



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/WP/119
22 juillet 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT
Groupe de travail du Plan à moyen terme
et du budget-programme
Trente-quatrième session
Genève, 27 septembre - 1er octobre 1999
Point 4 a) de l'ordre du jour provisoire

ÉVALUATION DU PROGRAMME D'ACTIVITÉS DE COOPÉRATION TECHNIQUE
SUR LE DROIT ET LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

Document établi par M. Brian L. Johns*

RÉSUMÉ

Le programme de coopération technique de la CNUCED sur le droit et la politique de la concurrence propose des services de formation et de conseil afin d'aider les pays en développement à formuler et mettre en oeuvre une législation nationale de la concurrence. La poursuite des objectifs du programme a été facilitée par plusieurs facteurs - la bonne image de la CNUCED dans les pays en développement; le fait que le secrétariat est familier des dimensions tant pratiques que théoriques; sa connaissance particulière des pays en développement d'Afrique, d'Amérique latine et de régions d'Asie; sa connaissance de la législation, aussi bien des pays développés que des pays en développement, en matière de concurrence et de protection du consommateur; et le recours aux services d'experts étrangers aussi bien de pays développés que de pays en développement. En général, le programme a donné de bons résultats ces dernières années, face à des demandes d'assistance en nombre croissant. La plupart des pays bénéficiaires contactés au cours de l'évaluation ont déclaré que les missions avaient répondu à leur attente. Au demeurant, les faits semblent indiquer que les séminaires nationaux et les missions consultatives nationales ont eu des incidences favorables en contribuant à une meilleure compréhension du rôle de la concurrence et au renforcement des capacités, notamment grâce à la création, dans certains pays, d'autorités indépendantes chargées des problèmes de la concurrence. Les recommandations formulées dans le présent rapport ont pour but d'assurer que le programme tienne compte de l'évolution des priorités d'assistance techniques des pays en développement. La formation et les conseils pour la mise en place d'une autorité chargée de la concurrence sont aujourd'hui parmi les formes d'assistance les plus demandées.

* Professeur Emeritus d'économie, Université de Newcastle, Nouvelle-Galles du Sud, Australie; ancien Vice-Président de la Commission des pratiques commerciales et ancien Commissaire adjoint de la Commission australienne de la concurrence et de la consommation.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragrap</u> hes
Introduction	1 - 6
I. HISTORIQUE ET APERÇU DU PROGRAMME	7 - 25
A. "L'Ensemble"	7 - 12
B. Les activités actuelles de coopération technique dans le domaine du droit et de la politique de la concurrence	13 - 21
C. Ressources et financement	22 - 25
II. ÉVALUATION	26 - 84
A. Adéquation des concepts et du mode d'approche	26 - 36
B. Facteurs qui empêchent ou facilitent la réalisation des objectifs du programme	37 - 41
C. Impact du programme	42 - 50
D. Quelques leçons tirées de l'expérience	51 - 54
E. La qualité de la documentation	55 - 59
F. Liens du programme avec d'autres programmes	60 - 70
G. Viabilité du programme	71 - 79
H. Évaluation d'ensemble	80 - 84
III. RECOMMANDATIONS	85 - 98

Introduction

1. Le programme de coopération technique de la CNUCED sur le droit et la politique de la concurrence fournit des services de formation et de conseil afin d'aider les pays en développement à formuler et appliquer leur législation nationale de la concurrence. Il est conçu de manière à renforcer les capacités nationales des pays en développement, afin d'éviter que les pratiques commerciales restrictives et la concentration du pouvoir économique fassent obstacle au développement ou au bien-être social des consommateurs. Un autre objectif est d'aider les représentants des pays en développement à participer plus efficacement au débat multilatéral sur des problèmes tels que la définition de ce qui pourrait constituer le cadre international d'une politique de la concurrence, et les liens entre le commerce international et la politique de la concurrence.
2. À sa trente-deuxième session, le Groupe de travail du plan à moyen terme et du budget-programme "a décidé qu'à sa prochaine session consacrée à la coopération technique, en 1999, le Groupe de travail procéderait à une évaluation approfondie du programme sur le droit et la politique de la concurrence". L'évaluation a été conduite par un consultant indépendant ayant une grande expérience des activités dans le domaine de la concurrence et connaissant bien les préoccupations des utilisateurs finals. Le Groupe des programmes, de la planification et de l'évaluation de la CNUCED devait fournir des directives méthodologiques. Le mandat relatif à l'évaluation est reproduit à l'annexe I.
3. L'étude a été conduite entre le mois de mars et le mois de juin 1999. Afin d'évaluer les résultats des activités de coopération technique de la CNUCED, des entretiens "face à face" ont été organisés avec des fonctionnaires de l'administration et avec des cadres d'autorités chargées de la concurrence, aussi bien dans des pays développés que dans des pays en développement. Les avis de membres du secrétariat d'organisations internationales s'intéressant au droit et à la politique de la concurrence, ou appelé à s'occuper de ces questions, ont également été sollicités. De plus, des entretiens ont eu lieu avec des membres du secrétariat de la CNUCED et avec plusieurs missions à Genève. On trouvera à l'annexe II une liste des personnes ou des organisations consultées.
4. Pour compléter l'information recueillie au moyen d'entretiens, des questionnaires ont été envoyés à tous les pays membres de la CNUCED. Un questionnaire était destiné aux fonctionnaires de pays développés bien au courant des activités de coopération technique de la CNUCED dans ce domaine. L'autre s'adressait aux fonctionnaires de pays en développement qui bénéficiaient ou pouvaient bénéficier d'activités d'assistance technique. Le texte des deux questionnaires, ainsi qu'un résumé des réponses, est reproduit à l'annexe III.
5. Pour l'évaluation, il a été aussi tenu compte des documents rédigés et publiés par le secrétariat de la CNUCED. Il s'agit notamment des examens des activités d'assistance technique présentés aux sessions annuelles du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence; des études analytiques traitant des aspects économiques des pratiques commerciales restrictives; des documents d'information pragmatiques exposant les principaux aspects des pratiques commerciales restrictives;

