ci-après Agro-Fuel), un utilisateur portuaire disposant d'une part de marché de 50,1%, a réservé un espace d'expédition privilégié à Agro-Fuel en lui transmettant des informations exclusivement destinées aux opérateurs portuaires. MHML a favorisé Agro-Fuel dans le domaine de l'affrètement de navires et de la répartition du tonnage. Cette pratique a créé des obstacles empêchant les autres utilisateurs du port de stocker leurs cargaisons et a contraint les propriétaires de ces marchandises à les faire enlever et transporter par Agro-Fuel. Au final, les prix facturés aux autres utilisateurs avaient augmenté de 46%.

La loi

Le contrat de concession établissait ce qui suit : « le Concessionnaire garantit et s'engage à faire en sorte que les services portuaires soient mis à la disposition du public et des autres utilisateurs commerciaux à des conditions équitables – tant que cela ne porte pas indûment préjudice aux activités du concessionnaire prévues par le présent contrat – et veiller à ce que ces parties ne soient pas lésées » (article 62.1).

Analyse

Malgré la privatisation de l'entreprise, les gains attendus en matière d'efficacité ne se sont pas réalisés du fait de problèmes d'intégration verticale. MHML est parvenu à se servir de la position dominante que lui conférait le contrat de concession pour imposer sa filiale, abusant ainsi de sa position. Les clauses réglementant l'accès prévues dans le contrat de concession se sont avérées essentielles : MHML a été reconnu coupable de violation dudit contrat étant donné que le port de Mpulungu avait le potentiel et la capacité d'accueillir les services proposés par l'opérateur (à savoir MHML) et par ses concurrents sans que cela ne porte préjudice aux activités de l'opérateur.

Impact sur les entreprises et les exportateurs locaux

Le refus d'accès à cette infrastructure a empêché les autres utilisateurs de livrer une véritable concurrence. L'abus de position dominante commis par MHML a amené ces entreprises à faire face à des problèmes de liquidité, qui se sont pour certains soldés par une faillite. Cette situation a pu être corrigée car le contrat de concession offrait un cadre juridique solide pour faire face aux problèmes de concurrence potentiels.

Source : Forum mondial de l'OCDE sur la concurrence. Abus de position dominante dans les secteurs réglementés. Cas soumis par la Zambie, session III. (DAF/COMP/GF/WD(2005)21, 14 janvier 2005) (en anglais seulement).

CHEMINS DE FER

Les matières premières comme les céréales et autres produits agricoles, les minéraux, les engrais, le charbon, la potasse, le soufre, les minerais et les concentrés, les substances chimiques et les produits forestiers et pétroliers sont généralement transportées en vrac sur de longues distances. Dans les cas où le transport routier n'est pas possible – en raison de la taille des cargaisons ou de la médiocrité du réseau routier –, ces marchandises ne peuvent souvent être acheminées autrement que par rail (Kessides, 2004). L'efficacité des transports ferroviaires est donc un facteur important pour la compétitivité des entreprises des pays en développement qui utilisent ce type d'intrants.

Même les pays qui disposent depuis longtemps d'un réseau ferroviaire ont souffert du manque de performance des entreprises publiques de chemin de fer en situation de monopole. L'introduction de la concurrence a été reconnue comme un moyen nécessaire et approprié d'améliorer tant les services que

les infrastructures ferroviaires. À la fin du 20^e siècle, nombre de pays ont, à cet égard, adopté des réformes parfois radicales (Gómez-Ibáñez et G. de Rus, 2006).

L'investissement dans l'infrastructure ferroviaire implique des coûts irrécupérables importants qui constituent des obstacles majeurs à l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché. Il n'est donc pas envisageable de renforcer la concurrence par le biais de la duplication des infrastructures, même après la privatisation d'une société auparavant détenue par l'État (Pittman, 2009). Par conséquent, les mesures de réforme des chemins de fer doivent prendre appui sur des stratégies novatrices visant à empêcher que le « monopole naturel » existant dans le secteur des infrastructures ne soit détenu et exploité par une seule compagnie ferroviaire.

Plusieurs « moyens » d'introduire la concurrence ont été mis en œuvre par certains pays dans le cadre de la réforme des chemins de fer. Après avoir examiné la situation dans divers pays et continents, Gómez-Ibáñez et G. de Rus (2006) ont conclu qu'« aucune approche ne s'était révélée efficace universellement ».

Souvent, la situation consiste en une entreprise d'État intégrée verticalement qui détient et exploite l'ensemble des installations ferroviaires et des véhicules (Kessides, 2004). Certes, cette structure permet de réaliser un maximum d'économies d'échelle et intègre naturellement les sous-secteurs du transport ferroviaire, mais elle n'est pas propice à la concurrence, ce qui ne motive pas l'entreprise à être la plus efficace possible. Comme nous l'avons souligné précédemment, même la privatisation n'apporte pas toujours les résultats souhaités.

Certains pays ont donc mis en place des systèmes ferroviaires fondés sur l'octroi de concessions ou de franchises à des entreprises privées pour l'exploitation d'un secteur du territoire (séparation spatiale). Parallèlement, l'intégration verticale est maintenue au sein de chaque secteur : une entreprise détient et exploite toutes les installations et tous les véhicules se trouvant dans son secteur. L'objectif est de préserver, dans une certaine mesure (au sein de chaque secteur), les avantages de l'intégration verticale. Une certaine concurrence est introduite dans la mesure où les concessions et/ou les franchises sont attribuées par voie d'appel d'offres et où les différentes entreprises proposent aux utilisateurs d'autres itinéraires vers une destination (à travers différents secteurs) ou desservent des destinations communes. L'encadré 6 donne des exemples de pays ayant mis en place un « système de séparation spatiale ».

Encadré 6 : Introduire la concurrence dans le secteur ferroviaire par le biais des franchises

L'Argentine, le Brésil, le Mexique, le Pérou et la Bolivie (État plurinational de) ont divisé leurs anciennes sociétés ferroviaires d'État en situation de monopole en plusieurs entités, contrôlées par des entreprises privées en vertu d'accords de franchise à long terme. Ces entités se livrent concurrence principalement pour les destinations communes, mais aussi en proposant des itinéraires différents.

Source : Pittman (2009); Kessides (2004).

L'encadré 7 explique quels conditions et choix réglementaires sont favorables à une concurrence efficace dans ce type de modèle, en prenant l'exemple du Mexique. Toutefois, la possibilité de mettre en œuvre des stratégies similaires dans d'autres pays dépend des circonstances propres au pays en question.

Un autre moyen d'instaurer la concurrence dans le secteur ferroviaire est de garantir un accès concurrentiel (voir plus tôt dans le présent chapitre). Les compagnies ferroviaires concurrentes possèdent le contrôle exclusif de certaines routes et échangent les droits d'accès ou concluent des accords avec d'autres compagnies. Cette pratique est clairement favorable à la concurrence et permet de maintenir les gains en efficacité découlant de l'intégration verticale, toutefois elle doit être surveillée attentivement pour garantir que les droits d'accès sont octroyés de manière non discriminatoire, plusieurs compagnies pouvant être considérées comme ayant une « position dominante » du fait qu'elles contrôlent les installations essentielles situées sur « leurs » routes.

Enfin, une troisième solution consiste à séparer verticalement les différentes composantes du secteur ferroviaire : propriété et entretien des voies ferrées d'une part et propriété des véhicules et fourniture des

Encadré 7 : Mexique : encourager la concurrence par le biais du système de séparation spatiale

Le Mexique est parvenu à mettre en place un système de séparation spatiale favorable à la concurrence directe entre plusieurs sociétés ferroviaires privées dans le domaine du transport de marchandises. Les trois compagnies ferroviaires desservent chacune un port important situé sur la côte pacifique et caribéenne, et deux d'entre elles relient les pôles industriels, tels que Monterrey et de Guadalajara, et font la liaison avec plusieurs sociétés situées à la frontière des États-Unis. Ainsi, les entreprises ont le choix entre au moins deux compagnies concurrentes pour approvisionner leurs principaux marchés.

Source : Gómez-Ibáñez, J.A. et G. de Rus, *Competition in the Railway Industry: An International Comparative Analysis*, Cheltenham, Edgar Elgar, 2006.

services de transport d'autre part. Bien qu'elle semble avoir le potentiel de créer le meilleur cadre pour garantir un haut degré de concurrence, cette option a un coût. La séparation verticale requiert une coordination entre une multitude d'acteurs, qui peut s'avérer difficile à mettre en place si les intérêts économiques de chacun sont différents. En outre, les gains en efficacité découlant de la concurrence peuvent être contrebalancés par l'absence d'économies d'échelle. L'encadré 8 montre comment la Suède a mis en place avec succès un « système de séparation verticale » et en a assuré la supervision afin de garantir la concurrence.

Encadré 8 : Suède : encourager la concurrence par le biais de la séparation verticale

La Suède a décidé de séparer verticalement l'infrastructure et les opérations tout en laissant aux mains de l'État la société chargée de la gestion de l'infrastructure et certaines des sociétés exploitantes. Les opérateurs ferroviaires doivent s'acquitter des simples coûts marginaux à court terme pour utiliser l'infrastructure – le contribuable paie le reste. Les entreprises exploitantes publiques sont en concurrence avec les entreprises privées, en particulier dans le domaine du fret, lorsque l'accès au marché est ouvert. D'autres services font l'objet d'appels d'offres.

L'exemple de la Suède démontre qu'une surveillance continue et une législation de la concurrence sont nécessaires, en sus des mesures réglementaires visant à renforcer la concurrence. En 1993, un opérateur public a remporté un contrat aux dépens d'une entreprise privée et a été reconnu coupable de brader les prix : il a profité de sa position dominante pour faire une offre non rentable et, de fait, évincer la concurrence.

Source : Gómez-Ibáñez, J. A. et G. de Rus, *Competition in the Railway Industry: An International Comparative Analysis*, Cheltenham, Edgar Elgar, 2006; et Alexandersson, G., S. Hultén, « The problem of predatory bidding in competitive tenders – a Swedish case study », *Thredbo papers*, 8, 24, 2003. disponible à l'adresse : www.idei.fr/doc/conf/rai/papers_2003/alexandersson.pdf.

TRANSPORT AÉRIEN ¹³

Le transport aérien est aussi un service essentiel pour le commerce international et la compétitivité des autres secteurs d'activité. Il convient de bien différencier cet aspect du rôle que joue ce secteur dans la satisfaction de la demande des usagers des services liés au tourisme. De nombreuses études ont fait ressortir l'importance d'une infrastructure de transport aérien, notamment dans les pays en développement, pour tirer parti des avantages que présentent les accords de libéralisation des échanges (voir OMC (2005), et autres références citées dans ce document). Ces études ont également souligné la contribution importante de l'aviation civile internationale au processus de développement et le poids qu'elle peut avoir sur les décisions commerciales. Ce poids s'est accru avec l'innovation technologique, la dérèglementation et l'élargissement de l'accès aux marchés pour les entreprises étrangères, autant de facteurs qui rendent le transport aérien plus accessible à une clientèle plus large dans un plus grand nombre de pays.

¹³ La présente section s'appuie sur le rapport de l'Organisation mondiale du commerce (2005).

Ces vingt ou trente dernières années, des modifications de vaste portée sont intervenues dans les politiques gouvernementales régissant l'industrie du transport aérien national et international. Différentes mesures ont été prises pour faciliter l'entrée, accroître la propriété et l'investissement étrangers, libéraliser l'accès aux marchés et, fait important, assouplir les restrictions à l'accès aux aéroports et à leur utilisation. Ces mesures ont connu des fortunes diverses et, là encore, il n'existe aucune formule universelle pour concilier les objectifs parfois conflictuels que sont la rentabilité et la fourniture adéquate de services de transport aérien international. Néanmoins, un certain nombre d'États ont jugé les approches suivantes utiles et pertinentes :

- Suppression des restrictions inutiles qui frappaient l'entrée sur le marché et la tarification dans le domaine du transport aérien (« déréglementation »). L'assouplissement de la réglementation, qui a reçu un large soutien, découle de ces variables économiques (entrée et tarification) et non de considérations sécuritaires ou environnementales;
- Assouplissement des restrictions à la propriété et à l'investissement étrangers;
- Promotion de la concurrence sur les routes internationales par le biais de la négociation d'accords de ciel ouvert et d'autres arrangements (OMC, 2005; Abeyratne, 2001);
- Application rigoureuse du droit de la concurrence (antitrust) en cas de pratique de la collusion, de comportement prédateur et de fusions de compagnies aériennes risquant de réduire la concurrence.

Fait intéressant, l'intérêt pour ces changements d'orientation politique a été suscité par l'expérience acquise par un pays en particulier : les États-Unis. Il est donc pertinent d'examiner certaines des principales conclusions qu'en ont tirées les économistes et les analystes politiques (voir encadré 9).

En Europe continentale, la déréglementation a débuté plus tard qu'aux États-Unis et s'est effectuée à un rythme plus lent. L'initiative du Marché unique en 1992 a joué un rôle clé dans le renforcement de la liberté d'entrée et de tarification. Par la suite, différents règlements du Conseil européen, renforcés par les actions de la Commission européenne – mesures d'application et promotion des politiques – sont venus accroître la liberté de tarification et la flexibilité opérationnelle dans l'ensemble de la Communauté. Depuis, la vigoureuse concurrence des transporteurs à bas coûts a engendré d'importantes baisses de tarifs pour les usagers sur de nombreuses liaisons intracommunautaires. Plus récemment, la déréglementation intracommunautaire a été complétée par des initiatives majeures visant à ouvrir le marché à l'étranger.

La situation de la concurrence dans le secteur du transport aérien international dépend d'un grand nombre de variables dont certaines ont déjà été décrites. Parmi ces variables figurent l'évolution de la technologie et de la demande, la disponibilité des infrastructures nécessaires et, facteur très important, les conditions régissant l'accès aux marchés. Depuis de nombreuses années, la concurrence dans le transport aérien international est freinée par les contraintes à l'entrée et, dans certains cas, à la tarification qui sont inscrites dans les accords bilatéraux sur les services aériens. Ces contraintes découlent, quant à elles, de l'approche du « bilatéralisme au coup par coup » qui a été adoptée pour la réglementation internationale du secteur dans le cadre de la Convention de Chicago¹⁴ en 1944.

La concurrence dans le transport aérien dépend également des stratégies, du comportement des entreprises et des politiques publiques qui s'y rattachent (relatives à application de la législation et des politiques en matière de concurrence). Dans ce contexte, les questions suivantes méritent de recevoir une attention particulière (McDonald, 2007; OMC, 2005; et autres références citées dans le texte) :

- Rôle des **fusions, des coentreprises et des alliances stratégiques** (y compris les arrangements de partage de codes) dans le secteur des compagnies aériennes, incidence sur la concurrence et approche adoptée par les autorités compétentes;
- Incidences de l'**immunité antitrust** accordée à l'Association du transport aérien international (IATA) et aux arrangements individuels de partage de codes;
- Questions concernant la possibilité de **collusion entre compagnies aériennes** (formation d'ententes ou fixation de prix), notamment par la publication de tarifs par voie électronique et autres moyens de communication;
- **Comportement prédateur** (pratiques par lesquelles une entreprise peut tenter d'évincer ses rivaux potentiels du marché) dans le secteur des compagnies aériennes;

¹⁴ Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 (la Convention de Chicago). Disponible à l'adresse : <http://www.icao.int/icao/net/dcs/7300.html> (en anglais seulement).

Encadré 9 : États-Unis : enseignements tirés de la déréglementation du transport aérien en vue d'encourager la concurrence

Les analyses menées sur les effets de la déréglementation aux États-Unis ont mis en évidence des enseignements qui peuvent être résumés comme suit :

- L'un des avantages fondamentaux de la déréglementation a été de favoriser l'entrée de transporteurs en activité et d'entreprises en démarrage sur des marchés particuliers. Entre 1978 et 2003, 129 nouveaux transporteurs ont fait leur entrée dans le secteur.
- Le renforcement de la liberté d'entrée et de la concurrence s'est traduit par une nette amélioration de la performance, y compris une baisse moyenne des tarifs de 30% à 33% en termes réels, corrigés de l'inflation.
- D'importants gains de productivité ont été réalisés, en partie grâce aux nouvelles stratégies concurrentielles et aux ajustements opérationnels qui ont été rendus possibles par la liberté d'exploitation accrue découlant de la déréglementation.
- De nombreux transporteurs, grands et petits, ont vu le jour puis ont disparu, mais la déréglementation n'a pas entraîné une réduction sensible du service pour les petites agglomérations urbaines et les collectivités rurales. Au contraire, le nombre de départs réguliers offerts à ces agglomérations et collectivités s'est accru de 35% à 40%.
- La déréglementation a renforcé la nécessité d'une application efficace de la législation de la concurrence (législation antitrust) dans le secteur des compagnies aériennes, notamment en ce qui concerne les fusions et les alliances stratégiques. Dans un environnement déréglementé, les fusions et les alliances peuvent potentiellement permettre aux transporteurs de préserver ou d'accroître leur pouvoir de marché. Dans les cas où des fusions de compagnies aériennes ont été autorisées, la concentration s'est renforcée sur certaines paires de villes, et les avantages pour le consommateur ont diminué.
- La simple élimination des obstacles réglementaires à l'entrée n'a généralement pas suffi pour prévenir les tarifs supraconcurrentiels dans le secteur aérien – une concurrence effective doit s'imposer sur le marché des paires de villes. Ce constat a remis en question « l'hypothèse de contestabilité », selon laquelle la simple menace de nouvelles entrées est souvent suffisante.
- Contrairement aux craintes exprimées à l'époque, rien n'indique que la déréglementation ait entraîné une baisse du niveau de sûreté pour le consommateur. Le voyage aérien est indiscutablement plus sûr aujourd'hui qu'il ne l'était avant la déréglementation. Bien que cela puisse être partiellement attribuable à des évolutions exogènes (les améliorations technologiques, par exemple), il apparaît clairement que la déréglementation n'a pas fait augmenter les risques encourus par les passagers. Lorsqu'on cherche une explication à ce constat, il importe de noter que la déréglementation aux États-Unis n'a entraîné aucun assouplissement des contrôles de sécurité imposés par voie législative et administrés par le Département des transports et d'autres instances. La déréglementation s'est plutôt concentrée sur les aspects économiques de la réglementation (à savoir les contrôles en matière d'entrée, de sortie et de tarifs).

Source : « Le commerce international des services de transport aérien : évolution récente et questions de politique. » Rapport sur le commerce mondial 2005, Organisation mondiale du commerce (2005), p. 248. Disponible à l'adresse : http://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/anrep_f/wtr05-3b_f.pdf

- Rôle de la **promotion de la concurrence** – interventions des autorités nationales compétentes et autres entités ayant un intérêt dans le processus d'élaboration des politiques au plan national et international – dans le secteur du transport aérien international.

L'encadré 10 donne un exemple récent d'une entente de fixation de prix entre des transporteurs de fret aérien opérant au sein de l'Espace économique européen (EEE), qui a aussi eu un impact sur les coûts des échanges entre l'EEE et les pays tiers. Cet exemple montre comment l'application des lois sur la concurrence peut garantir que les usagers, en particulier les utilisateurs professionnels, tirent profit de la libéralisation des marchés dans le secteur des services.

Encadré 10 : Entente portant sur les services de fret aérien sanctionnée par la Commission européenne

Les faits

Les compagnies aériennes fournissant des services de fret assurent principalement la livraison de marchandises aux transitaires, qui accomplissent les formalités nécessaires au nom des chargeurs. En novembre 2010, la Commission européenne a infligé des amendes pour un montant de près de 800 millions d'euros à 11 transporteurs de fret aérien pour avoir mis en œuvre une entente au niveau mondial portant sur des surtaxes en matière de carburant et de sécurité.

Les membres de l'entente ont coordonné plusieurs éléments de prix pendant plus de six ans, de décembre 1999 au 14 février 2006. Les pratiques collusoires consistaient en de nombreux contacts entre compagnies aériennes, tant au niveau bilatéral que multilatéral, portant sur des vols au départ de, vers et au sein de l'Espace économique européen (EEE).

Les membres de l'entente ont commencé par imposer une surtaxe forfaitaire par kilo sur tous les chargements et ont ensuite étendu leur coopération en instaurant une surtaxe en matière de sécurité. Pour s'assurer que les surtaxes étaient appliquées intégralement sans exception, ils ont éliminé toute possibilité de rabais aux entreprises en refusant de payer une commission sur les surtaxes aux transitaires de fret.

Impact sur les utilisateurs

Cette entente, dans un secteur des infrastructures d'une importance capitale pour de nombreux exportateurs de produits à forte valeur ajoutée, a immédiatement fait augmenter les coûts de production et/ou empêché les entreprises de négocier des rabais intéressants. Il était essentiel que la Commission européenne prenne des mesures pour protéger les intérêts des usagers.

Source : Commission européenne. Communiqué de presse IP/10/1487. Bruxelles, 9 novembre 2010. Disponible à l'adresse : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1487&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>

TRANSPORT ROUTIER

Les services de fret routier représentent plus de 70% des services de transport terrestre de marchandises aux points d'origine et de destination, reliant les entreprises aux marchés mondiaux (Londoño-Kent, 2009). Dans les cas où le camionnage est une alternative viable au transport ferroviaire, maritime ou aérien, un secteur du transport routier capable de rivaliser sur le marché peut générer d'importants gains de prospérité. Toutefois, il existe aussi une relation de complémentarité entre le transport routier et les autres formes de fret : le transport routier dessert et relie les nœuds de transport, tels que les ports et les aéroports.

Certes, l'infrastructure routière publique est une condition essentielle au bon fonctionnement des systèmes de transport routier, mais le comportement du secteur privé joue aussi un rôle primordial. Contrairement au secteur ferroviaire, le secteur du camionnage n'est soumis à aucun « monopole naturel » universellement reconnu.

Teravaninthorn et Raballand (2009) ont souligné que les prix facturés pour les services de transport et la qualité de ces services dépendaient dans une large mesure du régime réglementaire en vigueur et du degré de compétitivité existant dans le secteur du camionnage. Au niveau international, l'expérience montre qu'une forte concurrence est bénéfique. Dans les cas où la concurrence dans le secteur du transport routier n'est pas artificiellement freinée par des restrictions réglementaires, on peut s'attendre à ce que celle-ci atteigne des niveaux élevés. Par conséquent, nombre de pays ont principalement eu recours à la déréglementation pour réformer l'industrie du camionnage et ont réussi à faire baisser sensiblement les prix du transport (Teravaninthorn et Raballand, 2009). L'encadré 11 présente l'exemple de certains de ces pays.

La plupart des exemples cités dans ce chapitre décrivent des situations dans lesquelles la capacité des entreprises des économies en développement/en transition de commercialiser leurs produits peut être renforcée par la restructuration des principaux secteurs des infrastructures et/ou l'application des règles de concurrence. Cependant, dans certains cas, le meilleur moyen de renforcer la concurrence reste la libéralisation du commerce, c'est-à-dire la levée des restrictions à la présence des entreprises « étrangères »

sur les marchés des biens ou des services. Le récent règlement du différend relatif aux services de camionnage transfrontalier qui opposait les États-Unis et le Mexique illustre bien cette problématique (voir encadré 12).

Encadré 11 : Exemples de déréglementation dans le transport de fret

Mexique : Le démantèlement du monopole public dans le domaine de la répartition du fret a entraîné une chute des prix de 23% en cinq ans, et les services de camionnage ont connu une amélioration en termes de fréquence, d'accès et de vitesse de livraison.

Indonésie : La déréglementation des prix du transport routier a conduit à une augmentation importante du nombre d'exploitants de camions, créant ainsi un marché concurrentiel.

République tchèque, Hongrie et Pologne : L'entrée sur le marché de nouveaux concurrents a donné lieu à des pratiques tarifaires compétitives et à une meilleure qualité de services. Les grandes entreprises de camionnage d'envergure internationale ont notamment élaboré des solutions logistiques innovantes permettant d'améliorer la vitesse de livraison et de mieux protéger les cargaisons contre la casse ou la détérioration.

Maroc : Le démantèlement du monopole public dans le domaine de la répartition du fret ainsi que la déréglementation des prix du transport ont fait chuter les prix de manière spectaculaire, mais ont cependant entraîné un sous-investissement dans les nouvelles technologies et la formation des conducteurs.

Rwanda : La déréglementation du transport international découlant du démantèlement du monopole détenu par une entreprise parapublique a fait chuter les prix réels de près de 75% si l'on tient compte de la hausse continue du prix des intrants. En outre, le parc de véhicules rwandais a augmenté rapidement, se rétablissant après l'effondrement subi au plus fort de la guerre civile de 1994.

Malawi : La déréglementation du secteur du camionnage se traduit par une concurrence accrue, des prix en baisse et des services de meilleure qualité.

Source : Teravaninthorn, S. et G. Raballand, *Transport Prices and Costs in Africa: A Review of the Main International Corridors*. Washington, D.C., Banque mondiale, 2009.

Encadré 12 : Gains en efficacité découlant du règlement du différend dans le domaine du camionnage qui opposait les États-Unis et le Mexique

En vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), les États-Unis et le Mexique ont accepté de lever les restrictions relatives aux services de transport transfrontalier de passagers et de marchandises. Cependant, en 1995, les États-Unis ont annoncé qu'ils ne supprimeraient pas les restrictions frappant les camions mexicains, qui ont ainsi été interdits de circuler sur la plupart du territoire américain. En 2001, un groupe spécial de règlement des différends de l'ALENA a conclu que les restrictions imposées par les États-Unis étaient contraires aux obligations contractées aux termes de l'ALENA et a autorisé le Mexique à adopter des mesures de rétorsion.