des commentaires sur une éventuelle loi type relative aux pratiques commerciales restrictives; et des rapports de séminaires régionaux organisés par la CNUCED. Les communications écrites sur la politique de la concurrence, rédigées par la CNUCED en vue de leur publication dans ses *Rapports sur l'investissement dans le monde*, ont aussi retenu l'attention.

6. Enfin, dans la conduite de cette évaluation, le consultant indépendant a pu tirer parti de son expérience personnelle des activités de coopération technique de la CNUCED, et cela à deux égards : en tant que participant invité à prendre la parole lors de plusieurs séminaires nationaux ou régionaux de la CNUCED sur le droit et la politique de la concurrence, et en tant que consultant ayant récemment collaboré à la préparation de lois sur la concurrence ou la protection du consommateur dans plusieurs pays en développement, ou rédigé des commentaires s'y rapportant.

I. HISTORIQUE ET APERÇU DU PROGRAMME

A. "L'Ensemble"

7. En décembre 1980, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté un code de conduite volontaire relatif à la concurrence : l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives ("l'Ensemble"). Il était prévu que la CNUCED, et d'autres organisations appropriées du système des Nations Unies agissant de concert avec la CNUCED, exécuteraient ou faciliteraient des programmes d'assistance technique, des services consultatifs et de formation en matière de pratiques commerciales restrictives, à l'intention, en particulier, des pays en développement.

8. Dans ces dispositions détaillées, l'Ensemble précisait que, notamment, des experts devaient être mis à la disposition des pays en développement pour les aider, sur demande, à élaborer une législation et des procédures en matière de pratiques commerciales restrictives. Des séminaires, des programmes de formation ou des cours devaient être organisés, principalement dans les pays en développement, pour former les fonctionnaires appelés à participer à l'application de cette législation.

9. L'Ensemble proposait également d'arrêter les dispositions voulues pour permettre l'échange de personnel entre administrations s'occupant des pratiques commerciales restrictives. Des documents et autres renseignements sur les pratiques commerciales restrictives devaient être rassemblés et diffusés, en particulier parmi les pays en développement, et un manuel des législations appliquées en matière de pratiques commerciales restrictives devait être établi.

10. D'autres dispositions de l'Ensemble recommandaient l'organisation de conférences internationales sur la législation et la politique en matière de pratiques commerciales restrictives, ainsi que de séminaires sur ces questions, afin de permettre des échanges de vues entre personnes du secteur public et du secteur privé.

11. Depuis l'adoption de l'Ensemble par l'Assemblée générale, il y a près de 19 ans, la CNUCED a exercé des activités dans chacun des domaines énumérés ci-dessus. Ce faisant, elle a tenu compte des résolutions adoptées lors

des sessions ultérieures de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, en 1985, 1990 et 1995, où tous les aspects de l'Ensemble ont été passés en revue.

12. Le programme de travail de la CNUCED a été régulièrement suivi par un groupe intergouvernemental d'experts, constitué conformément à l'Ensemble de principes et de règles, qui s'est régulièrement réuni chaque année depuis 1980. Le groupe s'intitulait à l'origine "Groupe intergouvernemental d'experts des pratiques commerciales restrictives", mais cette dénomination a été modifiée en 1997 et le Groupe s'appelle désormais "Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence".

B. Les activités actuelles de coopération technique dans le domaine du droit et de la politique de la concurrence

13. Le programme de travail actuel de la CNUCED dans ce secteur est fonction des demandes reçues, des besoins des pays concernés et des ressources disponibles. Au cours des trois ou quatre dernières années, en particulier, le nombre des demandes d'assistance technique émanant de pays en développement et de pays en transition a nettement augmenté - davantage que les ressources disponibles, d'où une accumulation de demandes auxquelles il n'a pu être donné suite, pour quelque temps du moins.