Le 6 juillet 2011, les gouvernements des États-Unis et du Mexique ont accepté de mettre fin à leur différend et ont signé un accord formel sur la mise en œuvre un programme pilote relatif au camionnage transfrontalier, sur la base notamment des résultats d'une étude menée par le Ministère des transports américain selon laquelle les transporteurs mexicains satisfaisaient à toutes les exigences en matière de sécurité.

Les restrictions appliquées auparavant au transport transfrontalier étaient coûteuses en temps et en argent dans la mesure où les produits arrivant à la frontière dans des camions mexicains devaient être déchargés puis rechargés dans des camions américains. Cette opération allongeait la durée du transport d'une journée et nécessitait trois camions et trois conducteurs. Selon les estimations, elle entraînait un coût supplémentaire de \$150 par passage. En considérant qu'environ 4,5 millions de camions mexicains arrivent à la frontière des États-Unis chaque année, ces restrictions faisaient augmenter de \$675 millions le coût du transport de cargaisons entre les deux pays.

Sources : Ministère du commerce des États-Unis, Direction du commerce international. Information sur les mesures de rétorsion prises par des pays étrangers. Disponible à l'adresse : http://www.trade.gov/mas/ian/tradedisputes-enforcement/retaliations/tg_ian_002094.asp (en anglais seulement).

Wall Street Journal. 4 mars 2011. « U.S., Mexico Agree to Settle Truck Feud ». Disponible à l'adresse : <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703300904576178511087875924.html> (en anglais seulement).

Centre d'études stratégiques et internationales, Washington, D.C. Blog de Simon Chair, 10 mars 2011. Disponible à l'adresse : <http://csis.org/blog/united-states-mexico-trucking-dispute> (en anglais seulement).

Comme c'est le cas dans d'autres secteurs, on ne peut exclure, dans le domaine du transport routier, le risque que des ententes viennent compromettre les gains éventuels issus de la libéralisation du marché. L'encadré 13 donne un exemple de formation d'entente dans le domaine des services de transport par autocar, dont les enseignements tirés peuvent être appliqués à l'ensemble des services de transport routier.

Encadré 13 : Fixation de prix des services de transport par autobus entre Singapour, la Malaisie et le sud de la Thaïlande

Les faits

Une enquête menée par la Commission de la concurrence de Singapour (CCS) a révélé qu'entre 2006 et 2008, 16 autocaristes, en collaboration avec l'Express Bus Agencies Association (EBAA), avaient formé une entente de fixation de prix en imposant :

- Un prix minimum de vente sur les billets d'autocars aller simple de Singapour vers six destinations en Malaisie, établissant ainsi un prix plancher pour ces billets;
- Une taxe sur le carburant et des frais d'assurance sur tous les billets vendus afin de majorer le prix des billets.

Dès lors, la CCS a infligé d'importantes amendes aux parties ayant participé à l'entente de fixation de prix (16 autocaristes et l'EBAA). Six d'entre elles ont déposé un recours contre cette sanction. Dans sa décision du 24 mars 2011, le Conseil de recours de la concurrence (CAB) a confirmé la position de la CCS en déclarant les parties coupables de tous les chefs d'accusation. Le montant total des amendes imposées aux 17 parties contrevenantes s'élève à \$1 135 170.

La loi

L'article 34 de la Loi de Singapour sur la concurrence interdit tout accord entre des entreprises concurrentes, toute décision d'association d'entreprises et toute pratique concertée ayant pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur de Singapour, sauf exemption contraire.

Analyse

La fixation de prix est considérée comme une violation grave des règles de la concurrence. Elle a un impact direct sur les utilisateurs des services et les activités commerciales connexes. Dans le cas d'espèce, l'entente portait sur les services de transport international par autobus, ce qui démontre qu'il est nécessaire, pour s'attaquer de manière efficace aux problèmes de concurrence, de ne pas négliger la dimension transfrontalière des pratiques considérées.

Impact sur les entreprises et les exportateurs locaux

L'impact de l'entente entre les autocaristes sur les entreprises locales aurait pu se situer à deux niveaux. Premièrement, les entreprises ayant utilisé les services de transport à des fins commerciales auraient payé des prix trop élevés. Deuxièmement, l'entente de fixation de prix, qui a eu cours pendant une longue période, aurait pu empêcher d'autres entreprises, autrement dit des concurrents potentiels, d'entrer sur le marché et de fidéliser une clientèle en proposant des tarifs plus intéressants.

Source : Commission de la concurrence de Singapour. Communiqué de presse du 24 mars 2011. Disponible à l'adresse : <http://app.casebank.ccs.gov.sg> (en anglais seulement).

LE SECTEUR DE L'ÉNERGIE

L'énergie – qu'elle soit générée par des sources non renouvelables telles que le charbon, le pétrole, le gaz naturel et l'uranium ou par des sources renouvelables comme la biomasse et l'énergie hydraulique, éolienne, solaire et géothermique – est indispensable à la production de presque tous les biens et services. Elle est, de ce fait, essentielle tant pour les milieux d'affaires que pour le public. Un réseau électrique efficient et efficace fournit l'énergie nécessaire à la production industrielle et contribue à l'amélioration du niveau de vie.

Ce double rôle démontre pourquoi l'énergie est capitale pour le développement. Les pays en développement qui connaissent une industrialisation rapide doivent faire face à une augmentation fulgurante de la demande en énergie, parfois deux fois supérieure à la croissance du produit intérieur brut (PIB) (CNUCED, 2009).

On pourrait penser que la nécessité de garantir un approvisionnement en énergie efficace à des prix compétitifs aurait poussé les pouvoirs publics à restructurer rapidement le secteur de l'énergie. Pourtant, il n'en a pas été ainsi avant longtemps. Au moins jusqu'au début des années 1980, le secteur de l'électricité était, dans la plupart des pays, constitué de monopoles verticalement intégrés contrôlés par des entreprises publiques aux niveaux régional ou national (Kessides, 2004).

Aujourd'hui, des mesures – ou du moins quelques initiatives – visant à restructurer et privatiser les secteurs de l'électricité et de l'énergie ont été mises en place par un grand nombre de pays, mais le processus de réforme s'est avéré complexe. Il est capital que l'approvisionnement en énergie soit stable et sûr. Les erreurs pouvant être coûteuses, il faut en tirer des enseignements aussi rapidement que possible. Forte des premières expériences acquises en matière de réforme dans les différents pays, l'opinion générale sur la structure idéale des secteurs de l'électricité et de l'énergie a considérablement changé ces dix dernières années (Kessides, 2004).

Les pays en développement sont confrontés à des défis complexes : la construction et l'exploitation des réseaux électriques nationaux exigent de disposer d'un financement initial, de répondre à des conditions de fonctionnement complexes et de franchir l'étape onéreuse du recouvrement des coûts (CNUCED, 2009). L'augmentation rapide de la demande va de pair avec un besoin accru en investissement dans la production, le transport et la distribution d'énergie. Des nouvelles technologies ayant le potentiel de modifier radicalement la structure des coûts de la production d'électricité sont maintenant disponibles, mais doivent être mises en œuvre de sorte que les pays tirent parti des gains d'efficacité.

Les structures traditionnelles de gouvernance du secteur peuvent être mal adaptées pour répondre de manière flexible et appropriée à ces changements de dynamique ainsi qu'à des besoins d'investissement et autres besoins évoluant à un rythme accéléré. L'important est de déterminer quels sont les meilleurs moyens d'introduire la concurrence sur les marchés de la production et de la distribution. Même si l'expérience de plusieurs pays a montré qu'il n'existait pas de solution universelle en ce qui concerne la restructuration des monopoles monolithiques, trois modèles offrant un degré différent de concurrence et de choix pour les usagers ont été recensés.

La concurrence peut être introduite au niveau de la production uniquement. Une seule entreprise de distribution, privée ou publique, achète l'électricité produite par les différents producteurs, conservant ainsi le monopole du transport et de la distribution aux usagers. Il s'agit du modèle dit de « l'acheteur unique ».

La concurrence peut être quelque peu renforcée sur le marché de gros en divisant le territoire en zones de desserte. Les différentes sociétés de distribution achètent l'électricité aux producteurs et utilisent, en vertu d'accords de libre-accès, le réseau de transport pour acheminer l'énergie électrique dans la zone de desserte qui leur a été attribuée et où elles se réservent le monopole de la revente aux consommateurs. Il s'agit du modèle dit de la « concurrence de gros ».

Le principe de la pleine concurrence peut être appliqué aux niveaux de la production, du marché de gros et du marché de détail. Dans ce modèle dit de la « concurrence de détail », l'accès à l'ensemble du réseau de distribution est ouvert, et les consommateurs peuvent choisir entre les différents fournisseurs.

Il se dégage un large consensus en ce qui concerne les éléments fondamentaux de la réforme du secteur de l'électricité. En règle générale, la production est séparée des autres activités, et la concurrence est introduite aux niveaux du marché de gros et/ou du marché de détail (Kessides, 2004). Le rôle de l'organisme de surveillance est de fixer les tarifs et de réglementer l'accès aux réseaux de transport et de distribution.

L'encadré 14, qui décrit les dernières réformes mises en œuvre au sein de l'Union européenne, donne un exemple d'une tentative ambitieuse de maximiser la concurrence à tous les niveaux de la chaîne de distribution.

L'exemple de la Chine, décrit dans l'encadré 15, met l'accent sur les besoins accrus en électricité des pays en développement rapide et sur les mesures de réforme nécessaires pour répondre à ces besoins.

Encadré 14 : Réforme du secteur de l'électricité au sein de l'Union européenne

La question

Bien que la réforme du marché de l'électricité de l'Union européenne ait été amorcée de longue date, les enquêtes de la Commission européenne ont révélé que le marché intérieur européen de l'électricité était toujours déficient car les règles et les mesures en vigueur n'offraient pas un encadrement suffisant. La Commission a jugé important de modifier les règles pour garantir une concurrence loyale et un approvisionnement en électricité au plus bas prix possible afin d'achever la réalisation du marché intérieur de l'énergie.

La réforme de la loi

La directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Europe concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE a été adoptée le 13 juillet 2009. La directive a introduit les règles communes en ce qui concerne la production, le transport, la distribution et la fourniture d'électricité dans l'objectif de réaliser un marché concurrentiel, sûr et durable sur le plan environnemental. La directive vise principalement à :

- Veiller à ce que les clients puissent choisir leur fournisseur d'électricité et en changer facilement;
- Veiller à ce que les clients non résidentiels aient la possibilité de conclure des contrats avec plusieurs fournisseurs simultanément;
- Veiller à ce que les États membres mettent en place des procédures indépendantes (médiateur pour l'énergie ou organisation de consommateurs) efficaces pour le traitement des plaintes ou des litiges;
- Veiller à ce que les États membres assurent le contrôle de la sécurité de l'approvisionnement;
- Dissocier les activités de transport des activités de gestion des réseaux de transport (à partir de mars 2012), tout en assurant la stabilité et la fiabilité de l'approvisionnement et des services;
- Mettre en place un système transparent d'accès des tiers aux réseaux de transport et de distribution;
- Dissocier la comptabilité et veiller à la transparence des comptes : les entreprises d'électricité ont l'obligation de tenir des comptes séparés pour leurs activités de transport et de distribution, auxquels les autorités compétentes peuvent accéder.

Analyse

L'éventail de mesures adoptées montre que la dissociation, la réglementation, le contrôle et le renforcement des droits des utilisateurs finals sont autant de moyens complémentaires d'intensifier la concurrence. Pour que ces mesures aient l'effet escompté, elles doivent être adaptées à la situation, et leur application doit faire l'objet d'un suivi.

Source : Anderson, R.D. et A. Heimler. « What has competition done for Europe? An interdisciplinary answer », *Aussenwirtschaft* (la revue suisse sur les relations économiques internationales), 62, Heft IV, pp. 419-454, 2007.

Comme c'est le cas dans d'autres secteurs, les mesures de restructuration doivent être assorties de règles antitrust et de concurrence afin de contrôler les abus de position dominante qui pourraient persister sur le marché. Dans les cas où des goulets d'étranglement ou des structures monolithiques/monopolistiques subsistent, il est nécessaire d'établir un cadre juridique solide pour réglementer le comportement des acteurs dominants et permettre la concurrence en aval. L'encadré 16 illustre bien ce propos.

Il ne faut par ailleurs pas perdre de vue la dimension internationale des marchés de l'énergie et des besoins d'approvisionnement. La libéralisation des marchés au niveau national constitue une première étape, mais l'ouverture à la concurrence internationale peut contribuer à faire davantage baisser les prix pour les entreprises. L'encadré 17 montre que les autorités de concurrence peuvent jouer un rôle crucial en veillant à ce que la concurrence internationale ne soit pas entravée par des ententes dans le secteur de l'énergie.

Encadré 15 : Chine : réforme du secteur de l'énergie

La question

La croissance économique rapide de la Chine fait que le secteur de l'énergie est fortement sollicité. Afin d'attirer l'investissement privé et d'en assurer une utilisation efficace, le gouvernement chinois a entrepris de restructurer en profondeur le secteur de l'électricité, en prenant notamment des mesures stratégiques telles que la séparation des actifs et des activités de la production d'une part et du transport et de la distribution d'autre part.

Impact sur les entreprises et les exportateurs locaux

Le manque de concurrence peut ralentir la croissance économique des entreprises privées qui dépendent de l'énergie pour produire des biens et fournir des services. Toutefois, la libre concurrence peut avoir le même effet si elle se traduit par la volatilité des prix et l'instabilité de l'approvisionnement. Par conséquent, la stabilité des prix et de l'approvisionnement fait partie des objectifs clés à atteindre pour introduire la concurrence.

Mesures adoptées

Le producteur, transporteur et distributeur historique d'électricité, la State Power Corporation (SPC), a été démantelé à la fin de l'année 2002. Les actifs de la production ont été redistribués entre cinq entreprises (Huaneng Group, Huadian Power, Guodian Power, Datang Power Group et China Power Investment Company) de telle sorte qu'aucune d'elles ne détienne plus de 20% de la capacité de production du pays. Les activités de distribution ont été séparées des activités de production, puis réparties entre deux opérateurs de réseaux, la State Power Grid Company et la South China Power Grid Company. Ainsi, le transport et la distribution continuent d'être des monopoles réglementés, et le secteur de la production d'énergie est devenu concurrentiel.

Source : Pittman, R. et V. Yanhua Zhang. Electricity Restructuring in China: The Elusive Quest for Competition. EAG 08-5, avril 2008. Disponible à l'adresse : <http://www.justice.gov/atr/public/eag/251856.pdf>.

Encadré 16 : Fédération de Russie : abus de position dominante sur le marché du transport de l'énergie

Les faits

En 2001, RAO UES Russie, une société détenant plus de 65% des parts du marché de la production d'électricité et du transport à haute tension, a refusé de signer un contrat de services de transport d'électricité avec Rosenergoatom, une entreprise de production d'électricité. Celle-ci avait conclu des contrats de livraison d'électricité avec des sociétés desservant les marchés géorgien et ukrainien et dépendait de RAO UES Russie pour les exécuter. RAO UES Russie a refusé de fournir les services de transport requis car elle estimait que Rosenergoatom devait obtenir son accord avant de négocier des contrats d'exportation avec des tiers. Elle a donc exigé que Rosenergoatom lui communique toutes les informations concernant ses contrats d'exportation avec des tiers.

La loi

La RAO UES Russie est en situation de monopole naturel au sens de l'article 4 de la loi fédérale sur les monopoles naturels et est inscrite dans le registre ad hoc. La position de RAO UES Russie fait qu'elle est tenue de signer des contrats de transport d'électricité avec les fournisseurs d'énergie, en vertu de l'article 10 du Code civil, de l'article 5 de la loi fédérale sur « la concurrence et la limitation des activités monopolistiques sur les marchés des produits de base » (ci-après « loi sur la concurrence ») et de l'article 8 de la loi fédérale sur les monopoles.

Analyse

Les centrales nucléaires appartenant à Rosenergoatom produisent de l'énergie électrique destinée à approvisionner le marché. Toutefois, pour acheminer l'énergie du producteur au consommateur, il faut passer par les lignes électriques dont RAO UES Russie est propriétaire. En refusant de fournir des services de transport aux entreprises concurrentes de production d'électricité, RAO UES Russie a tenté d'accroître sa mainmise sur le marché de la production d'énergie.

Impact sur les entreprises et les exportateurs locaux

En n'acceptant pas de fournir des services de transport d'électricité aux producteurs – en l'occurrence à Rosenergoatom – RAO UES Russie les a empêchés d'accéder aux marchés d'exportation d'électricité. S'étant vu refuser l'accès au réseau de transport d'électricité, les concurrents n'ont pas pu honorer leurs contrats et prospérer sur le marché d'exportation.

Source : Forum mondial sur la concurrence de l'OCDE (2005). Abus de position dominante dans les secteurs réglementés. Cas soumis par la Fédération de Russie. Session III, 14 janvier 2005. (DAF/COMP/GF/WD(2005)20).

Encadré 17 : Pakistan : Entente sur le marché du gaz de pétrole liquéfié

Les faits

Les producteurs nationaux de gaz de pétrole liquéfié (GPL) ont conclu une entente afin de maintenir les prix à la production à un bas niveau et empêcher les importateurs étrangers de GPL d'accéder au marché. Au lieu de facturer un prix à la production plus élevé, ils ont tiré parti de leur position pour faire payer des commissions et autres suppléments aux sociétés de commercialisation.

Cette pratique s'est traduite par une hausse du prix à la consommation. Néanmoins, le prix officiel que les importateurs étaient tenus d'appliquer (en vertu de la réglementation nationale) était maintenu à un bas niveau, les autorités l'ayant aligné sur le prix pratiqué par les producteurs locaux. Comme les importateurs ne pouvaient pas vendre directement aux consommateurs ni tirer profit du prix à la consommation élevé, importer du GPL au Pakistan était devenu très peu rentable malgré la forte demande des consommateurs.

La loi

L'article 4 de la Loi sur la concurrence du Pakistan interdit les accords de fixation de prix ainsi que les arrangements visant à limiter la quantité de production, la distribution ou la vente de certains biens.

Analyse

En se livrant à des pratiques anticoncurrentielles, les producteurs de GPL ont réussi à empêcher les importateurs de GPL d'entrer en concurrence avec eux, ce qui aurait fait chuter le prix à la consommation. En contournant les règles de détermination du prix officiel à la consommation et en tirant parti de leur position pour contrôler les sociétés de commercialisation, les producteurs locaux de GPL ont réalisé d'importantes marges bénéficiaires même si les prix à la production étaient maintenus artificiellement bas.

Impact sur les entreprises et les importateurs locaux

Les importateurs ne pouvaient pas s'implanter sur le marché, et les utilisateurs finals de GPL souffraient du haut niveau des prix à la consommation.

Source : Rapport d'enquête de la Commission de la concurrence du Pakistan, Enquête ouverte par la Commission contre JJVL et LPGAP, mars 2009. Disponible à l'adresse : <http://www.cc.gov.pk>.

LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Les technologies et les services de l'information et de la communication sont essentiels pour garantir une participation effective à l'économie mondiale (Khalil, Dongier et Qiang, 2009). Ces technologies et ces services sont des éléments indispensables au développement et à la compétitivité des entreprises des pays en développement. Les dernières décennies ont été marquées par la croissance sans précédent des services de télécommunications. Cette croissance découle directement des réformes introduites dans le secteur ainsi que des mutations technologiques telles que l'expansion des services de téléphonie mobile qui ont bouleversé le paysage des télécommunications.

Ces deux évolutions sont intrinsèquement liées à l'introduction de la concurrence. Ayant été engagées en premier lieu par les pays développés, les réformes visant à démanteler les structures monopolistiques dans le secteur des télécommunications et à instaurer la concurrence ont aujourd'hui été mises en œuvre dans nombre de pays. Les anciennes entreprises publiques ont été privatisées et mises en concurrence avec d'autres fournisseurs privés de services de télécommunications. La politique en matière de concurrence est essentielle dans ce contexte, comme le montre le fait qu'une affaire de droit de la concurrence sans précédent – l'affaire opposant les États-Unis à AT&T, résolue par jugement d'expédient en 1982 – soit devenue un exemple de restructuration compétitive ayant inspiré les réformes des télécommunications (parfois même d'autres secteurs) à travers le monde¹⁵.

¹⁵ Des informations détaillées sur les implications à long terme de cette affaire sont données dans Yoo (2008).

L'institution d'instances de réglementation des télécommunications par la majorité des États du monde a été un autre fait marquant du processus de réforme du secteur. Plus de 80% des pays disposent d'une telle instance (Union internationale des télécommunications, 2011). De manière générale, une des principales fonctions de ces régulateurs consiste à créer un environnement favorable à la concurrence en réglementant l'accès aux infrastructures de télécommunications et l'interconnexion. L'encadré 18 donne un aperçu des mesures de réforme traditionnelles en présentant un résumé des possibilités d'entrée sur le marché des services de téléphonie locale prévues par la Loi des États-Unis sur les télécommunications de 1996.

Encadré 18 : Possibilités d'entrée sur le marché – la Loi des États-Unis sur les télécommunications de 1996

La Loi sur les télécommunications prévoit trois possibilités d'entrée de concurrents sur le marché : opérateur doté de ses propres installations, revente et dissociation des activités.

Opérateur doté de ses propres installations

Ce mode d'entrée sur le marché est possible lorsqu'il existe un réseau parallèle permettant une concurrence directe entre les opérateurs indépendants. Bien que les coûts d'entrée potentiellement élevés et les pertes d'économies d'envergure soient susceptibles de décourager les concurrents d'entrer sur le marché, cette forme de concurrence nécessite peu de mesures réglementaires et garantit un accès sûr aux réseaux. L'interconnexion entre réseaux et le transfert des numéros doivent être pris en compte afin de garantir une concurrence maximale.

Revente

Ce mode d'entrée est possible lorsque les concurrents sont autorisés à acheter à l'opérateur historique l'accès aux infrastructures au prix de gros (à savoir, un prix inférieur au prix de détail). La construction de réseaux parallèles peut donc être évitée et/ou les concurrents peuvent avoir recours à la revente en attendant que les nouvelles infrastructures soient installées. Le principal défi lié à la revente est la tarification de l'accès.

Dissociation des activités

Dissocier les activités signifie séparer les différents segments du marché des télécommunications et les vendre à des fournisseurs de services concurrents. Ces segments comprennent l'accès à la boucle locale et les services de commutation, de données et de signalisation. Là encore, la tarification de l'accès constitue une étape importante. Dans ce cas, les coûts relatifs aux transactions et à la compatibilité des interfaces peuvent augmenter suite à la dissociation.

Source : Laffont, J.-J. et J. Tirole, *Competition in Telecommunications*, Cambridge, Massachusetts; Londres, Royaume-Uni, MIT Press, 2000.

Par ailleurs, l'évolution technologique a entraîné une concurrence au sein des différents services de télécommunications et entre eux. Hazlett et al. (2004) ont indiqué que les services de téléphonie mobile étaient au départ considérés comme un monopole naturel par les organismes de réglementation. Toutefois, ils ont constaté qu'une infrastructure de réseau parallèle avait été mise en place dans plusieurs pays et que ce secteur était devenu concurrentiel. Parallèlement, le nombre d'abonnés au service téléphonique mobile continue de croître rapidement dans les pays développés, notamment dans les régions où les services de téléphonie fixe ne sont pas aisément accessibles, telles que les zones rurales. Cette tendance montre que la téléphonie mobile se substitue dans une certaine mesure à la téléphonie fixe et assure l'exercice de la concurrence dans le secteur.

Toutefois, l'importance accrue accordée à l'accès aux services Internet large bande par le biais des réseaux de ligne d'abonné numérique (DSL), câblés ou fixes, démontre que la question de l'accès à l'infrastructure est toujours actuelle. Même lorsque le dédoublement ou la multiplication des réseaux est possible (par le biais notamment de l'utilisation des réseaux DSL, câblés et autres pour la fourniture de services similaires), il faut assurer l'interconnexion et composer avec les goulets d'étranglement qui subsistent et qui peuvent se déplacer avec l'évolution de la technologie (Laffont et Tirole, 2000).

En outre, les processus de réformes n'ont pas toujours abouti à l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché ni permis d'atteindre le niveau souhaité de concurrence pour plusieurs raisons. Les exemples suivants montrent qu'il est essentiel que les instances de réglementation et/ou les autorités de concurrence assurent une surveillance étroite après la mise en œuvre de mesures visant à introduire la concurrence.

L'encadré 19 est un exemple de concentration du marché issue d'une fusion qui a donné lieu à un comportement anticoncurrentiel, alors que les encadrés 20 et 21 montrent comment une entreprise peut, dans certains cas, tirer parti de sa position dominante dans un secteur des télécommunications pour s'imposer dans un autre secteur. Il convient néanmoins de souligner que des conditions de marché particulières doivent être réunies pour qu'une entreprise parvienne à étendre son monopole sur un autre marché par le biais des subventions croisées. La plupart des spécialistes de la politique de la concurrence conviendront que les subventions croisées ne devraient pas être systématiquement considérées comme nuisibles pour la concurrence, mais qu'il faut déterminer au cas par cas ou en fonction de la règle de la raison si cette pratique peut avoir des effets néfastes.

Encadré 19 : Pérou : abus et transfert de position dominante

Les faits

Lorsque la téléphonie mobile a fait son apparition, le gouvernement péruvien a délivré des licences qui établissaient une distinction entre les services fournis à Lima et en dehors de Lima. Alors que Tele 2000 (bande A) et CPT (bande B) se livraient concurrence à Lima, Entel (bande A) était la seule à détenir une licence de téléphonie mobile en dehors de Lima. En 1993, Telefónica a racheté CPT et Entel, et en 1994, ces deux entreprises ont fusionné. Dans ce contexte, Telefónica a commencé à proposer des services d'itinérance nationale automatique, ce qui permettait aux usagers d'utiliser librement leur téléphone mobile à Lima et en dehors de Lima.