14. Si le nombre des demandes va croissant, c'est notamment parce que des pays en développement de plus en plus nombreux envisagent aujourd'hui d'adopter pour la première fois une législation de la concurrence et de protection du consommateur, et que beaucoup d'autres, dont la législation est déjà en place, ont encore besoin d'une assistance pour en assurer la bonne application. À bien des égards, l'application effective de la législation absorbe davantage de ressources que son élaboration initiale. Elle nécessite en effet la formation d'enquêteurs; la mise en place d'une autorité de la concurrence dotés de structures appropriées; l'organisation de séminaires et d'ateliers à l'intention de ses membres et du personnel judiciaire; et la rédaction de directives pratiques sur la démarche à suivre en cas de comportements et pouvant constituer une infraction à la loi.

15. D'après le dernier rapport intérimaire sur les activités de coopération technique de la CNUCED, présenté au Groupe intergouvernemental d'experts en juin 1999, les principaux types d'activités de coopération technique du secrétariat peuvent se classer comme suit :

a) Communication d'informations sur les pratiques commerciales restrictives, l'existence de telles pratiques et les conséquences néfastes qu'elles peuvent avoir sur l'économie;

b) Organisation de séminaires de présentation à l'intention d'un large public - fonctionnaires, universitaires, entreprises et organismes de défense des consommateurs;

c) Assistance aux États pour l'élaboration de leur législation de la concurrence;

d) Fourniture de services consultatifs pour la mise en place d'un organisme de contrôle de la concurrence, notamment pour la formation des personnels concernés;

e) Organisation de séminaires à l'intention d'États ayant déjà adopté une législation régissant la concurrence, pour leur permettre de se consulter sur des cas particuliers et d'échanger des informations; et

f) Assistance aux États qui souhaitent obtenir les conseils des organismes de contrôle de la concurrence d'autres États pour modifier leur législation pertinente de la manière la plus efficace possible.

16. Pour dégager une estimation chiffrée de l'assistance technique fournie par la CNUCED, il y a intérêt à classer ces activités en quatre grandes catégories - séminaires nationaux, missions consultatives nationales, séminaires régionaux et sous-régionaux et conférences internationales.

17. Au cours des cinq dernières années (c'est-à-dire de 1994 à 1998 inclus), la CNUCED a organisé des séminaires nationaux dans 22 pays en développement ou pays en transition. Compte tenu des deux séminaires ou colloques nationaux qui ont eu lieu au cours de la même période en Malaisie et au Malawi, il y a eu au total 24 séminaires nationaux. Du point de vue géographique, ils sont très diversifiés, puisqu'ils ont eu lieu dans des pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine et des Caraïbes.

18. Quinze missions consultatives nationales ont été organisées au cours de la même période, la moitié d'entre elles environ pour assurer le suivi d'un séminaire national qui avait eu lieu précédemment dans le même pays. Ces chiffres ne tiennent compte que des missions hors siège organisées avec le concours de membres du secrétariat de la CNUCED et/ou d'experts étrangers. En sont exclus les très nombreux cas où le secrétariat de la CNUCED, à la demande de fonctionnaires d'un pays en développement, a formulé oralement ou par écrit de brèves observations concernant la loi sur la concurrence en préparation dans le pays concerné.

19. Au total, une trentaine de pays en développement ont accueilli un séminaire national ou une mission consultative de la CNUCED au cours des cinq années étudiées. Des experts étrangers ont été associés à la plupart de ces missions, comme orateurs invités à prendre la parole à l'occasion de ou comme consultants appelés à donner leur avis sur la préparation ou l'application de la loi sur la concurrence. Il s'agit d'experts venus de 14 pays différents et connaissant bien les problèmes du droit et de la politique de la concurrence. Il y avait parmi eux des experts de pays en développement.

20. Entre 1994 et 1998, la CNUCED a également organisé, seule ou en coparrainage, 11 séminaires et ateliers régionaux et sous-régionaux sur la concurrence et la protection du consommateur. Cinq de ces séminaires ou ateliers ont eu lieu dans des pays d'Afrique, tandis que les autres concernaient des pays arabes, des pays du Forum du Pacifique-Sud, ainsi que des États des Caraïbes, d'Amérique latine et de régions d'Asie. En règle générale, six pays en développement au moins étaient représentés à chaque séminaire et à chaque atelier.

21. Des membres du secrétariat de la CNUCED ont aussi participé chaque année à un certain nombre de conférences internationales sur les pratiques commerciales restrictives, où ils ont présenté des exposés sur des problèmes de fond ou participé aux débats. Ces conférences ne se tiennent pas toutes dans des pays en développement, mais le programme de coopération technique en bénéficie indirectement car elles offrent à des fonctionnaires du secrétariat la possibilité de suivre l'évolution de la réflexion économique sur les pratiques commerciales restrictives; de procéder avec les autorités chargées de la concurrence, aussi bien dans des pays développés que dans des pays en développement, à des échanges de vues sur des cas particuliers; et de coopérer plus étroitement avec d'autres organisations internationales fournissant une assistance technique sur le droit et la politique de la concurrence (par exemple la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)).

C. Ressources et financement

22. En ce qui concerne les séminaires nationaux, missions consultatives nationales et les séminaires régionaux et sous-régionaux, la CNUCED a pu organiser, au total, 11 ou 12 réunions de ce type dans des pays en développement au cours de chacune des trois dernières années. Certes, c'est aussi grâce au concours d'experts étrangers et à la coopération avec d'autres organismes, la Fondation allemande pour le développement économique, par exemple, que ce niveau d'activité a pu être atteint mais il est clair qu'on ne peut espérer faire davantage avec les ressources humaines et financières actuellement disponibles pour ce secteur de travail de la CNUCED.

23. Aujourd'hui, quatre membres du secrétariat de la CNUCED participent, d'une manière ou d'une autre, au programme de coopération technique sur le droit et la politique de la concurrence. Cependant, ils ont aussi d'autres tâches, puisqu'il leur faut, par exemple, assurer le service du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence, rechercher des financements extérieurs, s'occuper des formalités de recrutement et de voyage des experts étrangers, préparer des études analytiques et des documents d'information et répondre aux demandes de gouvernements et d'autorités de la concurrence de pays en développement. En moyenne, d'après les calculs de la section du droit et de la politique de la concurrence et de la protection des consommateurs, un quart du temps de travail de ces fonctionnaires est consacré directement à l'assistance technique, ce qui correspond à l'emploi à temps complet d'un fonctionnaire.

24. En pratique, il ne serait évidemment pas possible de n'avoir qu'une personne pour s'occuper à plein temps des activités d'assistance technique. On aura toujours besoin d'un haut fonctionnaire à Genève pour s'occuper des demandes pendant qu'un de ses collègues est absent pour une mission hors siège comme c'est fréquemment le cas.

25. En ce qui concerne les ressources financières, les principales contributions proviennent de quatre sources. Par ordre d'importance, ce sont les Pays-Bas, la Norvège, l'Allemagne et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Depuis 1994, des financements accrus ont permis d'avoir davantage recours à des experts étrangers et d'organiser chaque année un plus grand nombre de séminaires nationaux et régionaux.

II. ÉVALUATION

A. Adéquation des concepts et du mode d'approche

26. Quand l'Assemblée générale a adopté "l'Ensemble de principes et de règles" en 1980, elle a déclaré que les objectifs étaient les suivants (en résumé) :

a) Faire en sorte que les pratiques commerciales restrictives n'entravent ni n'annulent la réalisation des avantages qui devraient découler de la libéralisation des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce mondial, en particulier au commerce et au développement des pays en développement;

b) Accroître l'efficacité du commerce international et du développement, en particulier dans le cas des pays en développement;

c) Protéger et promouvoir le bien-être social en général et, en particulier, les intérêts des consommateurs, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement; et

d) Supprimer les inconvénients qui peuvent résulter, pour le commerce et le développement, des pratiques commerciales restrictives des sociétés transnationales (STN) ou d'autres entreprises.

27. Ces objectifs sont au coeur des activités d'assistance technique de la CNUCED dans le domaine du droit et de la politique de la concurrence. Mais il y a aujourd'hui des raisons supplémentaires qui les rendent encore plus importantes et nécessaires. En même temps que le commerce international se libéralisait sous l'effet des réductions tarifaires et de l'élimination de nombreux obstacles non tarifaires, les apports d'investissements étrangers directs (IED) aux pays en développement augmentaient et des gouvernements de plus en plus nombreux optaient pour la privatisation d'entreprises commerciales qui étaient jusque-là propriété publique. Sans une législation et des politiques de la concurrence efficaces, les pays en développement risquent de ne pas pouvoir tirer parti des avantages potentiels de la libéralisation du commerce international, de la mondialisation et de la privatisation. En effet, dans de telles situations, des entreprises en position dominante sur le marché, y compris des sociétés transnationales (STN), auraient souvent la possibilité d'éviter la menace de la concurrence et les incitations qui en découlent en faveur d'une efficacité accrue.

28. On a de plus en plus accredité l'idée que moins d'intervention de la part de l'État et un plus grand rôle accru pour les mécanismes de marché seraient bénéfiques pour les consommateurs qui devraient ainsi profiter de prix en baisse, de produits de meilleure qualité et d'avancées technologiques plus rapides. Ces avantages ne peuvent être obtenus lorsque des pratiques commerciales restrictives sont couramment appliquées. Au demeurant, les avantages attendus de la privatisation seront en grande partie neutralisés si les monopoles publics sont remplacés par des monopoles privés à l'abri de la concurrence.

29. Ces considérations indiquent clairement que l'idée d'une coopération technique destinée à aider les pays en développement et les pays en transition à formuler et appliquer effectivement une législation et politique de la concurrence est pleinement justifiée au regard des objectifs - consistant à promouvoir un développement économique efficace, le commerce international et le bien-être social - énoncés dans l'Ensemble de principes et de règles.