Afin d'offrir les mêmes services à ses clients, Tele 2000 a demandé à ce que son réseau soit interconnecté au réseau d'Entel en dehors de Lima, mais Telefónica a refusé de le faire.

La loi

La loi péruvienne sur les télécommunications dispose qu'« en vertu du principe de neutralité, un opérateur d'un service de télécommunication, dont dépendent d'autres services de télécommunication ou qui bénéficie d'une position dominante, ne doit pas tirer parti de cette situation pour fournir simultanément d'autres services lui permettant d'engranger d'importants bénéfices aux dépens de ses concurrents; ni se livrer à des pratiques restreignant la concurrence libre et loyale, telles que le refus d'interconnexion ou la détérioration de la qualité des services ».

Analyse

Telefónica profitait de sa position dominante sur le marché en dehors de Lima pour engranger des bénéfices sur le marché de la téléphonie mobile à Lima. En agissant ainsi, Telefónica a fait un transfert de position dominante. Les clients de Tele 2000 ne pouvaient accéder que manuellement aux services d'itinérance.

Impact sur les entreprises et les exportateurs locaux

Tele 2000 ne pouvait pas faire concurrence aux services d'itinérance automatique proposés par Telefónica car cette dernière abusait de sa position dominante sur le marché en dehors de Lima. Cet important désavantage empêchait Tele 2000 d'être compétitive sur le marché à Lima.

Source : Forum mondial sur la concurrence de l'OCDE, Abus de position dominante dans les secteurs réglementés. Cas soumis par le Pérou, Session III, 14 janvier 2005. (DAF/COMP/GF/WD(2005)16)

Le « Document de référence » de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) concernant le cadre réglementaire des services de télécommunications constitue un exemple important des liens qui existent entre la politique de la concurrence, la réglementation économique et la libéralisation du commerce international. Il fait partie des engagements pris par la plupart des Membres de l'OMC dans le cadre des négociations de l'OMC sur les services de télécommunications de base, qui ont été menées dans le contexte général de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et conclues en février 1997. Le Document de référence vise, entre autres, à faire face aux situations dans lesquelles les réseaux

Encadré 20 : Taipei chinois : abus et transfert de position dominante

Les faits

En vertu de la Loi sur les télécommunications de 1996, le Taipei chinois a progressivement libéralisé le secteur des services de télécommunication, en commençant par les services de radiomessagerie, de téléphonie mobile et satellitaire et de communication de données mobiles en 1997 et en étendant le processus aux réseaux de communication fixes en 2001. En 1999, Chungwa était encore la seule entreprise de télécommunications à assurer les services de téléphonie fixe, mais elle était confrontée à la concurrence dans le secteur de la téléphonie mobile, déjà libéralisé. Le tarif en vigueur pour les utilisateurs de téléphones mobiles était de NT\$ 1,7 les cinq minutes pour les appels locaux vers des lignes fixes et de NT\$ 6 pour les appels locaux vers des mobiles. Enfin, Chungwa a introduit le service « 099 », à un coût unique de NT\$ 3,6 par minute, par le biais duquel les appels pouvaient être transférés vers des mobiles.

La loi

La Loi sur les télécommunications donnait au Ministère des transports et des communications le pouvoir d'empêcher les entreprises propriétaires des infrastructures pratiquant la subvention croisée de fixer les tarifs et ainsi d'entraver la concurrence loyale.

Analyse

En utilisant la position dominante dont il jouissait du fait de sa situation de monopole dans le secteur de la téléphonie fixe et de l'infrastructure connexe, Chungwa a indirectement financé les communications mobiles de ses clients. Parallèlement, il a limité l'accès de ses concurrents à l'infrastructure de téléphonie fixe pour pouvoir décider des tarifs.

Impact sur les entreprises et les exportateurs locaux

Les concurrents n'avaient pas la possibilité de financer indirectement les communications mobiles de leurs clients dans la mesure où il n'existait aucun réseau parallèle de téléphonie fixe et ne pouvaient donc pas proposer les mêmes tarifs à leurs clients. À terme, Chungwa aurait pu évincer tous les concurrents opérant dans le secteur de la téléphonie mobile et rétablir son monopole.

Source : Forum mondial sur la concurrence de l'OCDE, Abus de position dominante dans les secteurs réglementés. Cas soumis par le Taipei chinois, Session III, 14 janvier 2005. (DAF/COMP/GF/WD(2005)19)

publics de télécommunications constituent des installations essentielles qui sont fournies exclusivement ou principalement par un seul fournisseur ou un nombre limité de fournisseurs qu'il n'est pas possible de remplacer – situations susceptibles d'entraver à la fois la concurrence et l'accès des fournisseurs de services au marché. Pour ce faire, il définit des règles détaillées concernant l'interconnexion des fournisseurs de services en aval avec les principaux fournisseurs à des conditions non-discriminatoires, la prévention des pratiques anticoncurrentielles, notamment des subventions croisées anticoncurrentielles, et la mise à disposition des informations nécessaires pour garantir une interconnexion efficace. Ces règles s'appuient dans une large mesure sur des concepts relevant de la politique antitrust et réglementaire, tels que l'élimination des pratiques d'éviction et la doctrine des « installations essentielles » (Anderson et Holmes, 2002).

Un récent rapport de la Banque mondiale établit un lien entre les engagements de l'OMC et les réformes nationales :

L'annexion du Document de référence à la Liste d'engagements spécifiques pris dans le cadre de l'AGCS est un bon exemple d'utilisation des obligations multilatérales pour soutenir les réformes nationales. Le fait que les obligations découlant du Document de référence ont force contraignante contribue à encourager, au niveau national, la prise de mesures nécessaires pour pleinement mettre en œuvre l'ouverture à la concurrence.

Le Document de référence est un bon exemple de la manière dont les engagements internationaux peuvent être utilisés pour encourager les initiatives nationales visant à maintenir et à renforcer la concurrence dans les secteurs pertinents.

Encadré 21 : Lettonie : abus de position dominante

Les faits

En novembre 2002, Lattelekom, le monopole historique des télécommunications en Lettonie, a commencé à tarifier un groupe de services appelé Komforta ISDN (ci-après K-ISDN) qui combinait la location de lignes téléphoniques RNIS et d'un standard téléphonique numérique (ci-après BTC). Un rabais était appliqué au prix de souscription du groupe de services en fonction du nombre d'appels émis sur le réseau de téléphonie fixe. En outre, dans le cadre de cette offre, le montant du loyer pour la connexion à une ligne RNIS était moitié moins élevé que celui exigé pour une simple ligne RNIS, sans location d'un BTC.

La loi

L'article 13 de la Loi lettone sur la concurrence interdit tout abus de position dominante.

Analyse

Jusqu'au 1er janvier 2003, Lattelekom détenait un monopole légal sur les services de téléphonie vocale sur le réseau fixe public ainsi que sur la location de lignes et les taxophones. En 2003, Lattelekom n'a perdu qu'environ 3% de ses parts de marché dans les services de téléphonie vocale et a conservé son monopole sur le marché de la location de lignes. L'entreprise occupait donc une position dominante dans deux secteurs réglementés : la téléphonie vocale sur le réseau public de communications électroniques fixes et les services de location de lignes. Lattelekom a tiré parti de sa position dominante dans ces deux secteurs pour fournir des services à prix réduits sur un troisième marché (BTC) afin d'y étendre son monopole.

Impact sur les entreprises et les exportateurs locaux

Les autres entreprises qui voulaient accéder au marché de la location de BTC, mais qui ne fournissaient pas de services de téléphonie vocale sur le réseau fixe public ni de location de lignes téléphoniques RNIS, ne pouvaient pas proposer de rabais à leurs clients et n'étaient donc pas en mesure de rivaliser avec Lattelekom.

Cette situation était susceptible de créer des conditions de concurrence inéquitables. En proposant trois services dans une même offre, dont deux sur lesquels Lattelekom jouissait d'une position dominante, et en appliquant des rabais que les autres entreprises ne pouvaient pas proposer, Lattelekom a presque fermé le marché de la location de BTC, ce qui a empêché les nouveaux venus de s'y implanter.

Source : Forum mondial sur la concurrence de l'OCDE (2005). Abus de position dominante dans les secteurs réglementés. Cas soumis par la Lettonie. Session III, 14 janvier 2005. (DAF/COMP/GF/WD(2005)17)

Les éléments clés du Document de référence et les engagements connexes contractés par le Mexique au titre de l'AGCS ont été examinés en 2007 par le Groupe spécial de l'OMC dans le cadre de l'affaire concernant les services de télécommunications mexicains. Dans ce différend, présenté par les États-Unis à l'encontre du Mexique, le Groupe spécial a conclu que plusieurs aspects du cadre réglementaire concernant les services internationaux de télécommunications étaient contraires aux engagements pris par le Mexique au titre du Document de référence (voir encadré 22 pour un résumé des questions de concurrence se posant dans cette affaire)¹⁶. Au lieu de déposer un recours devant l'Organe d'appel de l'OMC, le Mexique a décidé d'accepter la décision du Groupe spécial. Selon plusieurs observateurs, le Mexique a agi ainsi car il en allait de l'intérêt des consommateurs mexicains et du développement à long terme du secteur des télécommunications du pays (voir par exemple Hufbauer et Stephenson, 2007; ainsi que Fox, 2006, pour un commentaire détaillé).

¹⁶ Un résumé plus complet des différents aspects du cas est disponible à l'adresse : http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds204_f.htm.

Encadré 22 : Mexique : questions de concurrence mises en évidence par le rapport du Groupe spécial de l'OMC

Plaignant : États-Unis

Défendeur : Mexique

Établissement du Groupe spécial : 17 avril 2002; adoption du rapport : 1er juin 2004

Contexte

Telmex était, depuis longtemps, le principal fournisseur de services de télécommunications au Mexique. Selon le rapport du Groupe spécial de l'OMC, la législation en vigueur conférait à Telmex – en tant que concessionnaire de services à grande distance détenant la plus grande part du marché à grande distance de sortie au cours des six mois qui précédaient les négociations avec un pays donné – le pouvoir de négocier les taxes de règlement relatives à l'interconnexion des appels vers le Mexique avec les opérateurs étrangers, notamment avec les fournisseurs américains tels que AT&T et MCI. En outre, les lois mexicaines obligeaient les autres concessionnaires mexicains à ne pas appliquer de taxes moins élevées que celles négociées par Telmex pour les mêmes services.

Résumé des conclusions du Groupe spécial en matière de concurrence

Le Groupe spécial a établi que le Mexique avait manqué à ses engagements au titre du Document de référence et de l'AGCS :

- Parce qu'il n'avait pas assuré l'interconnexion moyennant des taxes orientées vers les coûts pour la fourniture transfrontières de services de télécommunications, contrairement à ce que prévoyait la section 2.2 b) du Document de référence;
- Parce qu'il n'avait pas pris de mesures appropriées pour empêcher les entreprises fournissant les principaux services de télécommunication d'adopter des pratiques anticoncurrentielles, contrairement à ce que prévoyait la section 1.1 du Document de référence;
- Parce qu'il n'avait pas assuré un accès raisonnable et non discriminatoire aux réseaux de télécommunication, ni garanti une utilisation équitable de ses réseaux, contrairement à ce que prévoyait la section 5 a) et b) de l'Annexe de l'AGCS sur les télécommunications.

Source : *Ibid.* et Organisation mondiale du commerce, Le règlement des différends dans le cadre de l'OMC : un sommaire de différend par page. Genève, 2006. Disponible à l'adresse : http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/dispu_summary06_e.pdf.

CONCLUSION

Les mesures et les initiatives mentionnées dans le présent chapitre ne sont pas, pour la plupart, celles prescrites par les accords commerciaux¹⁷. Elles se classent plutôt, à une ou deux exceptions près, parmi les mesures que les pays souhaiteraient introduire pour garantir que leur participation aux accords et arrangements de libéralisation présente des avantages pour les citoyens, notamment pour les entreprises locales et exportatrices. Parfois, la libéralisation du commerce n'a pas généré un développement et une croissance continus. Cet échec est souvent imputable au fait que des réformes politiques complémentaires n'ont pas été opérées au niveau national. Les pays, et leurs entreprises, ne pourront pas tirer parti de la libéralisation des échanges si rien n'est fait pour réduire les coûts et améliorer l'efficacité des secteurs des infrastructures tels que les télécommunications, l'énergie et les transports; encourager la flexibilité, en éliminant les restrictions artificielles à l'entrée, à la sortie et à la tarification imposés dans l'industrie manufacturière et d'autres industries; et adopter et renforcer les mesures d'encouragement de l'investissement, de l'innovation, de la création de structures de gestion efficaces et de l'amélioration de la productivité.

Un certain nombre de constats ressortent de l'examen des questions liées à la restructuration des secteurs des infrastructures publiques et à l'application des règles connexes.

¹⁷ Il existe quelques exceptions – par exemple, comme mentionné dans la section relative aux télécommunications, le maintien des « mesures de sauvegarde en matière de concurrence » dans le secteur des services de télécommunications de base est une disposition du Document de référence concernant le cadre réglementaire qui a été adopté par la plupart mais non l'ensemble des Membres de l'OMC.

Les mesures visant à renforcer la concurrence sont, de manière générale, un complément important des autres réformes (par exemple, la privatisation) qui permet d'améliorer la performance des services d'infrastructure publique. Mises en œuvre avec succès, ces mesures peuvent présenter des avantages considérables pour les utilisateurs de ces services, en particulier les entreprises exportatrices¹⁸.

Le progrès technologique et une meilleure compréhension des questions liées à la structure des secteurs renforcent la concurrence, en particulier par le biais de mesures telles que la séparation des activités potentiellement concurrentielles (par exemple, l'exploitation des trains ou la production d'énergie) et des activités qui constituent un véritable monopole naturel (par exemple, les voies ferrées ou les installations de transport de l'énergie), la mise en place de régimes d'accès concurrentiel et d'autres mesures connexes.

Bien que les lois sur la concurrence – essentiellement par le biais des dispositions relatives aux abus de position dominante – puissent parfois imposer une restructuration et introduire des régimes d'accès concurrentiel, les recours qu'elles offrent peuvent dans d'autres cas s'avérer insuffisants. Par conséquent, il peut être nécessaire, pour faire face aux situations de monopole dans les secteurs des infrastructures, d'adopter d'autres mesures, telles que l'abrogation ou la modification des lois ou règles qui restreignent inutilement l'accès à certains marchés; la promulgation de nouvelles lois visant à démanteler les monopoles établis et permettre le jeu de la concurrence, par exemple en introduisant des régimes d'accès concurrentiel adaptés au secteur concerné. L'application continue de la législation de la concurrence est essentielle pour faire face aux pratiques néfastes dans les secteurs des infrastructures publiques telles que les ententes, les fusions (susceptibles de limiter la concurrence ou de créer une situation de dominance sur le marché) et les abus de position dominante.

Aucune approche uniforme ou « universelle » applicable à tous les secteurs et à tous les pays ne peut être recommandée en ce qui concerne la mise en œuvre des réformes structurelles. À cet égard, les spécialistes préconisent plutôt une approche au « cas par cas ». Il est important que les entreprises et leurs associations, ainsi que les groupes d'intérêt public et autres organismes consultatifs, participent à l'élaboration des politiques. Tout d'abord, ces acteurs peuvent rechercher des appuis politiques pour l'adoption des mesures et initiatives de restructuration. Ensuite, ils peuvent apporter une contribution essentielle à l'élaboration d'initiatives de restructuration spécifiques. Enfin, les entreprises et leurs associations peuvent renvoyer les plaintes pour violation manifeste du droit de la concurrence par des fournisseurs de services d'infrastructure ou d'autres intrants devant les autorités compétentes.

Les mesures visant à introduire la concurrence dans les marchés de l'infrastructure dominés par des monopoles sont souvent mises en œuvre au niveau national uniquement, alors qu'il est important prendre en compte la coopération et les accords commerciaux internationaux. Comme il a été expliqué à propos du Document de référence de l'OMC concernant les services de télécommunications de base, les engagements internationaux peuvent être utilisés pour promouvoir les initiatives nationales visant à favoriser la concurrence. Le moyen le plus efficace pour renforcer la concurrence dans les secteurs des infrastructures comme dans d'autres secteurs est, dans la plupart des cas, la libéralisation des échanges.

En résumé, la restructuration des secteurs des infrastructures tels que les transports, les télécommunications et l'énergie ainsi que l'application des règles de la concurrence constituent un moyen très efficace d'améliorer la compétitivité et de favoriser la réussite des entreprises des économies en développement et en transition. Ces mesures doivent être vues par les pays comme un complément de leur participation aux accords et arrangements de libéralisation du commerce. Reste que la mise en œuvre de ces mesures comporte des défis pratiques et conceptuels. La participation efficace et éclairée à ce processus des entreprises exportatrices et de leurs associations ainsi que des acteurs concernés – s'appuyant sur les informations contenues dans ce chapitre – peut contribuer à ce que des décisions judicieuses soient prises.

¹⁸ La plupart des avantages potentiels pour les entreprises exportatrices mentionnés dans ce chapitre sont également valables pour les entreprises importatrices.

RÉFÉRENCES

- Abeyaratne, Ruwantissa (2001). « Competition and liberalization in air transport. » *World Competition* vol. 24, issue 2, pp. 607-637.
- Alexandersson, Gunnar et Staffan Hultén (2003). « The Problem of Predatory Bidding in Competitive Tenders—A Swedish Case Study. » *Thredbo papers*, 8, 24. Disponible à l'adresse : http://www.idei.fr/doc/conf/rai/papers_2003/alexandersson.pdf.
- Anderson, Robert D. et al. (1998). « Competition policy and regulatory reform in Canada, 1986-1997. » *Review of Industrial Organization* vol. 13, issue 1, pp. 177-204.
- Anderson, Robert D. et Alberto Heimler (2007a). « Abuse of Dominant Position: Enforcement Issues and Approaches for Developing Countries. » Dans Vinod Dhall (ed.), *Competition Law Today: Concepts, Issues and the Law in Practice*. New Delhi, Oxford University Press., Chapitre 2, pp. 59-92.
- _____ (2007b). « What has competition done for Europe? An inter-disciplinary answer », *Aussenwirtschaft* (la revue suisse sur les relations économiques internationales), 62. (2007). Heft IV, pp. 419-454.
- Anderson, Robert D. et Frédéric Jenny (2005). « Competition Policy, Economic Development and the Possible Role of a Multilateral Framework on Competition Policy: Insights from the WTO Working Group on Trade and Competition Policy. » Dans Erlinda Medalla (ed.), *Competition Policy in East Asia*. Routledge. Chapitre 4.
- Anderson, Robert D. et Peter Holmes (2002). « Competition policy and the future of the multilateral trading system. » *Journal of International Economic Law*, vol. 5, number 2, pp. 531- 563.
- Anderson, Robert D., William E. Kovacic et Anna Caroline Müller (2011). « Ensuring integrity and competition in public procurement markets: a dual challenge for good governance. » Dans Sue Arrowsmith et Robert D. Anderson, *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform*. Cambridge University Press. Chapitre 22, pp. 681-718.
- Armstrong, Mark (2002). « The theory of access pricing and interconnection. » Dans Martin E. Cave, Sumit K. Majumdar et Ingo Vogelsang, *Handbook of Telecommunications Economics*, vol. 1. Amsterdam, Elsevier. Chapitre 8, pp. 297-381.
- Banque mondiale (1994). *World Development Report: Infrastructure for Development*. Washington, D.C.
- Beato, Paulina et Jean-Jacques Laffont (2002). *Competition in Public Utilities in Developing Countries*. Banque interaméricaine de développement, département Développement durable. Washington, D.C. Disponible à l'adresse : <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/MU2007.pdf>. (Série des études techniques)
- Brooks, Douglas H. et David Hummels (2009). *Infrastructure's Role in Lowering Asia's Trade Costs*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Commission de la concurrence du Pakistan (mars 2009). *Rapport d'enquête Suo Moto Inquiry against JJVL and LPGAP*. Disponible à l'adresse : <http://www.cc.gov.pk>.
- Commission de la concurrence de Singapour. Communiqué de presse du 24 mars 2011. Disponible à l'adresse : <http://www.ccs.gov.sg/content/ccs/en/Media-and-Publications/Media-Releases/CAB-decision-in-Appeals-against-CCS-ID-against-Price-Fixing-in-Express-Bus-Service.html>.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (2009). « How to Utilize FDI to Improve Infrastructure: Electricity: Lessons from Chile and New Zealand ». *Investment Advisory Series. Series B*, number 1. *Best Practices in Investment for Development: case studies in FDI*. New York et Genève, ONU.
- Fox, Eleanor (2006). « The WTO's first anti-trust case – Mexican Telecom: A sleeping victory for trade and competition. » *Journal of International Economic Law* 9(2), pp. 271–292, doi:10.1093/jiel/jgl012. Advance Access publication, 8 mai 2006.
- François, Joseph et Miriam Manchin (2007). *Institutions, Infrastructure, and Trade*. Washington, D.C., Banque mondiale. (Document de travail sur la politique No. 4152)
- Gómez-Ibáñez, José A. et Ginés de Rus (2006). *Competition in the Railway Industry: An International Comparative Analysis*. Cheltenham, Edgar Elgar.

Gönenç, Rauf, Maria Maher et Guiseppe Nicoletti (2001). « The implementation and the effects of regulatory reform: Past experience and current issues. » *OECD Economic Studies* 32(11). Paris, OECD.

Hazlett, Thomas W. et al. (2004). *Sending the Right Signals: Promoting Competition through Telecommunications Reform. A report to the U.S. Chamber of Commerce.* Disponible à l'adresse : http://www.rutledgecapital.com/pdf_files/20041006_telecom_dereg_complete_study.pdf.

Hufbauer, Gary et Sherry Stephenson (2007). « Services trade: Past liberalization and future challenges. » *Journal of International Economic Law* 10(3), pp. 605–630, doi:10.1093/jiel/jgm028. Advance Access publication, 10 août 2007.

Kahn, Alfred E. (1988). *The Economics of Regulation: Principles and Institutions.* Cambridge, Massachusetts; Londres, Royaume-Uni, MIT Press.

Kessides, Ioannis (2004). *Reforming Infrastructure; Privatization, Regulation, and Competition.* Washington, D.C., Banque mondiale.

Khalil, Mohsen, Philippe Dongier et Christine Zhen-Wei Qiang (2009). « Chapitre 1 : Vue d'ensemble du rapport. » Dans *Information and Communications for Development 2009: Extending Reach and Increasing Impact.* Washington, D.C., Banque mondiale. Disponible à l'adresse : http://siteresources.worldbank.org/EXTIC4D/Resources/5870635-1242066347456/IC4D09_Overview_French.pdf.

Kovacic, William E. (1999). « Designing anti-trust remedies for dominant firm misconduct. » *Connecticut Law Review* 31 1285-1319.

Laffont, Jean-Jacques et al. « Creating competition through interconnection: Theory and practice. » *Journal of Regulatory Economics* vol. 10, number 3, pp. 227-256.

Laffont, Jean-Jacques et Jean Tirole. (2000). *Competition in Telecommunications.* Cambridge, Massachusetts; Londres, Royaume-Uni, MIT Press.

Londoño-Kent, Pilar. (2009). *Freight Transport for Development Toolkit: Road Freight.* Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale. Disponible à l'adresse : <http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/336291-1239112757744/5997693-1266940498535/road.pdf>.

McDonald, J. Bruce (2007). *Competition in the Air. Remarks to the IATA Legal Symposium 2007 on Competition, Compliance, Consequences: The New Regulatory Environment.* Istanbul, discours du 12 février. Disponible à l'adresse : <http://www.justice.gov/atr/public/speeches/222159.htm>

Munnell, Alicia H. (1990). « How does public infrastructure affect regional economic performance. » Dans *New England Economic Review*, Septembre, pp. 11-33. Également disponible à l'adresse : <http://www.bos.frb.org/economic/conf/conf34/conf34c.pdf>

OCDE (2001). *Recommandation du Conseil concernant la séparation structurelle dans les secteurs réglementés (adoptée par le Conseil à sa 1003^{ème} session le 26 avril 2001. (C/M(2001)9).* Disponible à l'adresse : <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=194&Lang=fr&Book=False>.

OCDE (2006). *Report on Experiences with Structural Separation, Competition Committee.* 7 juin 2006. Disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/dataoecd/50/63/45518043.pdf>.

OCDE, Comité de la concurrence (2004). *Access Pricing (Paris).* Disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/dataoecd/26/6/27767944.pdf>.

OCDE, Forum mondial sur la concurrence (2005). *Abus de position dominante dans les secteurs réglementés. Cas soumis par la Jamaïque.* Session III. 14 janvier 2005. (DAF/COMP/GF/WD(2005)15)

_____ (2005). *Abus de position dominante dans les secteurs réglementés. Cas soumis par le Pérou.* Session III. 14 janvier 2005. (DAF/COMP/GF/WD(2005)16)

_____ (2005). *Abus de position dominante dans les secteurs réglementés. Cas soumis par la Létonie.* Session III. 14 janvier 2005. (DAF/COMP/GF/WD(2005)17)

_____ (2005). *Abus de position dominante dans les secteurs réglementés. Cas soumis par le Taipei chinois.* Session III. janvier 2005. (DAF/COMP/GF/WD(2005)19)

_____ (2005). Abus de position dominante dans les secteurs réglementés. Cas soumis par la Fédération de Russie. Session III, 14 janvier 2005. (DAF/COMP/GF/WD(2005)20)

_____ (2005). Abus de position dominante dans les secteurs réglementés. Cas soumis par la Zambie, Session III, 14 janvier 2005. (DAF/COMP/GF/WD(2005)21)

Organisation mondiale du commerce (2004). Mexique : mesures visant les services de télécommunications (Rapport du groupe spécial). Adopté le 1er juin 2004. (WT/DS204/R)

_____ (2005). « Le commerce international des services de transport aérien : évolution récente et questions de politique. » Rapport sur le commerce mondial 2005. Chapitre III(B). [Auteurs principaux : Robert D. Anderson, Bijit Bora et Pierre Latrille] Disponible à l'adresse : http://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/anrep_f/wtr05-3b_f.pdf

_____ (2010). Le règlement des différends dans le cadre de l'OMC : un sommaire de différend par page. Genève. Disponible à l'adresse : http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/dispu_summary06_e.pdf.