30. Le processus de coopération technique ne peut être engagé qu'à partir du moment où une demande d'assistance a été reçue du gouvernement d'un pays en développement ou de ses autorités chargées de la concurrence. La CNUCED n'a pas à sa disposition de sanctions auxquelles elle pourrait recourir pour obtenir qu'un pays en développement adopte une législation de la concurrence ou une législation destinée à protéger le consommateur, et elle ne peut pas davantage exiger que des mesures soient prises pour que la législation, une fois adoptée, soit effectivement appliquée. La situation est bien différente dans le cas de la Banque mondiale ou du Fonds monétaire international (FMI), par exemple, puisque l'octroi de prêts ou d'autres formes d'aide financière peut être parfois subordonné à des mesures en faveur d'un régime de concurrence sur le marché intérieur.

31. Le programme de coopération technique de la CNUCED, tel qu'il est conçu, présente plusieurs caractéristiques intéressantes, qui sont généralement appréciées des pays bénéficiaires. Tout d'abord, les séminaires, les ateliers et les missions consultatives organisées au niveau national ont lieu dans les pays en développement eux-mêmes, ce qui permet à un groupe représentatif de fonctionnaires, d'hommes d'affaires, d'universitaires et de juristes, de participer aux travaux. En second lieu, le secrétariat de la CNUCED est parvenu, au fil des ans, à mettre en place un réseau d'éminents experts des pratiques commerciales restrictives, venus aussi bien de pays développés que de pays en développement, qui peuvent être invités à présenter des communications ou à donner des avis au sujet d'activités de la CNUCED. Troisièmement, la qualité de la documentation de la CNUCED et les connaissances qu'elle apporte sur les techniques d'analyse intéressent beaucoup les pays bénéficiaires. Quatrièmement, on s'accorde à reconnaître que la CNUCED peut offrir des conseils pratiques concernant l'application de la législation de la concurrence, sans se borner à des propositions d'ordre théorique sur les effets probables de pratiques commerciales restrictives.

32. Il ne fait pas de doute que l'accueil réservé par les pays en développement au programme de coopération technique de la CNUCED bénéficie de l'idée que ces pays se font du rôle de l'institution en général. Les entretiens qui ont eu lieu dans des pays en développement et les réponses de ces pays au questionnaire montrent clairement que la CNUCED est considérée comme l'institution multilatérale la mieux à même de tenir compte des intérêts des pays en développement et comme une source d'avis amicaux et impartiaux.

33. La conception du programme de coopération technique a fait néanmoins l'objet de certaines critiques. Plusieurs réponses indiquent que l'examen d'études de cas concrets traitant de pratiques commerciales restrictives observées dans des pays en développement devrait occuper davantage de place dans les travaux des séminaires et des ateliers. Il a été également suggéré que les orateurs, en particulier les experts étrangers, appelés à prendre la parole lors des séminaires, soient préalablement informés de certaines questions comme la structure industrielle du pays concerné, son cadre

institutionnel, et les obstacles qui risquent d'entraver l'application effective d'une législation de la concurrence. Cette mise au courant, de l'avis des personnes interrogées, permettrait aux orateurs de présenter une documentation plus appropriée et de mieux répondre aux questions des participants.

34. Les autres points évoqués par les pays bénéficiaires sont notamment les suivants :

a) Les notifications concernant les futurs séminaires régionaux ou sous-régionaux parviennent parfois dans des délais trop courts, apparemment parce que les invitations sont envoyées par les voies diplomatiques normales, au lieu d'être adressées directement aux responsables de la politique de la concurrence, qui sont les participants potentiels des séminaires; et

b) Les exemplaires imprimés des documents présentés aux séminaires (ou leurs résumés) ne sont pas communiqués à l'avance et ne le sont parfois pas du tout.

35. En accordant davantage d'attention à ces questions, on renforcerait l'intérêt du programme. Cet intérêt accru compenserait probablement l'apport supplémentaire de ressources qui pourrait être nécessaire.

36. Les observations formulées à la suite du questionnaire suggèrent quelques idées intéressantes quant aux types d'activité que la CNUCED pourrait entreprendre dans le domaine du droit et de la politique de la concurrence pour répondre au mieux aux attentes et aux besoins des pays bénéficiaires. La formation du personnel, notamment la formation du personnel des autorités de la concurrence chargé des enquêtes, et l'organisation de séminaires à l'intention du personnel de ces organismes, ont été considérées comme hautement prioritaires par la plupart des pays bénéficiaires ayant répondu au questionnaire. Les pays en développement qui n'ont pas encore de législation régissant la concurrence ou la protection du consommateur ont exprimé un vif intérêt pour des séminaires de présentation et des informations d'ordre général sur les effets négatifs des pratiques commerciales restrictives. D'après la plupart des réponses, l'organisation de séminaires régionaux ou sous-régionaux, qui permet des échanges de vues et d'informations entre fonctionnaires des autorités de la concurrence de pays voisins, est une moindre priorité.

B. Facteurs qui empêchent ou facilitent la réalisation des objectifs du programme

37. Les principaux facteurs qui facilitent la réalisation des objectifs du programme sont notamment les suivants : la bonne image de la CNUCED auprès des pays en développement; le fait que le secrétariat de la CNUCED connaît bien les aspects, tant théoriques qu'empiriques, des pratiques commerciales restrictives; sa connaissance toute particulière des économies en développement d'Afrique, d'Amérique latine et de plusieurs régions d'Asie; sa connaissance et son expérience cumulées de la législation régissant la concurrence et la protection du consommateur aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement; et son expérience précédente des services de conseil aux gouvernements des pays en développement sur la politique de la concurrence.

38. D'après les fonctionnaires des pays en développement qui ont répondu au questionnaire, l'assistance technique dispensée à leur pays par la CNUCED dans le passé a généralement atteint les objectifs définis à l'époque. Au demeurant, il est clair que des activités de suivi entreprises par la CNUCED seraient bien accueillies. En fait, une nette majorité des enquêtes ayant exprimé une préférence indiquent la CNUCED comme source favorite de conseil et d'assistance sur la législation et la politique de la concurrence.

39. Cependant, il y a aussi des facteurs qui font obstacle à la promotion d'un régime de concurrence dans les économies en développement, même si davantage de concurrence doit conduire à une efficacité accrue, à un développement économique plus rapide et à un plus grand bien-être social. Tout d'abord, certains gouvernements ne semblent pas accorder une forte priorité à l'application intégrale de la législation de la concurrence. Si les autorités de la concurrence de la plupart des pays développés sont en général des organes statutaires indépendants, habilités à mener leurs propres enquêtes et à rendre publiques leurs conclusions, ce n'est pas une pratique très répandue dans les pays en développement.

40. Au demeurant, il y a souvent pénurie de personnel qualifié, en particulier d'économistes, de juristes et de comptables, capables d'enquêter sur des infractions supposées au droit de la concurrence, de les analyser et de les poursuivre. Si d'aventure une affaire arrive devant les tribunaux, les juges risquent de ne pas avoir les connaissances et l'expérience voulues pour comprendre les problèmes complexes qui se posent souvent dans des affaires de ce genre.

41. Face à ces obstacles, l'aide de la CNUCED peut prendre essentiellement deux formes : premièrement, l'organisation de séminaires avec la participation d'un groupe largement représentatif des milieux concernés, afin de souligner les avantages potentiels d'un régime de concurrence et de protection du consommateur - en d'autres termes, afin de jeter les bases d'une "culture de la concurrence"; et deuxièmement, en prenant les dispositions voulues pour la formation de ceux qui seront appelés à appliquer la législation. Ces arrangements peuvent comporter le détachement, pour de courtes durées, de personnel local auprès d'autorités s'occupant de la concurrence dans des pays développés, la création de centres régionaux de formation (par exemple en Afrique) ou l'envoi d'un expert étranger dans un pays en développement pour une période de plusieurs semaines.

C. Impact du programme

42. Quand on tente d'évaluer l'impact du programme de coopération technique de la CNUCED, il faut d'abord se souvenir qu'il y a des critères qu'il est préférable d'éviter. En fait partie, notamment, le nombre de pays en développement et de pays en transition ayant reçu de la CNUCED une assistance de ce type, ainsi que la façon dont ce nombre a évolué au cours des dernières années. Cet indice peut être en effet trompeur, car le nombre de pays ayant reçu une assistance au cours d'une période donnée n'est pas l'expression de la demande sous-jacente, mais dépend en grande partie des ressources humaines et financières dont la CNUCED disposait à cette fin. En tout cas, cet indice n'apporte aucune lumière sur l'incidence de l'aide fournie; en particulier, il ne permet nullement de savoir s'il a favorisé un environnement plus concurrentiel dans les pays bénéficiaires.

43. Une autre méthode possible consisterait à déterminer par quel cheminement beaucoup de pays en développement se sont dotés d'une législation visant à prévenir les pratiques commerciales restrictives et dans quelle mesure son adoption est imputable aux conseils et à l'assistance de la CNUCED. Un inconvénient d'une telle démarche, c'est que, même si la législation a été mise en place, elle n'aura guère d'incidence réelle sur la concurrence si ces dispositions ne sont pas effectivement appliquées.

44. Ces considérations donnent à penser que la preuve la plus claire d'une incidence favorable de la coopération technique de la CNUCED sur le régime de concurrence, c'est probablement l'existence d'une autorité de la concurrence, indépendante et dotée de ressources suffisantes, constituée au moins en partie, à la suite de conseils et d'une assistance de la CNUCED. Le renforcement des capacités devrait être en effet un objectif majeur du programme de coopération technique.

45. Au moins neuf pays en développement, d'Afrique, d'Amérique latine, des Caraïbes et du subcontinent indien, se sont dotés, ces dernières années, de véritables d'autorités de la concurrence, après avoir participé à des séminaires de la CNUCED ou accueilli une mission consultative de la CNUCED. On peut espérer que plusieurs autres pays, qui sont sur le point d'adopter, pour la première fois, une législation de la concurrence (avec l'assistance de la CNUCED) seront parvenus à ce stade d'ici quelques années.