Osakwe, Chiedu (2001). Poverty Reduction and Development: the Interaction of Trade, Macroeconomic and Regulatory Policies. Tenth Joseph Mubiru Memorial Lecture, organisée par la Banque d'Ouganda. 14 décembre.

Pittman, Russell (2009). Competition Issues in Restructuring Ports and Railways. EAG 09-6. novembre 2009. Disponible à l'adresse : www.justice.gov/atr/public/eag/251856.pdf.

Pittman, Russell et Vanessa Yanhua Zhang (2008). Electricity Restructuring in China: The Elusive Quest for Competition. EAG 08-5, avril 2008. Disponible à l'adresse : <http://www.justice.gov/atr/public/eag/251856.pdf>.

Teravaninthorn, Supée et Gaël Raballand (2009). Transport Prices and Costs in Africa: A Review of the Main International Corridors. Washington, D.C., Banque mondiale.

Union internationale des télécommunications. (2011). Tendances de réformes dans les communications 2010-11 : Favoriser le monde numérique de demain – Résumé. Disponible à l'adresse : http://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/reg/D-REG-TTR.12-2010-SUM-PDF-F.pdf.

Yoo, Christopher S. (2008). « The Enduring Lessons of the Breakup of AT&T: A Twenty-Five Year Retrospective. » Scholarship at Penn Law. Paper 280. Disponible à l'adresse: http://lsr.nellco.org/upenn_wps/280.



CHAPITRE 3

PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES DANS LE SECTEUR DE LA DISTRIBUTION

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION..... | 44 |
| POUVOIR DE MONOPSONE (DE L'ACHETEUR)..... | 44 |
| LA COOPÉRATION VERTICALE EST-ELLE ANTICONCURRENTIELLE ? | 47 |
| CONSOLIDATION VERSUS CONCURRENCE..... | 49 |
| POLITIQUE ET AUTRES MESURES | 53 |
| ENSEIGNEMENTS À TIRER | 54 |
| FAUT-IL FAIRE PLUS ?..... | 55 |

PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES DANS LE SECTEUR DE LA DISTRIBUTION

INTRODUCTION

Le commerce international est la promesse d'importantes recettes pour les entreprises des pays en développement, les prix obtenus sur les marchés des pays développés étant souvent plus élevés que ceux obtenus sur les marchés des pays en développement. Le présent chapitre explique en quoi les pratiques et les structures de marché anticoncurrentielles dans le secteur de la distribution et de la vente au détail peuvent nuire aux entreprises des pays en développement et comment des politiques de la concurrence solides peuvent contribuer à résoudre ce problème. En outre, il recense certaines des lacunes éventuelles que présente le régime international en matière de lutte contre ces pratiques.

Les réseaux internationaux de commercialisation, de distribution et de vente au détail sont complexes. Très souvent, les petites et moyennes entreprises des pays en développement sont obligées de passer par des conglomerats internationaux pour commercialiser leurs produits, ce qui peut présenter des avantages importants en termes de reconnaissance de la marque, d'économies d'échelle et de portée. Toutefois, les gains que ces entreprises retirent et l'impact que le commerce international aura sur leur développement futur dépendent dans une large mesure de la manière, équitable ou non, dont les recettes sont réparties entre elles et les conglomerats internationaux. Les fournisseurs des pays en développement sont tributaires des grands conglomerats de la distribution et de la vente au détail qui peuvent exercer sur ces entreprises, souvent plus petites, un important pouvoir de négociation et, éventuellement, se livrer à des pratiques anticoncurrentielles, ce qui au final peut se traduire par une répartition inéquitable des recettes. Les entreprises des pays en développement peuvent produire des biens et des services destinés aux marchés étrangers, mais elles ne verront leurs recettes augmenter que s'il existe une concurrence suffisante entre les différentes sociétés de distribution et de vente au détail permettant de limiter leur pouvoir de négociation.

Le présent chapitre abordera les avantages et les inconvénients potentiels de commercialiser ses produits par le biais des réseaux internationaux de distribution; présentera des exemples de structures de marché qui n'ont pas toujours le même impact sur les entreprises des pays en développement; et se penchera sur les moyens dont disposent les fournisseurs des pays en développement pour répondre à ces questions. Le secteur agroalimentaire étant un exemple-type de marché interconnecté au niveau international et illustrant bien les considérations qui précèdent, il sera à la base des réflexions sur les structures de marché favorisant la création d'un monopsonne et les solutions envisageables.

Le présent chapitre n'a pas pour objectif de proposer des politiques ou des règles strictes devant être appliquées de manière systématique. Il fournit plutôt des informations de base visant à stimuler la réflexion et le débat. Les structures de marché et autres facteurs à prendre en considération étant différents en fonction des pays et des produits concernés, il faut examiner les conditions propres à un marché en particulier et recenser les différentes options politiques à disposition. Bien que ce chapitre fasse le lien entre le droit de la concurrence et le commerce international, les mesures proposées ne sont généralement pas celles qui sont imposées ou prescrites par les accords commerciaux internationaux. Les réflexions et les propositions avancées visent plutôt à faire augmenter les gains que les exportateurs des pays en développement retirent du commerce, lequel est, la plupart du temps, déjà réglementé par les accords internationaux.

POUVOIR DE MONOPSONNE (DE L'ACHETEUR)

Un monopsonne est une situation de marché dans laquelle les vendeurs sont face à un seul acheteur dominant capable d'influer sur les prix et d'autres facteurs de la concurrence. Il s'agit d'une situation de concurrence imparfaite, à l'instar du monopole où plusieurs acheteurs font face à un seul vendeur. Comme c'est le cas

pour nombre de situations théoriques, il existe peu d'exemples de monopsonne parfait dans la pratique. Toutefois, on peut parler de pouvoir de monopsonne ou de l'acheteur lorsque de nombreux fournisseurs de biens et services se trouvent face à un petit nombre de grands acheteurs. Tel peut par exemple être le cas lorsque de très grandes sociétés s'approvisionnent en intrants sur les marchés des biens intermédiaires.

Quel impact un monopsonne peut-il avoir ? Étant l'acheteur unique (ou l'un des rares acheteurs) d'un bien ou d'un service, le « monopsoniste » peut imposer ses conditions aux fournisseurs, tout comme le monopoliste le fait avec les acheteurs. Cela signifie par exemple qu'un bien intermédiaire peut être obtenu à un prix relativement bas par rapport au prix de vente du produit fini. Parallèlement, le bas prix des biens intermédiaires n'est pas (automatiquement) répercuté sur le prix du produit fini et, par conséquent, ne profite pas aux consommateurs. En résumé, le monopsoniste peut réaliser des bénéfices aux dépens des producteurs de biens et services intermédiaires et des consommateurs.

LES CONSÉQUENCES POUR LES EXPORTATEURS

Comment et pourquoi un monopsonne peut-il nuire aux relations commerciales entre les pays développés et les pays en développement ? Les pays en développement tirent parti du commerce dans la mesure où leurs revenus augmentent du fait de l'intensification de l'activité économique et où ils y trouvent d'autres avantages tels que l'amélioration des méthodes de production due au transfert de technologie. Toutefois, les entreprises des pays en développement produisent souvent des biens et des services intermédiaires et dépendent d'un petit nombre de grands conglomérats internationaux de distribution et de vente au détail pour atteindre les marchés étrangers.

La coopération avec ces grandes sociétés peut être bénéfique pour le développement et les activités économiques des entreprises des pays en développement. Dans les pays où les marchés financiers ne sont pas suffisamment développés, ces grands partenaires peuvent proposer des lignes de crédit, fournir des intrants et dispenser des formations aux techniques de production, permettant ainsi le développement durable du capital humain. Une plus grande reconnaissance de la marque et des économies d'échelle peuvent contribuer à améliorer la rentabilité du secteur en général. Ainsi, la coopération verticale entre les petits producteurs et les grandes chaînes de transformation, de vente au détail et de distribution peut être souhaitable et peut renforcer la participation des entreprises des pays en développement au commerce international.

Pour qu'il en soit ainsi, il faut que les avantages décrits ci-dessus l'emportent sur les éventuels effets néfastes que peut causer le manque de concurrence entre ces grandes chaînes. Si la structure prévalant sur un marché particulier est proche du monopsonne, l'acheteur peut réduire au minimum les avantages fournis aux producteurs et faire baisser les prix de telle sorte que les marges de profits des entreprises des pays en développement restent faibles. Ainsi, c'est l'acheteur, à savoir les chaînes de transformation, de vente au détail et de distribution, qui profitera dans une large mesure des gains découlant de la participation des entreprises au commerce international. Cela signifie que les objectifs de développement par le biais du commerce ne seront pas pleinement atteints.

La politique et les lois de la concurrence, ainsi que des stratégies commerciales rationnelles, peuvent contribuer à empêcher qu'un acheteur ne détienne trop de pouvoir. Des institutions solides, telles que des marchés financiers et des institutions juridiques qui fonctionnent bien, constituent un complément des réformes de la politique de la concurrence et contribuent à réduire la dépendance des entreprises des pays en développement à l'égard des grands acheteurs.

EXEMPLES ISSUS DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE

Les considérations qui précèdent sont particulièrement pertinentes dans le secteur agroalimentaire. Comme le montre l'encadré 23, les produits agricoles constituent une part importante des exportations de nombreux pays en développement.

Les récentes flambées des prix sur les marchés internationaux des produits agricoles donnent à penser que les producteurs des pays en développement ont de plus en plus intérêt à participer au commerce de ces produits. Toutefois, une augmentation des prix sur les marchés internationaux et/ou dans les pays développés ne se traduit pas nécessairement par une hausse des prix « à la ferme ». Une étude de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) pose, à juste titre, la question de savoir « pourquoi la hausse des prix alimentaires n'a pas bénéficié aux producteurs agricoles pauvres »¹ ?

McCorrison et Sheldon (2007) ont constaté que les exportateurs de café, par exemple, avaient fait face à une baisse considérable des prix réels au fil des années, alors que les acheteurs, les torréfacteurs et les détaillants internationaux avaient vu leurs profits augmenter. Les entreprises situées en aval, à savoir les entreprises situées plus loin dans la filière agroalimentaire, affichaient d'importantes marges bénéficiaires, alors que la situation des producteurs et des consommateurs des pays en développement à travers le monde avait empiré. Par conséquent, les auteurs estiment que, même si la libéralisation du marché des produits agricoles est considérée comme un moyen puissant de réduire la pauvreté, elle ne produira pas les résultats attendus si les structures de marché telles que les distributeurs et les détaillants en aval capturent la majorité de la valeur ajoutée.

Encadré 23 : Part des exportations agricoles par pays en 2009

| Pays | Part | Pays | Part |
|------------------------------------|--------|-------------------------|--------|
| 1 Malawi | 96,07% | 12 Uruguay | 64,32% |
| 2 Burundi | 94,14% | 13 Belize | 57,91% |
| 3 Paraguay | 86,06% | 14 Libéria | 55,61% |
| 4 Guinée-Bissau | 84,95% | 15 Kenya | 55,53% |
| 5 Éthiopie | 81,46% | 16 Sao Tomé-et-Principe | 55,15% |
| 6 Djibouti | 81,32% | 17 Nouvelle-Zélande | 52,57% |
| 7 Afghanistan | 74,00% | 18 Vanuatu | 48,89% |
| 8 Nicaragua | 73,96% | 19 Côte d'Ivoire | 48,58% |
| 9 Érythrée | 67,80% | 20 Argentine | 47,83% |
| 10 Comores | 64,91% | | |
| 11 Saint-Vincent-et-les-Grenadines | 64,89% | | |

Source : <http://faostat.fao.org/>.

Les sections suivantes mettent en évidence deux tendances récentes observées dans le secteur agroalimentaire qui ont un effet néfaste sur la participation des producteurs des pays en développement au marché des produits agricoles et la répartition des revenus entre ces producteurs et les conglomérats internationaux de distribution et de vente au détail.

1 FAO (2009), 2^{ème} partie.

Encadré 24 : Le prix élevé des denrées alimentaires n'est pas forcément bénéfique pour les producteurs

L'étude de 2009 de la FAO sur « la situation des marchés des produits agricoles » souligne ce qui suit :

« La quasi-totalité des producteurs des pays en développement sont très isolés de la conjoncture du marché international et l'escalade des prix alimentaires qui la caractérise aujourd'hui ne signifie pas nécessairement que les producteurs défavorisés bénéficient d'un niveau de prix plus élevé. Pour qu'il en soit ainsi, il faut que l'élévation des cours internationaux se propage au-delà des frontières nationales et tout au long des filières de commercialisation ».

Cette étude met en évidence plusieurs causes possibles pour lesquelles les producteurs agricoles pauvres n'ont pas tiré parti de la situation : une technologie rudimentaire, le manque d'accès aux intrants modernes et au crédit, l'insuffisance du développement des infrastructures marchandes et de transport ainsi que l'inefficacité des services et institutions rurales. Autant de contraintes qui empêchent ces producteurs de réagir de manière appropriée aux variations des cours mondiaux.

Les résultats de l'étude soulèvent la question de savoir si les obstacles qui entravent la concurrence dans la chaîne de valeur mondiale bloquent la transmission des hausses de prix tout au long de la filière de commercialisation.

Source : FAO (2009).

LA COOPÉRATION VERTICALE EST-ELLE ANTICONCURRENTIELLE ?

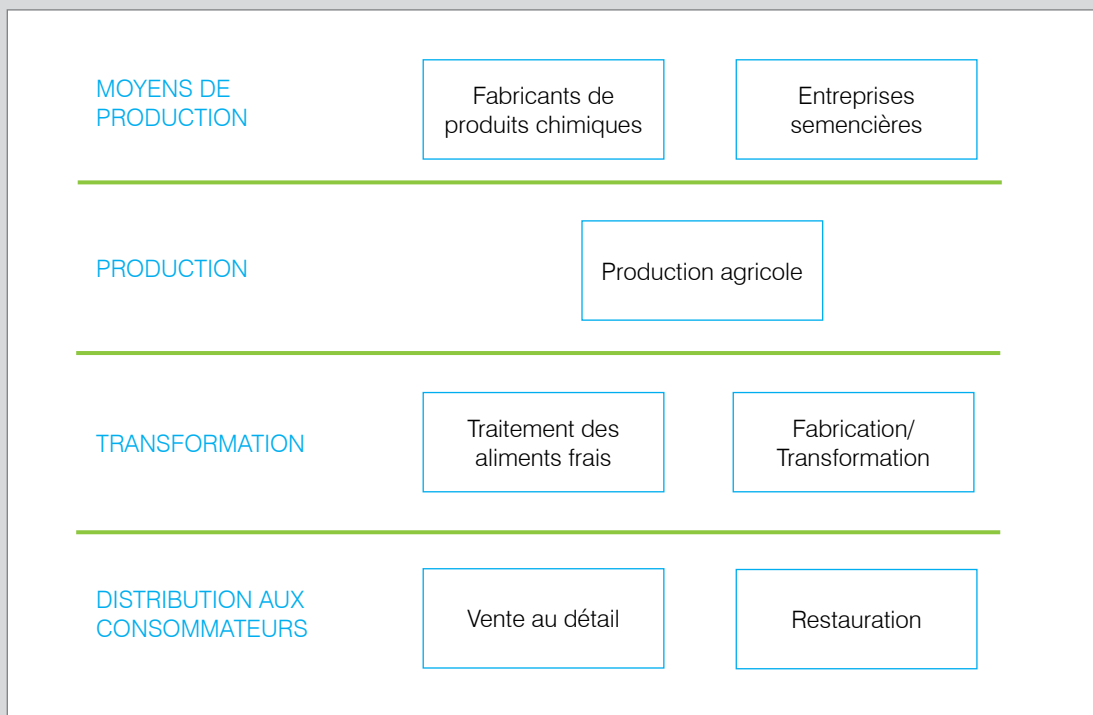
La tendance dans le secteur agroalimentaire est à l'intégration verticale et/ou à la coopération verticale entre les différents acteurs. Qu'est-ce que cela implique pour les producteurs des pays en développement ?

Les matières premières sont des intrants dans la filière verticale des produits agricoles, qui s'étend de la production des matières premières à la vente au détail et à la distribution en passant par la transformation. Souvent, elles ne représentent qu'une petite partie de la valeur totale ou du prix du produit fini, et ce même dans les cas où la matière première concernée requiert peu de transformation. Par exemple, dans le secteur de la banane, les producteurs ne perçoivent que 10% du prix qui est facturé au consommateur final, les distributeurs et les détaillants internationaux relevant respectivement le prix final de 30% à 40% (McCorrison et Sheldon, 2007). Un schéma simplifié de la chaîne de valeur du secteur agro-industriel est reproduit ci-dessous dans l'encadré 25.

On parle d'intégration ou de coopération verticale lorsque plusieurs grandes entreprises situées à des niveaux différents de la chaîne fusionnent ou entretiennent des relations contractuelles afin de devenir un acteur économique pleinement ou partiellement intégré. Ce type de fusions peut se traduire par des gains en efficacité au niveau économique dans la mesure où la coordination entre les différents stades de la chaîne est facilitée et peut être optimisée. Pourtant, dans certaines circonstances, l'intégration verticale peut décourager les participants et créer des conditions favorables à l'exercice d'un monopsonne (voir Ministère de la justice des États-Unis, 2009a). Tel peut être le cas si elle donne la possibilité d'exclure les concurrents de certains marchés et de réduire la concurrence et la transparence de manière significative. Par exemple, dans le cas où des fournisseurs intermédiaires, tels que les entreprises de transformation alimentaire situées dans les pays en développement, fusionnent avec les sociétés internationales de distribution, les profits ou la valeur ajoutée résultant de la transformation pourraient revenir à la société faitière plutôt qu'au pays en développement. Parallèlement, l'entreprise de transformation peut être contrainte de travailler exclusivement avec la société faitière dont elle dépend, ce qui réduit la concurrence dans le secteur.

Les contrats individuels conçus pour renforcer la coopération verticale entre les petits agriculteurs et les grands acheteurs sont particulièrement importants pour les petits producteurs agricoles. Souvent, ils « lient » les producteurs à un seul des quelques conglomérats de transformation, de vente au détail et de distribution, ce qui accroît le pouvoir de négociation dudit conglomérat qui, en retour, offre fréquemment aux fournisseurs un ensemble de services, dont les plus courants sont des crédits, des moyens de production (tels que des semences et de l'engrais), un paiement rapide, le transport et le contrôle de la qualité (Swinnen et Maertens, 2007). En fonction du secteur concerné, ces services aux fournisseurs peuvent comprendre le transfert de nouvelles technologies, des soins vétérinaires, etc. Un exemple du type de services proposés est donné dans l'encadré 26.

Encadré 25 : Schéma simplifié de la chaîne de valeur du secteur agro-industriel



Source : Tiré de ONUDI 2006, p. 31 (en anglais seulement).

Encadré 26 : Haricots verts de Madagascar

La coopération verticale entre un consortium agroalimentaire local, Lecofruit, et des agriculteurs ruraux a contribué à faire de Madagascar un exportateur vers l'Europe de haricots verts de haute qualité.

Dans le cadre de contrats conclus entre eux, Lecofruit achète les légumes produits par plus de 9 000 petits producteurs, auxquels il distribue des semences, de l'engrais et des pesticides. Les agriculteurs remboursent en nature après la récolte la valeur de ces intrants, qui sont ainsi préfinancés par Lecofruit. En outre, Lecofruit apprend aux agriculteurs à faire du compost, ce qui est également utile pour d'autres cultures.

Afin de veiller à ce que les agriculteurs respectent leurs contrats, la société a mis en place un système hiérarchique de surveillance, qui, au premier niveau, est assurée par les villageois eux-mêmes.

Les agriculteurs estimaient que ces contrats étaient utiles car ils permettaient de réduire les périodes sans rentrée d'argent dues au caractère saisonnier des récoltes. De plus, l'opportunité d'accéder aux nouvelles technologies était une raison supplémentaire de s'engager.

Toutefois, peu de contractants ont mentionné une hausse des revenus, et près de la moitié des agriculteurs souhaitaient signer un contrat même si les prix proposés étaient deux fois inférieurs aux prix observés sur le marché local, ce qui signifie que les producteurs avaient peu de possibilités de négocier avec Lecofruit.

Source : Minten, Randrianarison et Swinnen (2006).

Il s'est avéré que de tels programmes ont des effets positifs pour les agriculteurs et les entreprises des pays en développement car ils contribuent à améliorer l'efficacité, réduire les coûts de production et de commercialisation et, par conséquent, accroître la rentabilité des producteurs participants. En outre, ils diminuent les risques auxquels les agriculteurs sont exposés en assurant la vente de leurs produits à un prix donné et en leur garantissant un accès au capital. S'agissant du développement à long terme, le transfert de

technologie et la formation peuvent avoir des effets qui s'inscrivent dans la durée, y compris pour d'autres cultures. Ainsi, il apparaît, compte tenu des gains en efficacité qu'elle apporte, que la coopération verticale est effectivement souhaitable.

Cela signifie-t-il que l'on peut faire totalement abstraction des préoccupations relatives au monopsonne et à la concurrence ? Tel ne semble pas être le cas. Il est essentiel de se demander qui tire parti des gains en efficacité évoqués ci-dessus et dans quelle mesure. Les petits producteurs des pays en développement se voient proposer plus de services lorsqu'une concurrence existe entre les différentes grandes sociétés dont ils sont la cible, autrement dit lorsqu'ils sont moins tributaires d'un seul acheteur. L'existence d'une concurrence entre ces sociétés garantit un soutien accru aux producteurs, à savoir des meilleurs services de la part de l'acheteur, et une répartition des revenus plus équitable, à savoir des prix à la ferme plus élevés.

Swinnen et Maertens (2007) ont également souligné que :

« Si la concurrence devenait trop féroce sur le marché des intrants et du crédit, la coordination pourrait s'effondrer. Les agriculteurs risquent de miner leur productivité à long terme si leur stratégie à court terme n'est pas judicieuse. [...] Dans une situation de concurrence, les programmes de subventionnement des intrants restent envisageables dans les cas où sont mises en place des mesures institutionnelles spéciales telles qu'une surveillance fréquente, la coordination au niveau de l'acheteur ou des réseaux locaux d'information ».

Ainsi, on peut en déduire que la coordination verticale est bénéfique pour les producteurs des pays en développement lorsque les services proposés aux fournisseurs compensent l'absence généralisée d'institutions, telles que des mécanismes de respect des contrats, et d'infrastructures dans le pays ou la région concernée (mais ne laisse qu'un pouvoir de négociation relativement faible aux petits producteurs). Toutefois, lorsque ces institutions et infrastructures sont fournies par d'autres moyens, une concurrence accrue réduit le pouvoir de l'acheteur et, par conséquent, garantit une répartition plus équitable des revenus entre les producteurs des pays en développement et les conglomerats en aval.

CONSOLIDATION VERSUS CONCURRENCE

Une deuxième tendance observée dans le secteur agroalimentaire est la concentration horizontale, ou consolidation, à tous les niveaux de la chaîne de valeur. Cela signifie que plusieurs sociétés opérant au même niveau de la chaîne de valeur, par exemple des entreprises de transformation, de vente au détail ou de distribution, ont fusionné et/ou formé des entités économiques consolidées.

Pourquoi la consolidation dans le secteur agroalimentaire est-elle importante du point de vue de la politique de la concurrence ? La consolidation signifie que des entreprises auparavant concurrentes sur un marché donné agissent ensuite comme une seule entité. En fonction de la structure de marché, et du nombre de concurrents restants, les fusions peuvent réduire considérablement la concurrence. En outre, si la consolidation a lieu en aval de la filière, il existe un risque accru que les vendeurs en amont soient confrontés à un monopsonne. Lorsque cette situation se fait jour dans un pays, les autorités de concurrence exercent leur fonction et leur pouvoir de contrôle des fusions pour empêcher qu'elles ne soient conclues ou limiter l'impact qu'elles peuvent avoir sur la concurrence en les soumettant à des conditions particulières. Des exemples de fusions dans le secteur agroalimentaire ayant attiré l'attention des autorités de concurrence aux États-Unis et au Royaume-Uni sont donnés dans l'encadré 28.

Les commissions de la concurrence de certains pays en développement surveillent activement les fusions et les pratiques anticoncurrentielles dans le secteur agroalimentaire au niveau national. L'encadré 29 présente l'exemple de la Commission de la concurrence d'Afrique du Sud.

Sur le plan international, Herger, Kotsogiannis et McCorriston (2008) ont noté une augmentation de la valeur des acquisitions transfrontalières dans le secteur alimentaire entre 1997 et 2000, notamment dans le secteur de la transformation des produits alimentaires. Dans le secteur agroalimentaire, les acquisitions reflétaient les caractéristiques régionales : les États-Unis, les Pays-Bas, la France et le Royaume-Uni ont totalisé plus de 63% des transactions internationales analysées dans le cadre de l'étude susmentionnée, alors qu'un faible pourcentage d'entre elles impliquait des pays en développement.

Encadré 27 : Production de framboises au Chili

Challies et Murray (2011) ont décrit le succès rencontré par les producteurs de framboises chiliens sur les marchés d'exportation d'Amérique du Nord et d'Europe de l'Ouest.

Les petits cultivateurs de Yervas Buenas, les plus gros producteurs de framboises du Chili, ont tiré profit de la participation au commerce international. La structure locale de marché présente des caractéristiques qui font pencher la balance du côté des petits producteurs, et ce en dépit de la présence de grands acheteurs.

- Les ménages qui cultivent des framboises ont des revenus très diversifiés et, par conséquent, dépendent moins des produits de la culture de ce fruit.
- La qualité de la terre est plus importante que la taille du terrain en termes de rentabilité.
- Les semis peuvent être obtenus chez des voisins, des amis et des parents plutôt que dans des pépinières.

Une assistance technique et des conseils sont offerts par des consultants mandatés par un institut gouvernemental (Institut pour le développement de l'agriculture).

Dans ce contexte, les petits producteurs peuvent, et préfèrent, vendre leurs produits au prix du marché directement depuis la ferme ou les livrer à des centres de collecte, plutôt que de signer à l'avance des contrats avec des compagnies d'exportation, qui proposent des prix moins élevés.

Source : Challies et Murray (2011).

Les producteurs des pays en développement qui vendent leurs récoltes aux entreprises de transformation sur le marché international ont de plus en plus de risques d'être confrontés à des conglomérats d'entreprises issues des pays développés. Des exemples de marchés présentant des taux élevés de concentration sont donnés dans l'encadré 30.

Ces forts taux de concentration renforcent la capacité des conglomérats de transformation des produits alimentaires d'exercer un monopsonne, ce qui conduit à la chute des prix des produits non transformés. Par exemple, une étude consacrée aux marchés du cacao en Afrique de l'Ouest (Wilcox et Abbott, 2004) a clairement mis en évidence l'existence d'un pouvoir de marché tout au long de la filière du cacao en Côte d'Ivoire. L'encadré 31 ci-dessous met en évidence des pratiques anticoncurrentielles observées dans la filière du cacao dont la Commission de la concurrence d'Afrique du Sud a été saisie.

Encadré 28 : Royaume-Uni et États-Unis : les autorités de concurrence surveillent les fusions dans le secteur agroalimentaire

Le 12 juillet 2011, le Bureau de la concurrence du Royaume-Uni (OFT) a porté l'acquisition de la branche de fabrication de plats cuisinés congelés de la société Headland Foods Limited (Headland) par Kerry Foods Limited (Kerry) à la connaissance de la Commission de la concurrence du Royaume-Uni pour enquête et rapport. Les deux sociétés étaient des grands producteurs de plats cuisinés congelés et des concurrents directs. Après la fusion, les entreprises ont tenté de faire augmenter les prix à la consommation. Toutefois, la Commission de la concurrence a indiqué que les consommateurs avaient pu se rabattre sur d'autres fournisseurs et négocier des prix ne dépassant pas ceux en vigueur avant la fusion. Par conséquent, la Commission n'a pris aucune autre mesure. Dans le résumé des conclusions préliminaires, aucune référence n'est faite aux effets de cette fusion sur les entreprises en amont qui fournissaient des intrants pour la fabrication des plats cuisinés surgelés.

Source : Commission de la concurrence du Royaume-Uni (2011).

Le Service de la concurrence des États-Unis a examiné plusieurs fusions dans le secteur de l'agriculture pour faire face aux pratiques anticoncurrentielles observées.

- Sur le marché des grains de coton, par exemple, le Service de la concurrence a demandé à Monsanto et à Delta & Pine Land (DPL) de céder une grande entreprise semencière, plusieurs lignées de coton et d'autres actifs de valeur avant d'autoriser leur fusion. En outre, DPL ayant l'autorisation d'utiliser les traits biotechnologiques de Monsanto ainsi que ceux de la concurrence, il a été demandé à Monsanto de modifier certaines modalités des accords de licence conclus avec les autres sociétés semencières afin que celles-ci puissent aussi utiliser, sans être pénalisées, les traits de Monsanto et ceux des autres concurrents. En conséquence, les producteurs de traits génétiquement modifiés pouvaient travailler plus librement avec les autres sociétés semencières.
- Sur le marché du porc, le Service de la concurrence a examiné l'acquisition de Premium Standard par Smithfield en 2007 et a décidé de ne pas s'y opposer. Le Service a évalué l'impact de la fusion sur le prix à la consommation des produits à base de porc, les conséquences en matière de concurrence sur l'achat des porcs à la ferme et les effets potentiels sur les services auxquels les éleveurs de porc ont recours. Le Service a finalement conclu que la fusion ne devrait pas entraver la concurrence sur le marché et a souligné qu'il continuerait à en surveiller l'évolution.
- Sur le marché du bœuf, le Service de la concurrence a déposé une plainte devant le Tribunal fédéral de l'Illinois en octobre 2008 concernant la fusion proposée entre JBS, première entreprise mondiale de traitement des protéines animales, et la National Beef Packing Company. Le service s'est opposé à cette fusion car il a constaté qu'en éliminant une des quatre grandes entreprises de conditionnement de viande de bœuf, les trois sociétés restantes se partageraient plus de 80% de la capacité nationale de conditionnement de viande de bœuf haut de gamme et seraient en mesure de faire pression sur les producteurs et les vendeurs de bétail. Dans ce contexte, le Service a estimé que, si cette fusion avait eu lieu, elle aurait fait baisser le prix du bétail à la ferme et fait augmenter le prix à la consommation. Après plusieurs mois de procès, les parties ont abandonné le projet de fusion.

Source : Ministère de la justice des États-Unis (2009b).

Encadré 29 : Afrique du Sud : contrôle des fusions dans le secteur agroalimentaire

Dans son rapport sur les fusions dans les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire, la Commission de la concurrence d'Afrique du Sud indique ce qui suit.

La déréglementation, découlant du démantèlement des organismes de commercialisation (les anciens conseils de contrôle), associée à la conversion des coopératives en entreprises privées et cotées en bourse ont entraîné un nombre élevé de fusions. Ces dix dernières années, nombre d'entreprises qui jouissaient d'une position dominante dans les secteurs réglementés ont étendu leur mainmise aux filières verticales et horizontales de production et de commercialisation.

Par exemple, l'ancienne coopérative Ost-Transvaal Ko-operasie (OTK) devenue Afgri Operations s'est développée horizontalement en achetant d'autres anciennes coopératives ainsi que les infrastructures fixes qu'elles abritaient telles que les silos à grain. Afgri Operations a également développé la gamme de services qu'elle offrait aux agriculteurs en amont ainsi qu'en aval de la production en se proposant d'acheter, de vendre et de transformer les produits agricoles.

Dans le secteur avicole, en acquérant National Chicks en 2001 (fusion approuvée sous conditions) et Earlybird Farms en 2004, Astral a vu sa production totale de poulets atteindre un niveau juste inférieur à celui de Rainbow Chickens. Rainbow Chickens a diversifié ses activités par l'acquisition en 2004 de Vector Logistics, qui contribué à renforcer encore l'intégration verticale de l'entreprise dans la filière avicole.

La fusion entre Afgri Operations et Daybreak Farms, approuvée en 2006, a conduit à la création d'un autre acteur verticalement intégré dans le secteur avicole car elle a réuni un fabricant d'aliments pour animaux et un producteur de poulets.

Le projet de fusion dans le secteur agroalimentaire entre le Groupe Tongaat-Hulett et Transvaal Suiker Beperk proposé en 2000 est un exemple de fusions ayant été contestées. Le tribunal a interdit ce projet qui prévoyait une importante fusion horizontale dans le secteur de l'alimentation déjà hautement concentré. La fusion consistait en le rachat du troisième producteur mondial de sucre (Transvaal Suiker Beperk, contrôlé par Rembrandt) par le Groupe Tongaat-Hulett, une filiale de l'Anglo American Corporation.

Source : Commission de la concurrence d'Afrique du Sud, 2009.

Encadré 30 : Marchés des produits primaires présentant un niveau élevé de concentration en aval

Dans un document de politique générale de 2005 sur les questions de concurrence sur le marché des produits agricoles, l'organisation CUTS International a indiqué que la concentration du marché avait les conséquences suivantes :

- Les producteurs de coton en Zambie auraient évolué sur un marché où deux sociétés de négoce, Dunavant et Clark Cotton (qui détenaient respectivement 66% et 24% du marché de libre concurrence du pays), possédaient 74% de la capacité totale d'égrenage.
- De même, deux entreprises, Limbe Leaf et Dimon-StanCom, détenaient environ 95% du marché de l'achat du tabac au Malawi.
- Archer Daniels Midland (ADM), Barry Callebaut et Cargill dominaient le secteur de la transformation du cacao en Côte d'Ivoire, le coefficient de concentration des trois entreprises atteignant 95%.
- Quatre entreprises, Cargill, ADM, Barry Callebaut, et Hosta, contrôlaient 40% du broyage des fèves de cacao dans le monde; et les trois premières détenaient, dans le secteur du soja et du bétail respectivement, la plus grande part du broyage des graines et de la production d'aliments pour animaux de l'Afrique du Sud à l'Europe.
- Sur le marché mondial du café, quatre grandes sociétés contrôlaient 45% des activités de torréfaction, ce qui a contribué à créer un immense fossé entre les recettes des pays exportateurs de café et les ventes au détail dans le monde.
- Un tiers des ventes de produits alimentaires mondiales était réalisé par les 30 plus grandes sociétés spécialisées (Vorley, 2003).

Source : CUTS International (2005) et les sources indiquées ci-dessus.

Encadré 31 : Afrique du Sud : pratiques anticoncurrentielles dans le secteur agroalimentaire

La Commission de la concurrence d'Afrique du Sud a examiné plusieurs cas de pratiques anticoncurrentielles dans le secteur de la transformation agroalimentaire.

Un des premiers cas soumis à la Commission portait sur des questions complexes de restrictions verticales et de mesures d'exclusion qui auraient été appliquées par South African Dried Fruit Holdings Ltd (SAD). Des accords de vente exclusifs verrouillaient l'entrée de nouveaux participants, tels que South African Raisins, le plaignant en l'espèce.

Dans le même ordre d'idées, en 2000, un producteur d'agrumes de la province du Cap oriental a déposé une demande de mesures de redressement provisoires à l'encontre de la société de conditionnement et de distribution d'agrumes Patensie Citrus au motif que certaines dispositions des statuts de cette entreprise étaient contraires à la Loi sur la concurrence. Les agriculteurs, qui faisaient partie des actionnaires de l'entreprise, étaient prisonniers d'un accord de vente exclusif avec Patensie Citrus, ce qui empêchait les concurrents potentiels de pénétrer le marché du conditionnement et de la distribution d'agrumes dans la vallée de la rivière Gamtoos.

En 2005, la Commission a examiné une plainte déposée à l'encontre d'un grand fournisseur de thé au motif qu'il avait conclu des accords de vente exclusifs avec les principales entreprises locales de conditionnement de thé Rooibos. La Commission a conclu que ces accords empêchaient les concurrents et les nouveaux venus de fournir du Rooibos préparé aux conditionneurs locaux, l'entreprise se réservant ainsi 91% de la transformation de thé Rooibos brut et en vrac entrant sur le marché national.

Source : Commission de la concurrence d'Afrique du Sud, 2009.

POLITIQUE ET AUTRES MESURES

Essentiellement dans les pays développés, les autorités de la concurrence ont entrepris d'approfondir leur connaissance des effets que la concentration dans le secteur agroalimentaire peut avoir sur les consommateurs et les entreprises productrices, préparant ainsi le terrain en vue de l'adoption de mesures en matière de concurrence. Des exemples d'activités menées par les autorités de la concurrence de différents pays sont donnés dans l'encadré 32 ci-dessous.

Les exemples montrent clairement que les principales autorités de concurrence sont conscientes des problèmes et ont pris des initiatives pour y faire face. Toutefois, la législation nationale sur la concurrence ayant une portée limitée au pays concerné, elle ne peut prendre en compte de manière appropriée la dimension internationale du marché mondial des produits de base. Les mesures en matière de concurrence visant à réduire la concentration dans les pays développés peuvent avoir des retombées dans les pays en développement, mais le droit national de la concurrence ne suffit peut-être pas dans les cas où un pouvoir de marché observé dans un pays développé touche principalement les producteurs des pays en développement.

La question est donc de savoir quels sont les moyens d'améliorer, dans la pratique, la situation des producteurs des pays en développement. À défaut d'une politique internationale de la concurrence, plusieurs stratégies sont envisageables, notamment des mesures visant à renforcer la coopération et la consolidation du côté des producteurs afin de contrebalancer le pouvoir exercé par les acheteurs en aval de la filière. Une coopération et une consolidation accrues pourraient déboucher sur des économies d'échelle pour les producteurs, des innovations de produits grâce au transfert de technologie, la création de réseaux internationaux de production et l'exercice d'un pouvoir compensateur sur les marchés mondiaux (ONUDI, 2006). Ce type de stratégies offre des solutions acceptables à court et à moyen terme pour les producteurs des pays en développement. Toutefois, la consolidation au niveau de la production peut déclencher une vague de fusions à tous les niveaux de la filière agroalimentaire, ce qui, en fin de compte, nuit aux consommateurs tant des pays développés que des pays en développement. En outre, les petits producteurs dont l'agriculture est le seul moyen de subsistance risqueraient d'être laissés pour compte.

Encadré 32 : États-Unis : ateliers sur l'agriculture et l'application de la législation antitrust; Royaume-Uni : enquête sur la vente au détail de produits alimentaires

En 2010, le Service de la concurrence du Ministère de la justice et le Ministère de l'agriculture des États-Unis ont organisé conjointement cinq ateliers publics sur les questions de concurrence touchant le secteur agricole et l'importance de l'application de la législation antitrust et des mesures réglementaires.

Source : <http://www.justice.gov/atr/public/workshops/ag2010/index.html>.

Au Royaume-Uni, la Commission de la concurrence a mené une enquête sur la vente au détail de produits alimentaires, qui s'est terminée en 2008, et a conclu que des mesures devaient être prises pour répondre aux préoccupations relatives à la relation entre les détaillants et leurs fournisseurs. Dans ce contexte, un Code de bonnes pratiques sur la fourniture de produits alimentaires (GSCOP) est entré en vigueur en février 2010 et a remplacé l'ancien Code de bonnes pratiques concernant les supermarchés (SCOP). L'objectif était de veiller à ce que les détaillants n'imposent pas de coûts aux fournisseurs de manière injuste et inattendue.

Modifications apportées :

- Les dispositions du GSCOP doivent être incluses dans tout contrat conclu entre des détaillants de produits alimentaires et leurs fournisseurs;
- Tous les détaillants affichant un chiffre d'affaires supérieur à un milliard de livres par an relèvent du champ d'application du GSCOP;
- Une disposition générale relative l'utilisation loyale a été introduite;
- Les détaillants n'ont pas le droit d'apporter de modifications aux conditions d'achat préalablement négociées;
- Les détaillants n'ont pas le droit de conclure des accords qui engageraient la responsabilité des fournisseurs en cas de perte de bénéfices;
- Les détaillants sont tenus de régler tout litige avec des fournisseurs par voie d'arbitrage exécutoire;
- Les détaillants sont tenus de conserver des archives écrites de tous les accords portant sur les conditions d'achat conclus avec des fournisseurs.

Les modifications comprennent en outre la mise en place d'un comité de médiation chargé d'arbitrer les litiges entre détaillants et fournisseurs et d'examiner les plaintes déposées au titre du nouveau GSCOP.

Source : Commission de la concurrence du Royaume-Uni, Communiqué de presse (2011) et autres références citées dans ce document.

Par conséquent, une coopération accrue entre les pays en ce qui concerne la politique de la concurrence à adopter, associée à l'amélioration des infrastructures, peut être nécessaire pour que les producteurs des pays en développement parviennent à commercialiser leurs produits sans l'aide des conglomérats internationaux (voir ONUDI, 2006, chapitre 6).

ENSEIGNEMENTS À TIRER

Le secteur agroalimentaire est un bon exemple permettant de démontrer que l'existence d'un monopsonne sur les marchés en aval peut empêcher les producteurs des pays en développement de tirer pleinement parti du commerce. Cette situation est due à des structures de marché caractérisées par des chaînes de valeurs complexes où les entreprises des pays en développement, qui opèrent au niveau de la production, font face au niveau de l'achat à des marchés consolidés. On peut se demander si les producteurs de biens non alimentaires et de services connexes non agricoles sont aussi confrontés à ce type de problèmes ?

On observe, à cet égard, une autre tendance dans les relations commerciales internationales – les réseaux internationaux de production. Ernst (1997) a constaté que :

« À mesure que la concurrence franchit les frontières nationales et sectorielles, les entreprises partout dans le monde sont contraintes de passer de l'exportation à la production internationale. Aujourd'hui, disposer d'une position dominante sur le marché national – même s'il s'agit d'un marché aussi important que celui des États-Unis – ne suffit plus. Conquérir la clientèle et les fournisseurs des autres participants est devenue une pratique commerciale courante qui oblige les entreprises à livrer concurrence en simultané sur tous les principaux marchés, notamment en Europe, en Amérique du Nord et en Asie.

Cette situation a conduit à l'expansion rapide de la production internationale : des nouveaux sites de production ont été installés dans un laps de temps incroyablement court hors des régions industrielles d'Europe, d'Amérique du Nord et du Japon. À partir de la seconde moitié des années 1980, la production internationale s'est développée beaucoup plus rapidement que le commerce international.

[...]

Les entreprises divisent la chaîne de valeur en activités distinctes, qui sont ensuite installées là où elles peuvent être menées à bien le plus efficacement possible et où elles peuvent faciliter l'accès aux marchés à forte croissance ».

Qu'est-ce que cela signifie du point de vue de la concurrence ? Les chaînes de production internationales, où les premières étapes de la production sont assurées par les pays en développement et où les activités situées en aval sont contrôlées par des conglomérats internationaux, sont de plus en plus présentes dans le secteur de l'agriculture et dans d'autres secteurs. Dès lors, les pays en développement jouent un rôle important dans la production et le commerce internationaux et continueront à le faire. Toutefois, l'intégration verticale des entreprises des pays en développement au sein des conglomérats internationaux ainsi que la consolidation des marchés en aval sont deux tendances qui devront être surveillées. Il faudra vérifier si la répartition des recettes se fait de manière équitable ou si les sociétés faitières internationales utilisent leurs relations commerciales pour créer un monopsonne, lequel nuirait aux producteurs d'intrants intermédiaires des pays en développement.

FAUT-IL FAIRE PLUS ?

La législation nationale de la concurrence et la surveillance assurée par les autorités nationales de la concurrence constituent des éléments importants de solution. Toutefois, ces éléments ne permettent peut-être pas à eux seuls de répondre aux nombreux problèmes auxquels les exportateurs des pays en développement sont confrontés.

La législation nationale de la concurrence et les mesures connexes d'application portent, avant tout, sur les pratiques et les structures de marché qui ont des effets néfastes sur les consommateurs du pays concerné. Les cas où les répercussions des comportements anticoncurrentiels se font principalement sentir à l'étranger (comme tel est le cas des pratiques ou des structures de marché observées dans un pays développé mais qui nuisent aux exportateurs des pays en développement) risquent de ne pas constituer des motifs d'action suffisants pour les autorités nationales de la concurrence. Parallèlement, les autorités de la concurrence des pays touchés (par exemple les pays en développement où les exportateurs sont sis) risquent de ne pas être en mesure d'influer sur les structures et les pratiques observées sur des marchés étrangers.

La question se pose donc de savoir quelles mesures supplémentaires, s'il en existe, doivent être prises pour aider les exportateurs des pays en développement à tirer pleinement profit du commerce international à mesure que leurs produits progressent dans la chaîne de valeur mondiale. Il n'existe malheureusement pas de réponse toute faite, et ces questions devront faire l'objet d'une réflexion approfondie au niveau international.

RÉFÉRENCES

Challies, Edward R.T. et Warwick E. Murray (2011). « The Interaction of Global Value Chains and Rural Livelihoods: the Case of Smallholder Raspberry Growers in Chile. » 11 *Journal of Agrarian Change* 1, pp. 29-59.

Commission de la concurrence d'Afrique du Sud (2009). Unleashing Rivalry: Ten years of enforcement by the South African competition authorities 1999-2009. Disponible à l'adresse : <http://www.compcom.co.za/assets/Uploads/AttachedFiles/MyDocuments/10year.pdf>.

Commission de la concurrence du Royaume-Uni (2011). Kerry Foods / Headland Foods Merger Inquiry: summary of preliminary findings. Disponible à l'adresse : http://www.competition-commission.org.uk/inquiries/ref2011/kerry_headland/index.htm.

Commission de la concurrence du Royaume-Uni, Communiqué de presse (2011). Frequently Asked Questions on the Orders and Recommendations made after the Groceries Market Investigation. Disponible à l'adresse : http://www.competition-commission.org.uk/groceries_faq_may_2011.pdf.

CUTS International (2005). Competition issues in the market on farm goods: From the rural poor to luxurious supermarkets: Who profits? Note de politique générale N° 2/2005. Disponible à l'adresse : <http://www.cuts-international.org/pdf/2-2005-HKCOM.pdf>.

Ernst, Dieter (1997). From Partial to Systemic Globalization: International Production Networks in the Electronics Industry. Berkeley Roundtable on the International Economy (BRIE) Working Paper 98. Disponible à l'adresse : <http://brie.berkeley.edu/publications/WP%2098.pdf>.

FAO (2009). La situation des marchés des produits agricoles 2009. Disponible à l'adresse : <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0854f/i0854f.pdf>.

Herger, Nils, Christos Kotsogiannis et Steve McCorrison (2008). « Cross-border acquisitions in the global food sector. » 35 *European Review of Agricultural Economics* 4, pp. 563-587.

McCorrison, Steve et Ian M. Sheldon (2007). « Trade Liberalization and Rent Distribution in Vertically Related Markets. » Dans Johan F.M. Swinnen (editor), *How the Globalization of Food Systems and Standards Affects Rural Development and Poverty*. CAB International:Wallingford, 2007.

Ministère de la justice des États-Unis (2009a). Crisis on the Farm: The State of Cooperation and Prospects for Sustainability in the Northeast - Discours de Mme Christine A. Varney, adjointe au Procureur général, devant le Comité judiciaire du Sénat des États-Unis à St Albans, Vermont. Disponible à l'adresse : <http://www.justice.gov/atr/public/workshops/ag2010/prepared-remarks.html>.

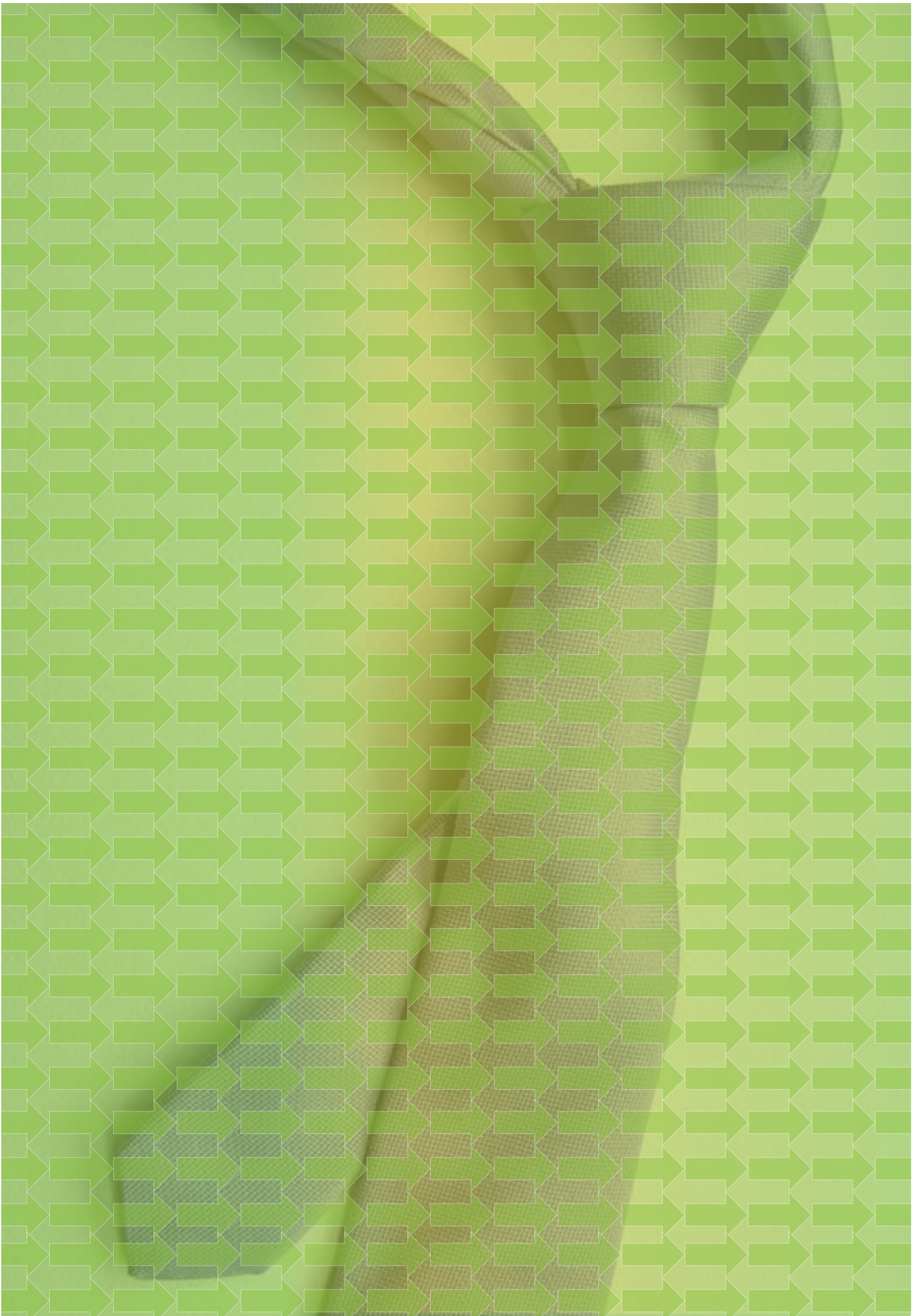
_____ (2009b). Toward a Competition Policy Agenda for Agriculture Markets – Remarques de l'assistant adjoint du Ministre de la justice, General Philip J. Weiser, adressées à l'Organisation des marchés concurrentiels, 11^{ème} Conférence annuelle, St. Louis, Missouri. Disponible à l'adresse : <http://www.justice.gov/atr/public/workshops/ag2010/prepared-remarks.html>.