46. D'autres faits montrant que le programme a, ou va probablement avoir, l'impact désiré sur la concurrence dans les pays en développement, peuvent être mentionnés. Par exemple, les milieux d'affaires locaux se prononcent fréquemment pour l'adoption d'une législation de la concurrence, reconnaissant qu'elle se traduira probablement par une baisse des coûts des biens intermédiaires, un moindre coût des droits de propriété intellectuelle, ou un meilleur accès à des services contrôlés par des monopoles naturels (par exemple les réseaux de télécommunication et les lignes de transport de l'électricité). Les séminaires de la CNUCED jouent un rôle utile en faisant mieux comprendre ces incidences et en contribuant ainsi à l'avènement d'une "culture de la concurrence".

47. S'il est sans doute impossible de se faire une idée exacte de l'impact global du programme, il existe suffisamment d'indices, tirés d'entretiens organisés dans les pays en développement et de remarques formulées dans les questionnaires, qui montrent que le programme a des effets positifs sur la concurrence par la contribution qu'il apporte au renforcement des capacités et à la création d'une "culture de la concurrence".

48. Considérons d'abord les pays qui n'ont pas encore adopté de lois sur les pratiques commerciales restrictives ou sur la protection du consommateur, mais qui envisagent de le faire dans le proche avenir. Des entretiens qui ont eu lieu dans sept pays de cette catégorie ayant accueilli un séminaire national ou une mission consultative de la CNUCED - ou des questionnaires reçus de ces pays, il ressort que quatre d'entre eux estiment que le séminaire ou la mission ont permis de faire mieux comprendre les problèmes de la concurrence et contribué à créer une culture de la concurrence. Les autres pays n'ont pas émis d'avis sur ce point.

49. Deuxièmement, parmi les pays ayant reçu une aide de la CNUCED qui ont déjà mis en place une législation régissant la concurrence et la protection du consommateur, neuf au moins sont parvenus au stade où ils se sont dotés d'une autorité de la concurrence en mesure d'appliquer effectivement des lois modernes sur les pratiques commerciales restrictives et la protection du consommateur. Comme on l'a noté au paragraphe 44, c'est là une indication solide montrant que, dans ces pays, l'assistance technique produit l'effet recherché, qui est d'encourager la concurrence et par là même de promouvoir le développement économique.

50. Le rôle potentiel de l'assistance technique de la CNUCED dans la création d'un environnement concurrentiel dans un pays en développement ne prend pas fin avec la mise en place d'une autorité nationale de la concurrence pouvant fonctionner efficacement. Une aide sera probablement nécessaire pour former des fonctionnaires chargés des problèmes de la concurrence. Il se peut aussi qu'il faille réviser la législation pour tenir compte des changements intervenus dans les pratiques restrictives et de l'évolution de la pensée économique. Ces dernières années, la CNUCED a donné des conseils à des pays comme le Pakistan et la Tunisie sur les amendements à apporter à leur droit de la concurrence. Il y a plus de chances pour que ces conseils soient acceptés par les gouvernements et pour qu'ils aient un effet favorable sur la concurrence quand existe sur place une autorité de la concurrence qui peut se faire le protagoniste du changement.

D. Quelques leçons tirées de l'expérience

51. Certes, le programme a contribué au renforcement des capacités dans les pays en développement, mais il y a eu quelques déceptions. Les dispositions prises par la CNUCED pour permettre à des personnels de pays en développement d'aller travailler quelque temps à l'étranger dans un office de la concurrence bien établi n'ont pas toujours donné les résultats souhaités. Il y a à cela plusieurs raisons : certains des candidats retenus ne possédaient pas les compétences linguistiques nécessaires, en particulier pour déchiffrer des documents juridiques; certains ne s'intéressaient pas vraiment à leur travail; et certains ont été transférés à d'autres postes (sans rapport avec les problèmes de la concurrence) peu après leur retour dans leur pays.

52. Pour les autorités de la concurrence des pays d'accueil, ces arrangements entraînent des coûts d'opportunité, car il faut superviser le travail du stagiaire et expliquer les questions en jeu dans les dossiers étudiés. En général, le sentiment qui prévaut, c'est que la contribution au renforcement des capacités n'a pas été à la mesure des coûts encourus.

53. Une autre leçon à tirer de l'expérience, c'est que l'application effective des lois relatives à la concurrence et à la protection du consommateur est une étape généralement plus difficile que les étapes initiales où il faut convaincre de la nécessité de principe de cette législation, puis élaborer les textes pertinents en vue de leur approbation par le Parlement. Il s'est parfois écoulé jusqu'à 10 ans entre la première phase du processus et la mise en place de l'autorité chargée de la concurrence. Même à ce stade, il n'est pas certain que l'autorité chargée de la concurrence jouit d'une réelle indépendance par rapport à l'État, comme on peut s'y attendre dans un pays développé. Une des conséquences de cette situation, c'est que la CNUCED doit être prête à fournir une aide de longue

haleine aux pays en développement concernés. En général, cette assistance nécessitera les services d'un fonctionnaire de la CNUCED ou d'un expert étranger qui a déjà participé directement au travail d'une autorité chargée de la concurrence et qui connaît donc bien les problèmes que pose l'application effective de la législation.