Minten, Bart, Lalaina Randrianarison et Johan F.M. Swinnen (2006). Global Retail Chains and Poor Farmers: Evidence from Madagascar. LICOS Discussion Paper 164/2006. Disponible à l'adresse : <http://ideas.repec.org/p/lic/licosd/16406.html>.

ONUUDI (2006). Global value chains in the agrifood sector. Disponible à l'adresse : http://www.unido.org/fileadmin/user_media/Publications/Pub_free/Global_value_chains_in_the_agrifood_sector.pdf.

Swinnen, Johan F.M. et Miet Maertens (2007). Globalization, privatization, and vertical coordination in food value chains in developing and transition countries. Document établi pour une présentation en séance plénière à la Conférence de l'Association internationale des agroéconomistes, Gold Coast, Australie. 12-18 août 2006.

Vorley, Bill (2003). Food, Inc.: Corporate concentration from farm to consumer. United Kingdom Food Group/ IIED, Londres. Disponible à l'adresse : <http://www.ukfg.org.uk/docs/UKFG-Foodinc-Nov03.pdf>.



CHAPITRE 4

EN QUOI LES ENTENTES PEUVENT NUIRE

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION..... | 60 |
| COMMENT LES ENTENTES INTERNATIONALES OPÈRENT | 61 |
| STRATÉGIES UTILISÉES POUR ENRAYER LA CONCURRENCE | 65 |
| LUTTER CONTRE LES ENTENTES | 68 |
| DIFFICULTÉS POSÉES PAR LES ENTENTES À L'EXPORTATION | 70 |
| DES LOIS PLUS DURES, UNE COOPÉRATION ACCRUE | 71 |
| CONCLUSION | 73 |

EN QUOI LES ENTENTES PEUVENT NUIRE

INTRODUCTION

Des mesures sont prises pour lutter contre les pratiques et les structures de marché anticoncurrentielles, qui minent la capacité des exportateurs des pays en développement à participer au commerce international et d'en tirer parti. Au chapitre 2, il a été question de la possibilité d'améliorer la compétitivité des exportateurs par le biais de l'introduction de mesures visant à favoriser la concurrence dans le secteur des infrastructures, nécessaires à la production et à la commercialisation des biens et services. Le chapitre 3 a porté sur la nécessité de faciliter la participation de ces entreprises au commerce en luttant contre les monopsones sur les chaînes de distribution internationales.

Le chapitre 4 complète cette analyse en examinant l'impact des ententes internationales sur les entreprises des pays en développement. Il présente les mesures qui sont déjà (en partie) mises en œuvre pour lutter contre cette pratique et propose une approche susceptible d'être plus efficace. Les ententes exercent une influence sur les coûts de production des entreprises des pays en développement et les dissuadent de pénétrer les marchés sur lesquels elles sont présentes. Le chapitre abordera en outre les problèmes liés aux ententes à l'exportation.

DÉFINITIONS ET DIFFÉRENCES

Une entente est une association d'entreprises visant à fixer les prix ou à limiter la production sur un marché en particulier de façon à réaliser davantage de bénéfices. Elle peut avoir une portée nationale ou internationale. Une entente nationale fixe les prix exclusivement sur le marché interne où sont sises les entreprises formant l'entente. Les ententes, tant nationales qu'internationales, posent des problèmes en particulier du point de vue du développement car elles font augmenter les coûts, réduisant ainsi le niveau de vie des consommateurs. Comme indiqué au chapitre sur le secteur des infrastructures, la présence d'ententes dans le domaine des transports nationaux donne lieu à une augmentation des coûts pour les utilisateurs professionnels et, parfois, à une baisse de la qualité des services et à un manque d'innovation. À titre d'exemple, les ententes opérant dans le secteur de la production de pain au niveau local font augmenter le prix d'un aliment essentiel dans la vie de la majorité ou de l'ensemble des consommateurs.

Toutefois le présent chapitre porte surtout sur les ententes internationales, c'est-à-dire celles qui visent à fixer les prix ou à limiter la production sur plusieurs marchés nationaux, et ce pour deux raisons principales. D'une part, en général, des moyens internes existent pour lutter efficacement contre les ententes nationales, par exemple les autorités nationales chargées de faire appliquer la législation relative à la concurrence. Cela ne signifie pas que les arrangements à l'échelle nationale ne posent pas de problèmes et qu'il ne faille pas aider les pays en développement à y faire face. Toutefois, il est en règle générale plus facile pour ces pays d'enquêter sur les ententes nationales et d'engager des poursuites à leur encontre que d'affronter des ententes internationales qui impliquent parfois des grandes sociétés multinationales.

D'autre part, les effets négatifs des ententes nationales sont généralement bien connus et sont à juste titre une cible prioritaire des autorités de concurrence chargées de faire appliquer la loi. Or, tel n'est pas nécessairement le cas pour les ententes internationales, notamment dans le contexte des économies en développement. Pourtant, des études approfondies ont été menées sur le sujet, et un nombre important de poursuites ont été engagées à l'encontre de ce type d'arrangements, notamment dans les grands pays développés (Yu, 2003; voir aussi Commission européenne, 2001; et Ministère de la justice des États-Unis, 1999). Bien que ces dix dernières années, nombre de ces poursuites aient abouti, l'impact de ces arrangements sur les économies en développement et les entreprises exportatrices n'est toujours pas traité de façon adéquate. Il est capital d'adopter une approche appropriée à cet égard afin d'améliorer la compétitivité et la performance sur les marchés d'exportation.

Il convient en outre de faire la distinction entre les ententes internationales (qui visent en général à fixer les prix ou à limiter la concurrence non seulement sur les marchés intérieurs des entreprises membres de l'entente mais aussi sur les marchés étrangers) et les ententes à l'exportation. Les entreprises formant une entente à l'exportation cherchent, en principe, à faire augmenter les prix et à réaliser des bénéfices supplémentaires exclusivement sur les marchés sur lesquels elles exportent (évitant ainsi de faire l'objet de poursuites sur leur marché national). Les ententes à l'exportation sont elles aussi à l'origine d'importants problèmes dans les pays en développement, comme cela a été souligné dans le cadre des débats internationaux sur le commerce et la politique en matière de concurrence (voir Bhattacharjea, 2004 et 2006). Toutefois, elles posent des problèmes, notamment en matière de compétence, qui sont dans une certaine mesure différents de ceux suscités par les ententes internationales. C'est pourquoi elles feront l'objet d'une analyse distincte dans le présent chapitre.

COMMENT LES ENTENTES INTERNATIONALES OPÈRENT

Afin de comprendre le mode opératoire et les conséquences des ententes internationales, il est nécessaire d'examiner la structure des marchés sur lesquels elles agissent. Ces dernières décennies, la majorité des pays, notamment les pays en développement, ont considérablement libéralisé leur régime commercial et ouvert leur marché au commerce étranger en vue d'augmenter le bien-être par le biais du renforcement de la concurrence. Deux résultats étaient attendus de la libéralisation : les consommateurs et les usagers de produits importés escomptaient profiter de prix plus bas, de produits d'une qualité accrue et d'un choix plus large, résultant de la concurrence internationale; et les entreprises exportatrices espéraient augmenter leurs ventes en pénétrant de nouveaux marchés.

Les pays important des produits exportés ou vendus par des membres d'une entente internationale voient ces attentes directement compromises. Dans un premier temps, les membres de l'entente essaient de réaliser des bénéfices en fixant des prix supérieurs au prix du marché, ce qui, très souvent, se traduit par une augmentation importante du prix des intrants dont les entreprises des pays en développement ont besoin pour produire et vendre leurs biens et services. Dans un deuxième temps, les ententes tentent souvent de limiter la concurrence en empêchant de nouvelles entreprises, notamment celles issues des pays en développement, de pénétrer un marché en particulier. La libéralisation du commerce oblige les ententes à protéger leurs prix contre l'érosion due aux importations de concurrents internationaux. Selon Levenstein et Suslow (2008), la réduction des barrières commerciales fait qu'un nombre croissant de produits est désormais exposé à la fixation de prix pratiquée par les ententes internationales. Cette tendance est confirmée par des études indiquant que depuis 1990 un nombre important d'ententes internationales a été découvert dans un large éventail de secteurs (Levenstein et Suslow, 2011; Connor et Helmers, 2006). L'encadré 33 dresse une liste de produits et secteurs ayant été la cible d'ententes internationales.

L'étude menée par Levenstein et Suslow a établi que la majorité des 81 ententes internationales condamnées pour collusion aux États-Unis et en Europe depuis 1990 concernaient des biens et services intermédiaires et que le secteur chimique était particulièrement touché, notamment le secteur des additifs alimentaires. D'autres ententes portaient sur des produits industriels tels que les produits en acier, en carbone et en graphite, les matières plastiques et le papier. Fait très remarquable, aucun bien de consommation final ne figure dans l'échantillon analysé, alors que, dans nombre de pays, la politique en matière de concurrence a été déterminée par le besoin manifeste de protéger le consommateur, plutôt que les entreprises. La majorité des secteurs recensés produisant des intrants nécessaires pour les entreprises des pays en développement, les ententes sont clairement bien placées pour faire augmenter les prix des exportateurs de ces pays, et ainsi miner directement leur compétitivité sur les marchés intérieur et extérieurs.

Les conclusions de Levenstein et Suslow ont été corroborées par celles de Connor et Helmers (2006), qui ont constaté que sur les 283 ententes internationales auxquelles ils se sont intéressés, plus de 200 concernaient des branches du secteur manufacturier, dont 38% portait sur des produits chimiques intermédiaires et 11%, des minéraux non métalliques.

Encadré 33 : Produits et secteurs concernés par des ententes internationales ayant un impact sur les entreprises de pays en développement

| | | |
|---|-----------------------------------|---|
| Accessoires en cuivre | Ferrosilicium | Phosphore d'aluminium |
| Acide citrique | Fibre discontinue de polyester | Plaques de plâtre |
| Acide monochloracétique | Fibre Tampico | Polyester-polyols |
| Acier inoxydable | Fil industriel | Ponts à haubans |
| Beaux-arts | Gaz industriels et médicaux | Poutres en acier |
| Bière | Gluconate de sodium | Produits chimiques en caoutchouc |
| Blocs cathodiques au carbone | Graphite isostatique | Sacs industriels |
| Brome | Lysine | Service de vaisselle en plastique |
| Caoutchouc : chloroprène, nitrile, butadiène et synthétique | Maltol | Sorbates |
| Carton | Mémoire vive dynamique | Sucre |
| Ciment | Méthionine | Tabac brut |
| Collecteurs d'eaux usées | Méthylglucamine | Transport maritime de colis |
| Construction maritime | Nucléotides | Tubes d'acier |
| Diamants industriels | Papier autocopiant | Tubes en cuivre (industriels et sanitaires) |
| Électrodes en graphite | Papier thermique pour fax | Tubes plastiques stratifiés |
| Erythorbate de sodium | Peroxyde d'hydrogène et perborate | Tuyaux d'acier |
| Exhausteurs de goût | Peroxydes organiques | Verre acrylique |
| Explosifs | Phosphate de zinc | Vitamines |

Source : Levenstein et Suslow (2004).

AUGMENTATION DES PRIX : RÉPARTITION DU MARCHÉ

Comment les ententes font-elles augmenter les prix ? Pour y parvenir (et réaliser plus de bénéfices), elles limitent la production de façon à diminuer l'offre et allouent des parts de marché aux membres des ententes en fixant des quotas ou des frontières géographiques. Le processus de négociation au sein d'une entente internationale recrée souvent un schéma « classique » de répartition du marché, où les frontières géographiques ou politiques sont réintroduites, alors que la libéralisation du commerce international vise justement à les réduire ou à les supprimer. Si une entente ne parvient pas à imposer des frontières géographiques, elle fixe des quotas au niveau international de façon à figer le marché. Les ententes recourent néanmoins plus souvent à la méthode de la répartition géographique qu'à la fixation de quotas de production (Levenstein et Suslow, 2004). Une autre méthode adoptée par les ententes consiste à attribuer les plus gros clients à des producteurs en particulier, ce qui permet de pratiquer une discrimination par les prix (l'un des membres de l'entente pouvant offrir des remises aux clients en question) sans empêcher la collusion (le niveau global des prix restant inchangé). Comme indiqué précédemment, il est parfois nécessaire de réduire la production pour compléter les pratiques visant à fixer les prix et à les maintenir au niveau convenu.

Comme il en sera question ci-après, les ententes à l'exportation sont, quant à elles, souvent en dehors du champ d'application des lois sur la concurrence des pays où elles naissent. Par conséquent, elles peuvent coopérer de manière assez ouverte dans le but de fixer les prix et le volume des exportations.

Une fois qu'une entente est formée, elle s'attache à supprimer la concurrence sur les marchés afin d'éviter que des concurrents ne pratiquent des prix inférieurs à ceux convenus par l'entente. Dans cette perspective, d'une part, elle empêche les producteurs existants d'augmenter leur production et, d'autre part, elle limite l'accès des nouvelles entreprises au marché en question. Elle dispose de diverses méthodes pour atteindre cet objectif, provoquant des effets très négatifs. Elle peut notamment :

- Racheter les entreprises concurrentes (réduction de la concurrence par la consolidation);
- Évincer les entreprises concurrentes du marché ou affaiblir leur viabilité économique en menant temporairement des « guerres de prix », c'est-à-dire en baissant les prix à tel point que les entreprises ne faisant pas partie de l'entente ne soient plus concurrentielles;

- Augmenter les prix des intrants ou refuser de les fournir afin d'empêcher la concurrence en aval;
- Détourner les cadres juridiques telles que les lois antidumping ou les mécanismes d'intervention du gouvernement

Ces méthodes se répercutent souvent directement sur la capacité des entreprises des pays en développement de pénétrer de nouveaux marchés ou, le cas échéant, d'être concurrentielles. La suite du chapitre présente des exemples illustrant plus en détail les effets de ce phénomène.

Encadré 34 : Exemples de répartition du marché par des ententes internationales

- Une entente sur les vitamines s'est appuyée sur les parts de marché existantes pour fixer les futurs quotas de vente.
- Une entente sur les produits en carbone a attribué des gros clients à certains membres de l'entente au lieu de fixer des prix uniformes pour ce type de clients.
- De même, une entente sur les tubes sanitaires en cuivre s'est imposée par le biais d'un arrangement conclu entre des leaders du secteur en Europe et des clients importants.
- Les membres d'une entente sur la méthylglucamine ont réussi à se répartir le marché exclusivement par l'attribution des clients.
- Une entente sur la lysine a réduit la production de manière coordonnée en vue de maintenir le prix souhaité.

Source : Levenstein et Suslow (2008).

IMPACT SUR LES COÛTS DE PRODUCTION

Les entreprises des pays en développement ressentent l'impact de la hausse des prix en particulier lorsqu'elles importent des biens et des services concernés par des ententes. Ces pays importent-ils réellement ces biens et services ? En ont-ils besoin pour leurs activités économiques ?

Des études ont montré que ces pays en ont effectivement besoin. Durant les premières phases de l'industrialisation, et compte tenu du fait que leur appareil de production national est parfois restreint, les pays en développement dépendent largement de l'importation des produits qui ne sont pas disponibles sur leur territoire (Jenny, 2001; et Anderson et Jenny, 2005). Des tentatives ont été entreprises de calculer le nombre d'importations potentiellement concernées par des ententes ainsi que les majorations connexes infligées aux importateurs des pays en développement.

Levenstein et Suslow (2004) ont réussi à analyser 19 produits ayant fait l'objet d'ententes internationales entre 1990 et 1997, en se fondant sur des statistiques du commerce à 4 chiffres, tirées de la base de données des flux commerciaux internationaux entre 1980 et 1997 établie par Robert Feenstra (voir Feenstra, 1999). Selon la Classification type pour le commerce international (CTCI), plus il y a de chiffres, plus les résultats sont précis. Levenstein et Suslow ont estimé que la valeur totale des importations des pays en développement potentiellement concernées par des ententes se chiffrait en 1997 à \$51,1 milliards, ce qui représentait 3,7% de la totalité des importations des pays en développement et 0,79% de leur PIB rassemblée. Si l'on se fonde sur les statistiques du commerce à trois chiffres, moins fiables, l'éventail de produits concernés par des ententes est plus large, et la valeur totale estimée du commerce potentiellement influencé par des ententes s'élevait en 1997 à USD 114,7 milliards, soit 8,4% des importations et 1,7% du PIB des pays en développement.

S'agissant des majorations connexes infligées par des ententes opérant au niveau mondial aux importateurs des pays en développement, Connor et Helmers (2006) ont établi que leur taux moyen représentait 29% des ventes effectuées entre 1990 et 2005. En d'autres termes, ces ententes ont fait augmenter les prix payés par les importateurs des pays en développement de 29% en moyenne. Connor et Helmers sont eux aussi parvenus à la conclusion que la grande majorité des ententes (30 sur 34 étudiées) portaient sur des produits industriels intermédiaires (voir encadrés 35, 36 et 37).

Fait plus inquiétant, des éléments indiquent que les ententes internationales font plus de tort que les ententes nationales, les majorations infligées étant plus élevées. Connor et Bolotova (2005) ont établi que les majorations appliquées par les ententes internationales sont supérieures de 14,35 points de pourcentage

en moyenne à celles pratiquées par les ententes nationales. Enfin, les pratiques anticoncurrentielles internationales sont plus fréquentes et plus lucratives dans les pays qui ne disposent pas de mécanismes efficaces de lutte contre les ententes (Anderson et Jenny, 2005; Connor, 2004). Ainsi, les entreprises des pays en développement ne disposant pas de lois sur la concurrence ou de mécanismes efficaces pour les faire appliquer sont les cibles privilégiées des pratiques anticoncurrentielles internationales.

Encadré 35 : L'entente mondiale sur les électrodes en graphite

Presque tous les grands producteurs d'électrodes en graphite à l'échelle mondiale ont plaidé coupables pour avoir participé à une entente de cinq ans (1992-1997), qui a fixé les prix au niveau mondial.

Selon des estimations, l'entente a affecté un montant de ventes mondiales compris entre \$5 milliards et \$7 milliards. L'entente a provoqué des augmentations de prix allant d'environ \$2 000 par tonne métrique à \$3 200 à \$3 500, selon les marchés.

Source : OCDE (2000).

Encadré 36 : L'entente mondiale sur la lysine

Au plus fort de ses activités, l'entente de la lysine a multiplié par deux le prix de ce produit. Elle regroupait les cinq principaux producteurs mondiaux de lysine, installés dans les pays suivants : États-Unis, France, Hongrie, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, République de Corée et Thaïlande.

Pendant la durée de l'entente, celle-ci a gonflé les prix des ventes mondiales d'un montant supérieur à \$1,4 milliard, ce qui implique des majorations proches de \$140 millions.

Source : OCDE (2000); Connor (2003).

Encadré 37 : L'entente mondiale sur les vitamines

Pendant des décennies, de grandes entreprises très sophistiquées ont fixé les prix et alloué des parts de marché pour la vente de certaines vitamines. Les amendes dans l'action contre cette entente aux États-Unis ont dépassé le milliard de dollars. Comme aux États-Unis l'amende maximum se monte à deux fois le bénéfice illégal perçu ou deux fois le préjudice subi, pour les seuls États-Unis cette entente a peut-être engendré des majorations atteignant \$500 millions.

En outre, les majorations cumulées de 90 autres pays, dont une majorité de pays en développement, ont été estimées à \$2,71 milliards. Il est important de souligner que Clarke et Evenett ont constaté que les effets négatifs causés par les ententes étaient plus graves dans les économies ne disposant pas de mécanismes actifs d'application des lois contre les ententes.

CUTS International a calculé les pertes estimées de six pays en développement en raison de l'entente sur les vitamines :

- Inde : \$25,71 millions
- Pakistan : \$36,82 millions
- Kenya : \$179 000
- Afrique du Sud : \$99,93 millions
- République-Unie de Tanzanie : \$160 000
- Zambie : \$60 000

Source : OCDE (2000), Clarke et Evenett (2003) et CUTS (2003).

Ces chiffres montrent que les pays en développement sont susceptibles d'importer d'importantes quantités de produits concernés par des ententes internationales. Une grande part de ces importations sont des intrants essentiels pour l'activité économique des entreprises des pays en développement. Il apparaît donc clairement que les ententes internationales sont parvenues à imposer des majorations importantes aux entreprises des pays en développement et ont considérablement entravé la viabilité économique et la compétitivité à l'exportation de ces entreprises.

LES ENTENTES APPORTENT-ELLES DES AVANTAGES ?

Les pays en développement croient parfois que, dans certains cas, les ententes internationales peuvent leur apporter des avantages. En théorie, dans ces pays, les producteurs n'appartenant pas à une entente peuvent vendre leurs produits au prix fixé par l'entente, sans que celle-ci ne leur impose de quotas de production. En d'autres termes, ils ont la possibilité de profiter sans contrepartie de l'accord conclu par l'entente.

Cependant, face à une entente internationale qui fonctionne bien, il y a peu de chances que les producteurs en question puissent réellement vendre leurs produits au prix fixé par l'entente. Les ententes ont tout intérêt à empêcher les concurrents de pénétrer les marchés qu'elles contrôlent, ceux-ci étant susceptibles de casser les prix et de modifier les quotas de production et/ou la répartition du marché.

En outre, les producteurs des pays en développement n'entretenant pas au préalable de liens avec des membres de ces ententes ont généralement peu de chances d'être « invités » à y participer. Par exemple, il est arrivé que des ententes dans le secteur des transports maritimes admettent des entreprises qu'elles jugeaient dignes de confiance car elles jouissaient d'un statut social similaire et adoptent un comportement prédateur vis-à-vis d'autres candidats (Levenstein et Suslow 2008).

STRATÉGIES UTILISÉES POUR ENRAYER LA CONCURRENCE

Afin de préserver la stabilité de l'entente, ses membres érigent des barrières importantes à l'entrée d'autres entreprises sur le marché. Ainsi, les producteurs concurrents des pays en développement doivent s'attendre à ce que les ententes tentent d'empêcher ou de freiner leur entrée et/ou leur développement économique sur des marchés lucratifs, au niveau national et international (voir aussi Levenstein et Suslow 2004). L'encadré 38 donne des exemples relevés par Levenstein et Suslow de stratégies mises en œuvre par des ententes internationales en vue d'évincer leurs concurrents.

La suite du chapitre présente plus en détail les différentes stratégies et tactiques employées par les ententes afin d'enrayer la concurrence.

Encadré 38 : Stratégies adoptées par les ententes internationales pour enrayer la concurrence

- Des producteurs d'acide citrique ont tenté d'enrayer la concurrence de fournisseurs chinois par le biais d'une guerre des prix concertée et ciblée.
- Des producteurs d'électrodes en graphite ont été accusés d'avoir baissé les prix de vente de manière démesurée en Inde afin d'empêcher la pleine croissance de ce secteur de production dans le pays.
- Des éléments indiquent que des ententes sur les poutres en acier et les électrodes en graphite ont été formées pour empêcher des concurrents d'accéder à des informations techniques et à des technologies de fabrication.
- Une entente sur le sorbate a tiré parti de son accès aux informations relatives à la production d'acide sorbique pour faire augmenter les prix et a, par la même occasion, enrayer la concurrence dans le secteur de la production de sorbate de potassium, dont l'acide sorbique entre dans le processus de fabrication.
- Une entente sur les tuyaux pré-isolés a mis en place des normes de qualité pour empêcher des concurrents ne disposant pas des nouvelles technologies de pénétrer le marché.
- Les membres d'une entente sur les peroxydes organiques se sont mis d'accord pour « avaler » les nouveaux concurrents en rachetant leurs sociétés.
- Dans le secteur pétrolier, des entreprises ont eu recours à des pratiques telles que la vente à perte et le rachat ultérieur.
- Les membres d'une entente sur le carbone ont refusé d'approvisionner un nouveau producteur en graphite et ont systématiquement cassé ses prix.
- Des producteurs de ferrosilicium auraient déposé des plaintes antidumping contre des entreprises n'appartenant pas à l'entente et seraient parvenus à convaincre le gouvernement américain d'imposer des droits antidumping sur les importations en provenance de cinq pays.

Source : Levenstein et Suslow (2008).

GUERRE DE PRIX

La guerre de prix est l'une des méthodes adoptées par les ententes en vue d'évincer les concurrents ou de les affaiblir en vue d'en prendre le contrôle ou de les racheter. Les ententes peuvent temporairement faire baisser les prix sur un marché en particulier à tel point que les ventes ne deviennent plus rentables pour les concurrents. Si cette pratique finit par affecter aussi les ventes des membres de l'entente, ces derniers fixent des majorations sur d'autres marchés géographiques afin de compenser leurs pertes. Les entreprises n'appartenant pas à l'entente et affichant des bénéfices plus faibles risquent, quant à elles, de devoir quitter les marchés sur lesquels règnent des guerres de prix. Les entreprises des pays en développement qui s'efforcent, malgré des conditions parfois difficiles dans leur pays, de livrer concurrence au niveau international, sont particulièrement vulnérables face à ce type de pratiques (voir Jenny, 2002).

LIMITER L'ACCÈS AUX INFORMATIONS TECHNIQUES

Une autre stratégie pouvant être utilisée par les ententes consiste à limiter l'accès des concurrents aux informations techniques ou autres dont ces derniers ont besoin pour être compétitifs. Il peut s'agir d'une stratégie commerciale légitime visant à préserver leur savoir-faire et à restreindre l'octroi de licences pour des technologies brevetées ou protégées par d'autres droits. Cependant, une telle pratique peut s'avérer anticoncurrentielle si elle est combinée avec la fixation de prix et d'autres pratiques caractéristiques des accords d'entente ou si la technologie tenue secrète est un « élément essentiel » au respect des normes internationales. Pour savoir si la pratique en question est contraire ou non aux lois sur la concurrence, il convient de procéder à une analyse minutieuse au cas par cas. Quoi qu'il en soit, les entreprises des pays en développement sont parfois très dépendantes du transfert de technologies ou du partage d'informations pour réussir à pénétrer les marchés d'exportation. Elles sont donc, là encore, particulièrement vulnérables aux obstacles dressés par les des ententes (Levenstein et Suslow, 2004).

Encadré 39 : Obstacles à l'entrée sur le marché des tubes plastiques stratifiés

L'entente sur les tubes plastiques stratifiés a débuté en 1987 et s'est poursuivie jusqu'en 1996. Les obstacles à l'entrée sur le marché étaient relativement importants, les nouveaux concurrents devant faire l'acquisition d'un matériel de fabrication coûteux et de technologies connexes essentielles, brevetées ou non.

Dans ce contexte, les deux entreprises membres de l'entente, American National Can (ANC) des États-Unis et KMK Maschinen AG de la Suisse, ont conclu un accord de licence par lequel KMK autorisait ANC à utiliser ses technologies et lui octroyait le droit exclusif d'acheter son matériel de fabrication de tubes. Tandis que KMK avait accepté de quitter le marché nord-américain, ANC avait accepté de se retirer de celui du reste du monde.

L'entente a ainsi réussi à opérer une répartition géographique du marché tout en empêchant les concurrents d'entrer sur le marché.

Source : Levenstein et Suslow (2004).

FUSIONS ET ACQUISITIONS

Les ententes ne peuvent pas indéfiniment élargir le cercle de leurs membres et doivent établir des relations de confiance afin de maintenir leur stabilité au fil du temps. Pour ce faire, une des stratégies employées par les ententes consiste à consolider les marchés par des fusions et acquisitions. Les membres d'ententes peuvent utiliser les bénéfices provenant des majorations pour s'emparer de leurs concurrents émergents, en les intégrant dans leurs entreprises. Les producteurs émergents des pays en développement courent un grand risque d'être les cibles de tels rachats. Par exemple, les fluctuations des taux de change peuvent contribuer à faire augmenter le « pouvoir d'achat » des membres d'ententes, ou la vente à perte peut être utilisée pour rendre les entreprises des pays en développement plus vulnérables et faire baisser leur valeur.

TRANSFERT DU POUVOIR DE MARCHÉ

Lorsque les ententes contrôlent des marchés en amont (par ex., celui des intrants nécessaires à la production) ou des réseaux de distribution, elles peuvent créer des goulets d'étranglement qui empêchent leurs concurrents d'accéder aux marchés connexes ou en aval. Les concurrents sont alors privés de tout matériel, ou se voient proposer des intrants à un prix qui nuirait à leur compétitivité. Par ailleurs, les réseaux de distribution peuvent être bloqués pour empêcher tout accès aux marchés, compromettant sérieusement la capacité des entreprises à se développer naturellement, notamment celles des pays en développement, qui doivent grandir progressivement plutôt que d'intégrer immédiatement les chaînes d'approvisionnement.

DROITS DE DOUANE ET DROITS ANTIDUMPING

Enfin, lorsque le commerce n'est pas complètement libéralisé, les obstacles commerciaux traditionnels sont susceptibles de faciliter les activités des ententes car ils empêchent les concurrents d'entrer sur les marchés. Les ententes peuvent par exemple essayer de détourner des mesures gouvernementales – censées combattre la concurrence déloyale – pour empêcher toute concurrence légitime sur leurs marchés. Ainsi, selon certains universitaires, des ententes ont tenté d'utiliser abusivement les lois antidumping. Si un gouvernement décide d'imposer des droits antidumping à l'encontre de producteurs de pays en développement sur la base d'informations mensongères fournies par des ententes, cela peut empêcher certains secteurs particulièrement compétitifs de se développer et de profiter des marchés d'exportation.

Encadré 40 : Tentative d'utilisation abusive des lois antidumping par l'entente sur l'acide citrique

Active entre 1991 et 1995, l'entente sur l'acide citrique impliquait des producteurs majeurs des États-Unis, d'Allemagne et de Suisse. Les membres américains de l'entente ont essayé de se servir de mesures gouvernementales pour préserver l'entente de la concurrence des importateurs chinois. Ils ont fait pression sur le gouvernement des États-Unis pour qu'il impose des droits antidumping à hauteur de 350% sur les importations en provenance de Chine, dans le but d'éviter que les prix plus bas des producteurs chinois ne s'implantent sur le marché national. Toutefois, le gouvernement des États-Unis a rejeté la demande, une fois l'entente découverte.

Source : Levenstein et Suslow (2004).

LUTTER CONTRE LES ENTENTES

Les ententes, en particulier les ententes internationales, sont extrêmement nuisibles pour les entreprises des pays en développement qui participent au commerce international. Quelles sont les mesures à prendre pour contrecarrer leurs effets néfastes ?

LOIS NATIONALES SUR LES ENTENTES

Les lois sur la concurrence et les mesures de lutte contre les ententes ont presque toutes été adoptées au niveau national. Elles ont permis de réduire les effets négatifs des ententes dans les pays dotés de mécanismes bien établis en matière de concurrence. À l'inverse, les pays ne disposant pas du cadre juridique et institutionnel nécessaire à l'adoption et à l'application des lois sur la concurrence sont plus susceptibles d'être confrontés aux pratiques anticoncurrentielles internationales ainsi qu'à des majorations nettement plus élevées.

Par conséquent, les entreprises des pays en développement pourraient améliorer considérablement leurs bénéfices si les gouvernements fournissaient les investissements nécessaires à la mise en œuvre des lois sur la concurrence et au fonctionnement des institutions connexes. Dans le cas de l'entente sur les vitamines, Clarke et Evenett (2003) ont comparé les majorations potentielles – en l'absence de mécanismes efficaces de lutte contre les ententes – avec les coûts nécessaires à la mise en œuvre de tels mécanismes. Ils ont constaté que, dans sept cas sur neuf, la réduction des majorations imposées par cette seule entente correspondait à plus d'un quart des dépenses effectuées par les gouvernements pour l'ensemble des mécanismes d'application de la législation sur la concurrence (Clarke et Evenett, 2003).

Comme le montre l'encadré 41, le Conseil de l'OCDE a répondu au besoin d'introduire une législation sur la concurrence qui mette fin aux ententes injustifiables et ait sur elles un effet dissuasif, en adoptant en 1998 sa recommandation concernant une action efficace contre les ententes injustifiables.

Encadré 41 : Recommandation visant à dissuader les ententes injustifiables

La recommandation de l'OCDE de 1998 sur la convergence et l'efficacité des législations interdisant les ententes injustifiables dispose que :

1. Les pays membres devraient faire en sorte que leur législation de la concurrence mette fin aux ententes injustifiables et ait un effet dissuasif à l'égard de ces ententes. Cette législation devrait en particulier prévoir :
 - a) des sanctions efficaces, d'une nature et d'un niveau propres à dissuader les personnes physiques et morales de participer à ces ententes; et
 - b) des procédures et des instances d'exécution dotées de pouvoirs d'enquête suffisants pour déceler les ententes injustifiables et y remédier, y compris les prérogatives nécessaires pour obtenir des documents et des informations et prononcer des sanctions en cas d'inexécution.

Source : OCDE (1998). <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=193&InstrumentPID=189&Lang=fr&Book=False>.

Depuis 1998, de plus en plus d'États, dont de nombreux pays en développement, ont adopté des lois sur la concurrence et ont ainsi ouvert la voie vers la réduction du pouvoir des ententes, y compris internationales. Néanmoins, dans la pratique, les pays en développement manquent souvent de moyens pour mener des enquêtes sur les ententes internationales et pour faire appliquer les lois.

Bien que les ententes soient interdites dans de nombreux pays en développement, il a été mis au jour que des entreprises membres d'une entente y vendaient leurs produits en grande quantité. Pourtant, des poursuites et des procédures civiles n'ont été engagées que dans de rares cas dans les pays en développement (Levenstein et Suslow, 2004). Les ententes internationales qui ont fait l'objet de poursuites ont principalement été découvertes et condamnées à une amende par des autorités de concurrence de pays développés (par ex., des États-Unis ou de l'Union européenne). Connor et Helmers (2006) ont relevé que les ententes d'Europe se voyaient infliger 22% des amendes, les ententes d'Amérique du Nord 17% et celles du reste du monde seulement environ 5%. En Amérique du Nord, les actions en dommages et intérêts s'élèvent à plus de 43% du total des sanctions infligées aux ententes internationales. Il existe donc un écart important entre l'impact des ententes internationales sur les pays en développement et le nombre de poursuites engagées

Encadré 42 : Défis liés à la dissuasion des ententes

Les pays en développement éprouvent des difficultés à mettre en place des mécanismes efficaces d'application des lois.

Le projet 7-UP a été lancé par l'organisation CUTS en vue de mieux comprendre et d'analyser les problèmes des régimes de concurrence dans sept pays en développement (Kenya, République-Unie de Tanzanie, Zambie, Afrique du Sud, Sri Lanka, Pakistan et Inde). Les résultats du projet sont les suivants :

- Le renforcement des institutions est compromis par des restrictions budgétaires ainsi que par la difficulté d'attirer et de retenir du personnel compétent et qualifié (notamment des avocats), due au bas niveau des salaires et à l'absence de recrutement et de formation systématiques.
- Il est difficile d'appliquer la loi et de traiter les dossiers en raison de l'insuffisance ou de l'absence de clarté juridique. Le manque de moyens pour les recherches et les enquêtes fait que les autorités ont beaucoup de difficultés à traiter les cas judicieusement.

Même si le projet date de l'année 2003 et concernait seulement un nombre limité de pays, des problèmes semblables peuvent également se produire dans d'autres pays en développement.

Source : CUTS (2003).

ABSENCE DE MÉCANISMES DE DISSUASION

Certains diront que l'endroit où sont engagées les poursuites à l'encontre des ententes internationales n'est pas important : les mesures prises par les autorités de concurrence des pays développés, menant à l'éclatement d'une entente internationale, auront un effet dissuasif également dans les pays en développement. En particulier, la possibilité qu'ont les entreprises étrangères lésées par des ententes internationales d'engager des poursuites devant des tribunaux des États-Unis, lesquels ont le pouvoir d'accorder des dommages et intérêts au triple, constitue un puissant mécanisme de dissuasion (pour une analyse détaillée, voir Schmidt, 2006).

Il existe toutefois des raisons pour lesquelles les mesures des pays développés sont insuffisantes pour protéger les intérêts des producteurs des pays en développement. Avant tout, les lois nationales sur la concurrence s'appliquent aux ententes internationales seulement si celles-ci ont des effets anticoncurrentiels dans les pays concernés (pour plus de détails sur la loi et la jurisprudence américaine, voir Haas, 2003 et Schmidt, 2006). Cela signifie que les pays en développement ne peuvent pas compter sur les mesures de lutte contre les ententes prises par les pays développés si une entente donnée ne nuit pas également aux consommateurs de l'économie de ces pays.

Même lorsqu'il existe un risque de poursuites dans les pays développés, cela ne suffit pas forcément à dissuader les ententes internationales d'adopter un comportement anticoncurrentiel sur les marchés des pays en développement. En effet, les amendes ou autres sanctions infligées aux membres d'ententes sur la base

de mesures nationales sont souvent trop minimes par rapport aux majorations que les ententes internationales peuvent appliquer dans le monde entier. Connor (2007) a constaté que même les sanctions légales maximales pouvant être imposées par les États-Unis, correspondant aux majorations effectuées dans ce pays multipliées par huit, suffisaient à dissuader les ententes purement nationales, mais pas les ententes internationales. Il est évident que les mesures contre les ententes internationales prises par les pays développés ne permettent pas de protéger à elles seules les producteurs des pays en développement. Outre les amendes infligées par les gouvernements des pays développés, il est essentiel que les pays en développement engagent également des poursuites à l'encontre des ententes internationales qui leur nuisent.

DIFFICULTÉS POSÉES PAR LES ENTENTES À L'EXPORTATION

Les ententes à l'exportation, qui cherchent à faire monter les prix et à réaliser des bénéfices supplémentaires exclusivement sur les marchés d'exportation (évitant ainsi de faire l'objet de poursuites sur leur marché national), sont à l'origine de sérieux problèmes dans les pays en développement. Elles entraînent des difficultés, pratiques et de compétence, qui diffèrent dans une certaine mesure de celles posées par les ententes internationales traditionnelles.

Dans de nombreux cas, les ententes à l'exportation agissent dans le cadre d'exceptions prévues par les lois des pays d'origine de leurs membres. Ces exceptions se fondent sur le principe selon lequel les comportements en question ne nuisent pas aux usagers du marché intérieur. Les autorités nationales de concurrence ne sont donc pas concernées (du moins pas en priorité). Cette approche peut cependant inquiéter les usagers des marchés d'exportation, en particulier ceux des pays en développement, qui n'ont pas assez de ressources ou de savoir-faire pour faire face aux conséquences négatives de ces comportements, notamment lorsque les entreprises impliquées sont sises à l'étranger.

Jenny et Mehta (2012) résumant comme suit l'impact de ces arrangements et les raisons pour lesquelles les ententes parviennent en général à éviter toute poursuite :

« Les ententes à l'exportation influent considérablement sur les prix et sur la variation des prix des produits primaires en particulier. Les autorités de concurrence des pays d'origine des ententes à l'exportation ne prennent pas de mesures contre ces ententes car celles-ci n'ont pas d'effets négatifs sur les marchés nationaux des membres de l'entente.

Les autorités de concurrence des pays lésés ne parviennent pas à agir contre les ententes à l'exportation pour plusieurs raisons : elles n'ont pas de compétence extraterritoriale (comme il a été le cas en Inde dans l'affaire contre l'entente américaine sur le carbonate de sodium, examinée au regard de la loi [indienne] de 1969 sur les monopoles et les pratiques commerciales restrictives, aujourd'hui abrogée); le principe de la souveraineté nationale les empêche d'engager des poursuites à l'encontre d'ententes à l'exportation financées par un État; elles n'ont pas les moyens de réunir les preuves dont elles ont besoin pour condamner les responsables, même si elles en ont la compétence; ou encore, elles peuvent subir des pressions de la part du gouvernement les incitant à ne pas agir contre les ententes afin que le pays ne soit pas exposé à des représailles qui risqueraient de mettre en danger son économie et ses propres ententes à l'exportation. »

De nombreux appels ont été lancés pour supprimer les exceptions relatives aux ententes à l'exportation dans les lois nationales sur la concurrence, mais le débat est toujours en cours et n'a pas encore entraîné de changement radical de politique (pour plus de détails, voir Bhattacharjea, 2004; Levenstein et Suslow, 2005; Fröberg (non daté); Sweeney, 2007; et Hoekman et Saggi, 2007). Les pays en développement ne peuvent donc pas simplement « charger » les pays développés d'assurer la lutte contre les ententes à l'exportation.

Certains sont d'avis que la coopération entre les producteurs des pays en développement peut avoir des effets positifs sur leur capacité à participer au commerce international. Toutefois, il convient de rappeler que, en grande partie, la littérature empirique ne plaide pas en faveur des avantages des ententes à l'exportation pour l'efficacité générale. Comme le montrent les exemples de certaines ententes ou d'autres arrangements de coopération, les ententes à l'exportation peuvent avoir des effets négatifs sur les producteurs des pays en développement (voir Jenny, 2012). Les effets potentiels positifs ou négatifs des ententes à l'exportation doivent par conséquent être soigneusement examinés en fonction des circonstances propres à chaque cas.

ENTENTES À L'EXPORTATION VERSUS COENTREPRISES

Il est important de distinguer les vraies ententes à l'exportation des coentreprises. Les vraies ententes à l'exportation cherchent surtout à manipuler les prix et les niveaux de production afin d'augmenter les bénéfices des entreprises membres. Elles n'impliquent en général aucune collaboration sociale entre les entreprises membres, par exemple sous la forme de recherches communes ou d'accords de commercialisation. En revanche, les coentreprises peuvent avoir recours à ce type de coopération et doivent, en principe, être jugées selon une norme différente.

Comme le soulignent Fröberg (non daté) et Sweeney (2007), les vraies et dangereuses ententes à l'exportation sont plus susceptibles de tirer des avantages ultra concurrentiels ou d'imposer des majorations aux pays en développement importateurs, étant donné qu'elles y trouvent une concurrence interne limitée. C'est pourquoi l'absence de mesures de lutte contre ces ententes peut énormément nuire aux entreprises des pays en développement. Ainsi, les pays en développement doivent mettre sur pied des moyens adéquats pour évaluer les effets des ententes à l'exportation sur les marchés internationaux et pour y faire face le cas échéant en vue d'augmenter leur compétitivité à l'exportation. Les lois nationales sur la concurrence présentant des limites, la coopération internationale peut constituer un moyen de trouver des solutions adaptées.

DES LOIS PLUS DURES, UNE COOPÉRATION ACCRUE

Une coopération entre les autorités de la concurrence peut aider les pays en développement à faire appliquer, au niveau national, une législation efficace de lutte contre les ententes. Elle contribue à renforcer la capacité des pays à déceler les ententes internationales et à mener des enquêtes à leur sujet. La recommandation de 1998 du Conseil de l'OCDE concernant une action efficace contre les ententes injustifiables reconnaît l'intérêt commun des pays membres pour l'application des législations adoptées contre les ententes et encourage la coopération internationale, comme l'indique l'encadré 43. En outre, le Réseau international de la concurrence, qui rassemble les autorités de la concurrence d'un large éventail de pays, tant développés qu'en développement, a joué un rôle important dans la promotion de l'application résolue des lois anti-ententes (voir www.internationalcompetitionnetwork.org).

Le deuxième et le troisième rapports sur la mise en œuvre de ces recommandations indiquent que, depuis 1998, la coopération internationale pour la détection, les investigations et la poursuite des ententes internationales a atteint des niveaux sans précédent. De nouvelles stratégies en matière d'enquête ont fait leurs preuves, telles que les inspections inopinées coordonnées, menées simultanément dans plusieurs pays. La renonciation à la confidentialité dans les cas où plusieurs demandes de clémence sont déposées simultanément a renforcé les possibilités de coopération entre les États.

Les pays qui coopèrent en échangeant des connaissances et des compétences dans le domaine de la poursuite d'ententes, en particulier des techniques d'investigation, sont plus nombreux que jamais. Le nombre d'accords bilatéraux de coopération a nettement augmenté (OCDE, 2005).

Encadré 43 : Recommandation sur la coopération internationale pour l'application des législations interdisant les ententes

La recommandation de l'OCDE de 1998 sur la coopération et la courtoisie internationales pour l'application des législations interdisant les ententes injustifiables dispose que :

1. Les pays membres ont un intérêt commun à empêcher les ententes injustifiables et ils devraient coopérer pour l'application des législations qu'ils ont adoptées contre ces ententes. Ils devraient à cet égard rechercher les moyens susceptibles d'améliorer la coopération en appliquant les principes de courtoisie positive aux demandes visant à ce que l'autre pays remédie à un comportement anticoncurrentiel préjudiciable pour les deux pays et ils devraient exercer leurs propres activités d'exécution conformément aux principes de courtoisie lorsque ces activités affectent des intérêts importants d'autres pays.
2. La coopération entre les pays membres dans le domaine des ententes injustifiables devrait reposer sur les principes suivants :
 - (a) l'intérêt commun à empêcher les ententes injustifiables justifie généralement une coopération, dans la mesure où cette coopération serait compatible avec les lois, la réglementation et les intérêts importants du pays requis;
 - (b) dans la mesure compatible avec les lois, la réglementation et les intérêts importants des pays membres, et sous réserve de sauvegardes efficaces pour préserver les informations commercialement sensibles et les autres informations confidentielles, l'intérêt mutuel des pays membres à empêcher les ententes injustifiables appelle une coopération pouvant comprendre l'échange de documents et informations en leur possession avec les autorités étrangères chargées de la concurrence et la collecte de documents et informations pour le compte d'autorités étrangères chargées de la concurrence, sur une base volontaire et si nécessaire par voie de contrainte;
 - (c) un pays membre peut refuser d'exécuter une demande d'entraide ou limiter sa coopération ou la subordonner à certaines conditions parce qu'il considère que l'exécution de la demande ne serait pas conforme à ses lois ou sa réglementation, ne correspondrait pas à ses intérêts importants ou pour tout autre motif, y compris des contraintes en matière de ressources de son autorité chargée de la concurrence ou l'absence d'un intérêt mutuel dans l'enquête ou l'instruction concernée;
 - (d) les pays membres devraient convenir de procéder à des consultations sur les questions concernant la coopération. Afin d'établir un cadre pour leur coopération dans la lutte contre les ententes injustifiables, les pays Membres sont encouragés à envisager de conclure des accords ou autres instruments bilatéraux ou multilatéraux conformes à ces principes.
3. Les pays membres sont encouragés à examiner tous les obstacles à une coopération efficace pour la mise en œuvre des législations contre les ententes injustifiables et à envisager des actions, y compris des législations nationales et/ou des accords ou autres instruments bilatéraux ou multilatéraux, leur permettant d'éliminer ou d'atténuer ces obstacles en conformité avec leurs intérêts importants.

Source : OCDE (1998).

OBSTACLES SIGNIFICATIFS

Malgré les progrès réalisés, il existe encore des obstacles significatifs à la poursuite des ententes internationales. Par exemple, on note un manque de coordination des programmes nationaux de clémence, à savoir des programmes conçus pour encourager les membres d'une entente à « faire défection » et à signaler l'existence de l'entente aux autorités en échange de l'impunité ou d'une réduction de l'amende. Cela limite la marge de manœuvre des autorités de concurrence, qui ne peuvent pas échanger les informations confidentielles avec leurs homologues dans d'autres pays, en particulier lorsqu'aucun mécanisme formel de coopération n'est établi (OCDE, 2002 et OCDE, 2005). De manière plus générale, il existe des mécanismes robustes de coopération entre les autorités de concurrence des pays qui disposent déjà de structures solides d'application de la législation. Toutefois, ce n'est pas toujours le cas des autorités de concurrence des pays en développement, qui peuvent solliciter de l'aide mais ne sont pas capables de fournir des informations ou des capacités d'investigation en contrepartie (Jenny, 2002; Lee, 2005). À cet égard, Jenny (2002) a souligné que :

« ...les autorités de concurrence des grands pays développés peuvent craindre de s'exposer à de nombreuses demandes d'assistance, sans retirer de bénéfice, ou presque, de cette coopération

lorsqu'elles signent un accord de coopération avec une autorité de concurrence d'un petit pays ou d'un pays en développement ».

En outre, ces efforts portent sur les ententes internationales, et non sur les ententes à l'exportation décrites précédemment. Certains auteurs se demandent donc quels autres mécanismes de coopération, s'il en est, et/ou quelles mesures faudrait-il mettre en place pour surmonter les obstacles à la convergence des politiques nationales et à l'harmonisation des lois sur la concurrence (voir Bhattacharjea, 2006; Sokol, 2009; et Anderson, 2011).

Jenny (2002) indique que deux facteurs majeurs appellent à une coopération internationale accrue : la mondialisation galopante d'un certain nombre de marchés et le nombre croissant de pays qui adoptent une législation antitrust. Les questions soulevées par ces deux facteurs ne sont pas traitées de manière appropriée dans les accords de coopération bilatéraux ou régionaux. Ce sont principalement les autorités des pays développés qui ont recours à ce type d'accords, qui se révèlent trop difficiles à mettre en œuvre et peu adaptés pour répondre pleinement aux défis que présente la mondialisation.

Certaines autorités estiment que des discussions approfondies au niveau multilatéral pourraient ouvrir la voie vers une meilleure compréhension commune et un consensus sur les questions de fond. Ces discussions pourraient, par exemple, porter sur la nécessité de trouver des moyens de renforcer la coopération et d'assurer, à l'avenir, la convergence des normes essentielles, en s'appuyant sur les travaux réalisés par différentes organisations, telles que l'OCDE et la CNUCED.

S'agissant des ententes à l'exportation, certains facteurs pratiques et liés à la compétence limitent la capacité des pays de prendre en main les éventuels effets dommageables que cette pratique peut avoir sur eux. À cet égard, Jenny et Mehta (2012) estiment que :

« Le temps est venu [pour l'OMC] d'entreprendre une étude sérieuse et objective sur les effets des ententes à l'exportation et le régime juridique à mettre en place pour les réglementer. Cette étude devra faire la différence entre les ententes à l'exportation susceptibles d'accroître les possibilités des petits pays, qui autrement ne pourraient pas entrer sur le marché, et celles dont l'objectif n'est pas aussi louable, se limitant à dégager des économies de rente et réduisant la concurrence au lieu de la renforcer ».

Pour les pays en développement et leurs milieux d'affaires, il sera important de faire entendre leur voix dans le cadre de ces discussions visant à façonner la concurrence de demain au niveau international. Un objectif pourrait être l'élaboration d'un cadre pour la coopération dans le domaine de la concurrence qui offre des mécanismes transparents, justes et efficaces en matière d'application des politiques nationales, tout en respectant la souveraineté de tous les participants.

CONCLUSION

Ce chapitre a examiné les ententes internationales, leurs effets sur les entreprises des pays en développement et la question de savoir si les politiques actuelles permettent d'y faire face de manière appropriée. Les principales conclusions peuvent se résumer comme suit : les ententes internationales emploient des stratégies capables de compromettre, dans une large mesure, les avantages que les pays espèrent tirer de la libéralisation du commerce dans les secteurs concernés. Du point de vue des entreprises des pays en développement, ces avantages consistent en la baisse des prix des intrants nécessaires et des nouvelles possibilités d'exportation découlant de l'accès aux marchés étrangers. Les ententes internationales court-circuitent directement ces espérances en relevant le prix des intrants nécessaires aux producteurs des pays en développement, ce qui mine leur compétitivité, et en évinçant du marché les entreprises non membres de l'entente.

Ces effets négatifs ne sont pas négligeables. Pourtant, c'est principalement dans les économies développées que des mesures d'exécution de la législation ont été prises – si et dans la mesure où leurs intérêts étaient en jeu car leurs marchés étaient touchés. Plusieurs éléments indiquent que les pays en développement ne peuvent et ne devraient pas dépendre exclusivement des mesures prises par les pays développés pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles dont ils sont victimes. Tout d'abord, il faut noter que les intérêts divergent dans certains cas, comme le montrent les nombreuses exceptions dont font l'objet les ententes à l'exportation. Même dans les cas où les intérêts de toutes les parties sont pleinement alignés, les pays en développement devraient contribuer à dissuader la formation d'ententes en adoptant et en faisant appliquer des lois sur la concurrence. Ils pourraient ainsi être moins touchés par les pratiques anticoncurrentielles et être moins frappés par les majorations. Les mesures complémentaires prises contribueront à décourager

les ententes internationales qui peuvent appliquer des majorations partout dans le monde en se livrant à des pratiques anticoncurrentielles.

Si la législation de la concurrence est la première étape importante vers une action résolue contre les ententes internationales, la coopération et la coordination internationales sont nécessaires pour court-circuiter les ententes par le biais d'opérations internationales et pour trouver des réponses adéquates aux distorsions du marché international causées par les ententes à l'exportation. Cette nécessité est de plus en plus reconnue, et des développements positifs ont été observés. Toutefois, une coopération accrue sera nécessaire pour mettre au point des mécanismes transparents, justes et efficaces capables d'empêcher les ententes de sévir dans les pays en développement, tout en respectant la souveraineté nationale.

RÉFÉRENCES

Anderson, Robert D. (2011). « Systemic Implications of Deeper Transatlantic Convergence in Competition/Antitrust Policy ». Dans Simon J. Evenett and Robert M. Stern (eds.), *Systemic Implications of Transatlantic Regulatory Cooperation and Competition*. World Scientific Studies in International Economics, vol. 15. Chapitre 7, pp. 197-235.

Anderson, Robert D. et Frédéric Jenny (2005). « Competition Policy, Economic Development and the Possible Role of a Multilateral Framework on Competition Policy: Insights from the WTO Working Group on Trade and Competition Policy. » Dans Erlinda Medalla (ed.), *Competition Policy in East Asia*. Routledge. Chapitre 4.

Bhattacharjea, Aditya (2004). « Export Cartels: A Developing Country Perspective » Document de travail n°120, Centre for Development Economics, Delhi School of Economics. Disponible à l'adresse : <http://www.cdedse.org/pdf/work120.pdf>.

_____ (2006). « The Case for a Multilateral Agreement on Competition Policy: A Developing Country Perspective ». 9 *Journal of International Economic Law* 2, pp. 293-323.

Clarke, Julian L. et Simon J. Evenett (2003). « The deterrent effects of national anti-cartel laws: evidence from the international vitamins cartel ». 48 *The Antitrust Bulletin*, pp. 689-726.

Commission européenne (2011). *Zero Tolerance for International Cartels*. Discours d'Alexander Italianer, Directeur général, Direction générale de la concurrence. Prononcé dans le cadre d'un atelier du Réseau international de la concurrence (RIC) organisé en 2011, Bruges, Belgique. Disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2011_11_en.pdf.

Connor, John M. (2004). « Global Antitrust Prosecutions of Modern International Cartels ». 4 *Journal of Industry, Competition and Trade* 3, pp. 239-267. Projet disponible à l'adresse : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=611886.

_____ (2007). *Optimal Deterrence and Private International Cartels*. Document de recherche, Department of Economics, Purdue University. Disponible à l'adresse : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=787927.

_____ (2003). « Antitrust Issues: Global Cartels, Competition Law, and the New Economy ». Dans Roger Sugden et al. (eds.), *Urban and Regional Prosperity in a Globalised New Economy*. Londres. Elgar.

Connor, John M. et C. Gustav Helmers (2006). « Statistics on Modern Private International Cartels, 1990-2005 ». AAI Document de travail n°07-01. Disponible à l'adresse : <http://antitrustinstitute.org/~antitrust/node/10720>.

Connor, John M. et Yuliya Bolotova (2005). *Cartel Overcharges: Survey and Meta-Analysis*. Disponible à l'adresse : <http://ssrn.com/abstract=788884>.

CUTS (2003). *Pulling Up Our Socks*. Note d'information n°1/2003. Disponible à l'adresse : <http://www.cuts-international.org/pdf/CCIER-1-2003.pdf>.

Feenstra, Robert (1999). *World Trade Flows, 1980-1997, with Production and Tariff Data* (Center for International Data at UC Davis). Une version couvrant la période 1962-2000 est disponible gratuitement à l'adresse : <http://www.nber.org/papers/w11040.pdf>.

Fröberg, Martin (non daté). *Developing Countries and International Trade: The Occurrence and Prevention of Export Cartels*. University of Maastricht. Disponible à l'adresse : <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=15750>.

Haas, Ryan A. (2003). « Act Locally, Apply Globally: Protecting Consumers from International Cartels by Applying Domestic Antitrust Law Globally ». 15 *Loyola Consumer Law Review* 2, pp. 99-124.

Hoekman, Bernard et Kamal Saggi (2007). « Tariff bindings and bilateral cooperation on export cartels ». 83 *Journal of Development Economics* 1, pp. 141-156.

Jenny, Frédéric (2002). *International Cooperation on Competition: Myth, Reality and Perspective*. Document présenté à la Conférence de l'École de droit de l'Université du Minnesota sur la législation et les politiques antitrust au niveau mondial. Disponible à l'adresse : <http://www.iilj.org/courses/documents/HC2003.Jenny.pdf>.

_____ (2012). « Export Cartels in Primary Products: the Potash Case in Perspective ». Dans Simon J. Evenett et Frédéric Jenny (eds), *Trade, Competition and the Pricing of Commodities* (Londres : Centre for Economic Policy Research, février 2012).

Jenny, Frédéric et Pradeep S. Mehta (2012). « Global problems & solutions ». *The Financial Express*, publié en ligne le 13 janvier 2012. Disponible à l'adresse : <http://www.financialexpress.com/news/global-problems-&-solutions/899105/0>.

Klein, Joel (1999). *The War against International Cartels: Lessons from the Battlefield*. Discours prononcé à la 26^e Conférence de l'Institut Fordham Corporate Law sur la législation et les politiques antitrust au niveau mondial. Ministère de la justice des États-Unis. Disponible à l'adresse : <http://www.justice.gov/atr/public/speeches/3747.htm>

Lee, Jae Sung (2005). *Towards a Development-Oriented Multilateral Framework on Competition Policy*. Bepress Legal Series. (Document de travail 785). Disponible à l'adresse : <http://law.bepress.com/expresso/eps/785>.

Levenstein, Margaret C. et Valerie Y. Suslow (2004). « Contemporary International Cartels and Developing Countries: Economic Effects and Implications for Competition Policy ». 71 *Antitrust Law Journal* 3 (2004), pp. 801-852.

_____ (2005). « The Changing International Status of Export Cartel Exemptions ». 20 *American University International Law Review*, pp. 785-828.

_____ (2008). « International Cartels ». 2 *Issues in Competition Law and Policy* 1107 (ABA Section of Antitrust Law 2008), pp. 1107-1126.

_____ (2011). « Breaking Up Is Hard to Do: Determinants of Cartel Duration ». 54 *Journal of Law and Economics* 2 (mai 2011), pp. 455-492.

OCDE (2000). *Ententes injustifiables*. Service des publications de l'OCDE, Paris, France. Disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/fr/concurrence/ententesetaccordsanticoncurrentiels/2752145.pdf>.

_____ (2002). *Lutte contre les ententes injustifiables : effets dommageables, sanctions efficaces et programmes de clémence*. Service des publications de l'OCDE, Paris, France. Disponible à l'adresse : http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lutte-contre-les-ententes-injustifiables_9789264274990-fr.

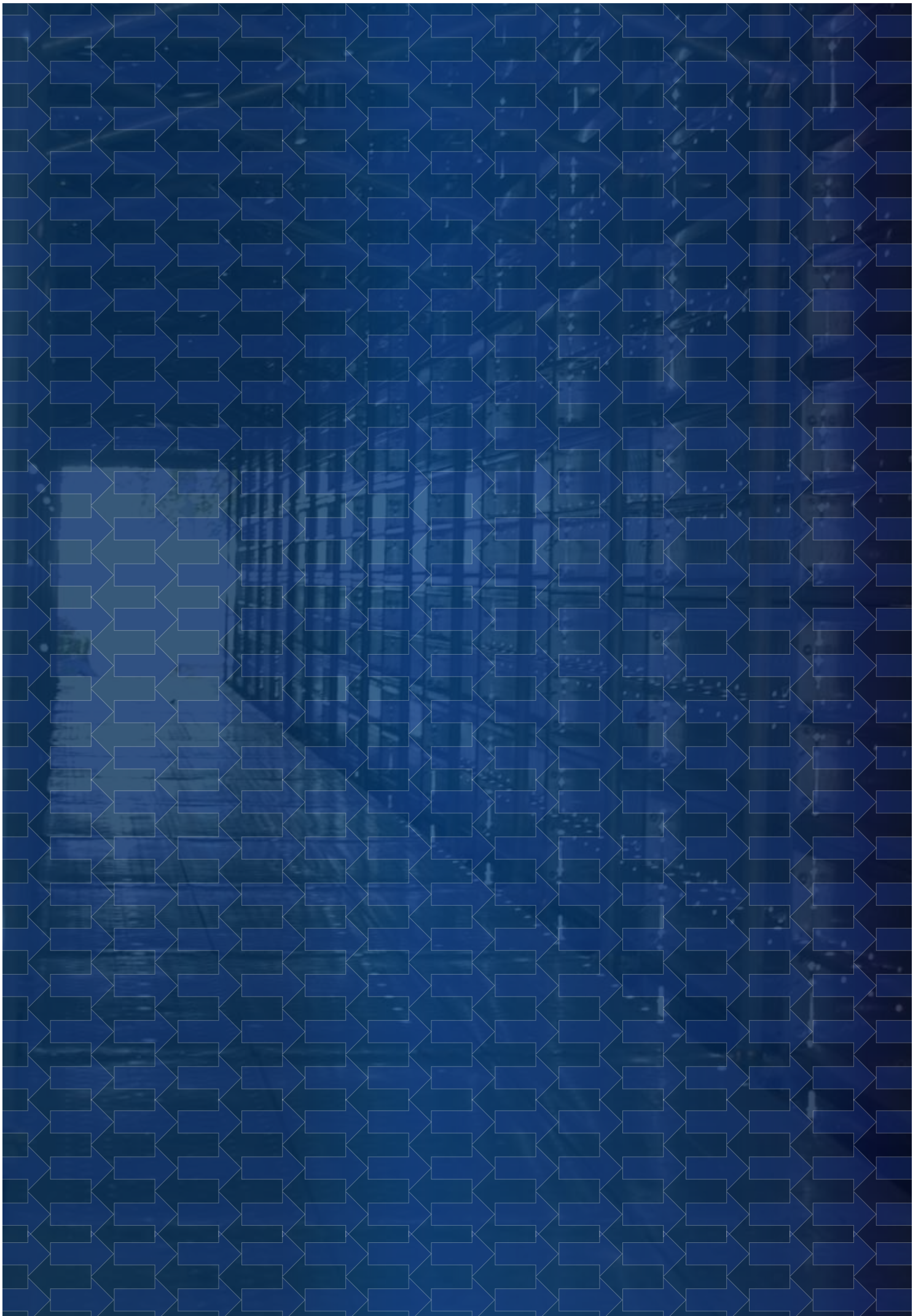
_____ (2005). *Ententes injustifiables : Troisième rapport sur la mise en œuvre de la recommandation de 1998 de l'OCDE*. Service des publications de l'OCDE, Paris, France. Disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/fr/concurrence/ententesetaccordsanticoncurrentiels/35863464.pdf>.

Schmidt, Jonathan T. (2006). « Keeping U.S. Courts Open to Foreign Antitrust Plaintiffs: A Hybrid Approach to the Effective Deterrence of International Cartels ». 31 *The Yale Journal of International Law*, pp. 211-264.

Sokol, D. Daniel (2009). « What Do We Really Know About Export Cartels and What is the Appropriate Solution? » University of Florida. Document de recherche en droit n°2009-05. Disponible à l'adresse : http://papers.ssrn.com/sol3/paper.cfm?abstract_id=1144003.

Sweeney, Brendan (2007). « Export Cartels: Is There a Need for Global Rules ? ». 10 *Journal of International Economic Law* 1, pp. 87-115.

Yu, Yinne (2003). *The Impact of Private International Cartels on Developing Countries*. Mémoire. Département d'économie, Stanford University. Disponible à l'adresse : http://economics.stanford.edu/files/Theses/Theses_2003/Yu.pdf.



CHAPITRE 5

CONCLUSIONS

CONCLUSIONS

La présente publication a exploré comment les pratiques anticoncurrentielles et les structures de marché pouvaient compromettre les perspectives et la prospérité des exportateurs des économies en développement et en transition, limitant leur accès aux marchés et affaiblissant leurs capacités de production. Trois principales catégories de pratiques anticoncurrentielles ont été examinées :

- Les monopoles et les ententes qui s'installent dans les principaux secteurs des infrastructures (transports, télécommunications et énergie) dont les entreprises à vocation exportatrice dépendent;
- Les pratiques anticoncurrentielles et les structures de marché dans les secteurs de la distribution internationale et de la vente au détail, qui entravent l'accès des producteurs des pays en développement aux marchés lucratifs des pays développés;
- Les ententes internationales (accords secrets de fixation de prix entre des sociétés internationales) qui font augmenter les coûts de production des exportateurs des pays en développement et/ou limitent leur accès aux technologies et aux intrants nécessaires.

La publication donne des exemples pertinents de pratiques, qui s'appuient sur les travaux d'organisations internationales telles que la CNUCED et l'OCDE, des autorités de concurrence des pays en développement, d'organisations non gouvernementales telles que CUTS et des recherches universitaires. Les mesures visant à court-circuiter ces pratiques comprennent l'adoption et l'application d'une législation nationale efficace en matière de concurrence et des réformes structurelles fondamentales, telles que la séparation des segments concurrentiels et des segments non concurrentiels des secteurs des infrastructures, dans la mesure du possible. En outre, la publication a évoqué la possibilité de renforcer la coopération internationale pour faire face aux pratiques anticoncurrentielles.

Des conclusions ont émergé de l'examen des exemples concrets et des principes exposés dans le document. Certains aspects de ces conclusions ont été mentionnés dans les chapitres, mais il convient de rappeler et de développer les principaux thèmes.

LUTTER CONTRE LES MONOPOLES DANS LE SECTEUR DES INFRASTRUCTURES

S'agissant de la lutte contre les monopoles dans le secteur des infrastructures et des questions connexes, trois principaux enseignements ont été tirés.

- **Il faut appréhender les réformes d'un point de vue global, comme un aspect de la politique économique nationale et pas seulement comme un moyen de faire appliquer la législation sur la concurrence.** Les mesures visant à renforcer la concurrence sont un complément important aux autres réformes (par ex., la privatisation) destinées à améliorer la performance des services d'infrastructure publics. Mises en œuvre efficacement, ces mesures présentent d'importants avantages pour les utilisateurs, notamment (et surtout) pour les entreprises à vocation exportatrice.
- **Il faut tirer parti de l'évolution technologique et mieux comprendre les questions liées à la structure du secteur pour renforcer la concurrence au sein des services d'infrastructure.** Les mesures favorisant la concurrence comprennent la séparation des segments potentiellement concurrentiels (par ex., l'exploitation des trains ou la production d'énergie) et des segments qui constituent un véritable monopole naturel (par ex., les voies ferrées ou les installations de transport de l'énergie), ainsi que l'introduction de régimes d'accès concurrentiel et de mesures connexes.
- **Il faut éviter d'adopter une approche uniforme ou « universelle » dans la mise en œuvre des réformes structurelles visant à favoriser la concurrence dans les différents secteurs et pays.** Des données probantes ainsi que les spécialistes tendent à préconiser une approche « au cas par cas » qui implique de peser les bénéfices et les coûts de chaque mesure de réforme/de restructuration. Cela précisé, les faits montrent que les réformes visant à renforcer la concurrence telles que celles mentionnées dans la présente publication peuvent contribuer dans une large mesure au dynamisme économique, au succès et à la compétitivité des exportateurs des pays en développement.

LUTTER CONTRE LE POUVOIR DE L'ACHETEUR SUR LES CHÂÎNES DE DISTRIBUTION INTERNATIONALES

Il ne faut pas adopter une approche radicale pour lutter contre les monopsones (le pouvoir de l'acheteur) sur les chaînes de distribution internationales. Les liens verticaux entre les producteurs et les services de commercialisation ou de distribution servent souvent des objectifs légitimes qui contribuent au renforcement de l'efficacité. Il faut plutôt suivre la tendance à la consolidation des marchés en amont et à la prolifération des liens verticaux pour garantir que les nouveaux concurrents des pays en développement ne sont pas exclus et que la distribution des recettes se fait de manière équitable.

AVANTAGES ET LIMITES DES AUTORITÉS NATIONALES DE LA CONCURRENCE

Les lois nationales sur la concurrence et la surveillance assurée par les autorités nationales de la concurrence constituent des éléments importants de solution, comme cela a été expliqué dans l'examen des cas dans le secteur agroalimentaire. Toutefois, ces éléments ne permettent peut-être pas à eux seuls de répondre à l'éventail de problèmes auxquels les exportateurs des pays en développement sont confrontés dans ces secteurs. Il est primordial de tenir compte du fait que, de manière générale, la législation nationale de la concurrence et les mesures connexes d'application portent, avant tout, sur les pratiques et les structures de marché qui ont des effets néfastes sur les consommateurs du pays concerné. Les cas où les répercussions des comportements anticoncurrentiels se font principalement sentir à l'étranger (comme tel est le cas des pratiques ou des structures de marché observées dans un pays développé mais qui nuisent aux exportateurs des pays en développement) risquent de ne pas constituer des motifs d'action suffisants pour les autorités de la concurrence des pays développés. Parallèlement, les autorités de la concurrence des pays en développement risquent de ne pas être en mesure d'influer sur les structures et les pratiques observées sur des marchés étrangers. La question se pose donc de savoir quelles mesures supplémentaires, s'il en existe, doivent être prises pour aider les exportateurs des pays en développement à tirer pleinement profit du commerce international à mesure que leurs produits progressent dans la chaîne de valeur mondiale.

LUTTER CONTRE LES ENTENTES

Une série de questions connexes se posent quant aux préjudices infligés par les ententes internationales aux consommateurs des pays en développement, en particulier aux entreprises cherchant à s'imposer sur les marchés d'exportation. Les nombreux exemples présentés au chapitre 4 montrent clairement que ce problème est loin d'être hypothétique. Les ententes internationales ont entraîné et entraînent toujours d'importantes pertes de bien-être pour les pays en développement, notamment en faisant augmenter les coûts de production de leurs fournisseurs, qui voient leur compétitivité se dégrader. Pour protéger leurs intérêts, les membres d'une entente se livrent aussi à des pratiques qui entravent l'accès des exportateurs sis dans les pays en développement aux marchés lucratifs dont l'entente a le contrôle.

Il est clair que les poursuites menées avec succès par les États-Unis, l'Union européenne et d'autres pays développés à l'encontre de certaines ententes internationales ont généré des avantages collatéraux considérables pour les pays en développement. Toutefois, des éléments importants indiquent que les pays en développement ne peuvent et ne devraient pas dépendre exclusivement des mesures prises par les pays développés. Il est clairement dans l'intérêt des pays en développement de renforcer leur propre capacité de mener des enquêtes et d'engager des poursuites contre les entreprises se livrant à des pratiques anticoncurrentielles¹.

¹ Plusieurs organisations internationales, ainsi que certaines autorités de la concurrence, fournissent un soutien au renforcement de cette capacité.

COOPÉRATION INTERNATIONALE

La présente publication a également soulevé, pour discussion, la question de savoir s'il était nécessaire de mettre en place des mécanismes plus efficaces de coopération internationale pour faire face aux préjudices causés par les arrangements anticoncurrentiels, tels que les ententes internationales. Les modalités précises d'une telle coopération font encore l'objet de discussions et dépassent la portée du présent ouvrage. Comme indiqué au chapitre 4, certaines autorités pensent qu'un débat approfondi au niveau multilatéral, dans le cadre d'un forum intergouvernemental, pourrait ouvrir la voie à une meilleure compréhension commune et à un consensus sur ces questions de fond. Ces discussions pourraient, par exemple, porter sur la nécessité de mettre en place des mécanismes de coopération plus explicites en matière d'application des lois sur la concurrence, complétés au fil du temps par l'harmonisation des normes essentielles (voir, pour une discussion sur le sujet, Anderson et Jenny, 2005). S'agissant des ententes à l'exportation, Jenny et Mehta (2012) ont suggéré que « le temps [était] venu [pour l'OMC] d'entreprendre une étude sérieuse et objective sur les effets des ententes à l'exportation et le régime juridique à mettre en place pour les régler ». Sans appuyer cette affirmation, il est juste de dire qu'elle mérite d'être examinée par les responsables politiques des pays en développement et leurs conseillers (voir, pour des informations sur le sujet, Bhattacharjea, 2004).

LE RÔLE DES ENTREPRISES ET DE LEURS ASSOCIATIONS

Un thème récurrent de la présente publication a été la nécessité pour les entreprises et leurs associations de s'informer et de participer aux débats relatifs aux différentes pratiques. Les entreprises et leurs associations peuvent aider les responsables politiques et les autorités de la concurrence à créer un environnement plus favorable à la concurrence d'au moins trois façons.

- De manière générale, elles peuvent jouer un rôle crucial dans la mobilisation d'appuis politiques en faveur des initiatives de restructuration et des réformes.
- Elles peuvent apporter une contribution essentielle à l'élaboration de ces initiatives, en particulier dans le cadre des réformes des infrastructures où la conception de mesures appropriées s'effectue en fonction de la situation.
- Enfin, elles peuvent rendre un service très important en se chargeant de transmettre aux autorités compétentes les plaintes concernant des violations manifestes du droit de la concurrence, par exemple, les cas de fixation de prix par des ententes internationales ou nationales. Donner aux entreprises et à leurs associations les moyens d'apporter ces contributions a été le principal objectif du présent ouvrage.

Il est clair qu'il n'existe aucune solution universelle pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles. Cet ouvrage n'entend pas fournir une telle solution. Les autorités qui envisagent de prendre des mesures dans un cas précis doivent soigneusement en évaluer les avantages et les coûts potentiels et s'assurer que ces mesures sont conformes aux principes économiques établis. En outre, le choix des initiatives devra tenir compte de facteurs tels que la taille, le niveau de développement et la capacité institutionnelle du pays concerné. L'objectif de cet ouvrage n'est pas d'occulter la nécessité de faire ces choix, mais de donner des informations sur les décisions qui ont été prises et de permettre aux entreprises à vocation exportatrice et aux citoyens des pays en développement de participer de façon concrète au débat.

RÉFÉRENCES

Anderson, Robert D. et Frédéric Jenny (2005). « Competition Policy, Economic Development and the Possible Role of a Multilateral Framework on Competition Policy: Insights from the WTO Working Group on Trade and Competition Policy. » Dans Erlinda Medalla (ed.), *Competition Policy in East Asia*. Routledge. Chapitre 4.

Bhattacharjea, Aditya (2004). « Export Cartels: A Developing Country Perspective », document de travail n°120, Centre for Development Economics, Delhi School of Economics. Disponible à l'adresse : <http://www.cdcdse.org/pdf/work120.pdf>.

Jenny, Frédéric et Pradeep S. Mehta (2012). « Global problems & solutions. » The Financial Express. Posté en ligne le 13 janvier 2012. Disponible à l'adresse : <http://www.financialexpress.com/news/global-problems-&-solutions/899105/0>.



La marque de la
gestion forestière
responsable

Production : Phoenix Design Aid A/S, Danemark.
Une entreprise certifiée et homologuée ISO 1400/
ISO 9001, carbone neutre.

Imprimé sur papier sans danger pour
l'environnement (exempt de chlore) avec
des encres à base végétale. Produit imprimé
recyclable.

La version PDF de cette publication est disponible en ligne sur le site de
l'ITC à : www.intracen.org/publications

Pour acheter les publications de l'ITC, voir : www.intracen.org/eshop.



50 USD
ISBN 978-92-9137-408-3