54. Enfin, l'expérience met en lumière l'extrême diversité des besoins des pays en développement et leur perception, très hétérogène, de la nature et des effets des pratiques commerciales restrictives. C'est pourquoi les séminaires nationaux, de même que les missions consultatives nationales, doivent être bien adaptés aux besoins de chaque pays. S'il est certes utile de disposer d'une explication standard des principaux aspects de la "loi type", il faut aussi que les participants au séminaire aient suffisamment de possibilités de soulever des questions et d'évoquer des problèmes propres à leur situation particulière.

E. La qualité de la documentation

1. Documents et publications

55. Les fonctionnaires des pays en développement ont indiqué que la documentation distribuée à l'occasion des séminaires de la CNUCED était utile, au regard des objectifs visés, et de haute qualité.

56. Des experts des pratiques commerciales restrictives travaillant dans des pays développés et des organisations internationales ont également été invités à donner leur avis au sujet de la qualité des études analytiques établies par le secrétariat de la CNUCED et au sujet des commentaires sur la loi type, qui font l'objet de révisions périodiques.

57. L'opinion générale qui se dégage de cet "examen par les pairs", c'est que la qualité de la documentation en question s'est considérablement améliorée ces dernières années et supporte maintenant la comparaison avec des études analogues de la Banque mondiale ou de l'OCDE. Cependant, il a été relevé que ces publications de la CNUCED étaient réalisées avec des méthodes d'impression meilleur marché et ne comportaient pas de page de couverture, ce qui donnait aux documents un aspect médiocre par rapport aux publications de ces autres organisations. La crainte a été exprimée que ce problème d'apparence ne donne l'idée, certes erronée, que les documents de la CNUCED sont de qualité inférieure.

2. La base de données et l'information disponible sur l'Internet

58. Depuis quelque temps, le Groupe intergouvernemental d'experts de la législation et de la politique de la concurrence encourage le secrétariat de la CNUCED à diffuser davantage de documents par le canal de l'Internet. Quelques progrès en ce sens ont été faits, avec les versions mises à jour du Répertoire des autorités chargées des questions de la concurrence et du Manuel des législations sur la concurrence, qui sont maintenant accessibles sous cette forme. Les experts des problèmes de la concurrence consultés au cours de l'évaluation ont estimé qu'il faudrait faire davantage en élargissant la gamme des documents accessibles sur l'Internet et en veillant à ce qu'ils fassent l'objet de fréquentes mises à jour.

59. En particulier, il a été suggéré d'envisager d'inclure dans la documentation : les questions le plus souvent posées sur les pratiques commerciales restrictives et les réponses à ces questions; un choix d'études de cas; des listes de publications; les grandes déclarations de principe faites dans les pays développés et dans les pays en développement au sujet de la politique de la concurrence; et des résumés de la législation en vigueur régissant la concurrence et la protection du consommateur. Ce sont là des idées intéressantes qui appellent un examen plus approfondi. S'il y est donné suite, elles permettront de renforcer, moyennant un coût modeste, l'utilité des services fournis par la CNUCED.

F. Liens du programme avec d'autres programmes

60. Plusieurs organisations internationales et beaucoup de pays fournissent aujourd'hui une assistance technique sur le droit et la politique de la concurrence à des pays en développement ou à des pays en transition. Au demeurant, il n'est pas rare que certains pays bénéficiaires obtiennent une assistance de ce type auprès de plusieurs sources. Cette situation a suscité des craintes de la part de certains milieux qui voient là un risque de chevauchement des efforts entre donateurs, donc de gaspillage.

61. Une telle préoccupation est certainement légitime, mais il ne faudrait pas exagérer l'ampleur du problème. Le plus souvent, les organisations et les pays donateurs se concentrent sur des régions géographiques précises, ce qui limite les risques de chevauchement. Il est vrai que, ces dernières années, les pays d'Europe orientale et les États baltes ont retenu l'attention de plusieurs donateurs différents, par exemple, de la Commission européenne, de la Suède, de la Finlande et des États-Unis. Mais cela s'explique en partie par des circonstances spéciales, plusieurs pays de cette région cherchant à adhérer à l'Union européenne.

62. Ces dernières années, les activités de la CNUCED dans les domaines du droit et de la politique de la concurrence se sont concentrées sur l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine. Les personnes interrogées au cours de l'évaluation ont estimé que dans ces régions, mais surtout en Afrique, la CNUCED disposait, par rapport à d'autres organisations comme la Banque mondiale ou l'OCDE, d'un avantage comparatif pour la fourniture d'une assistance technique. Cet avantage comparatif était imputable au travail entrepris précédemment par la CNUCED dans la région, à son prestige auprès des pays en développement, et à la conviction que les conseils et l'aide fournis étaient de très haute qualité.

63. Il faut aussi reconnaître que ce secteur a fait l'objet d'une assez large coopération entre la CNUCED, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Des colloques sur la politique de la concurrence et son impact sur le développement économique et le commerce international ont été organisés conjointement par les trois organisations. Deux de ces colloques, placés sous leur patronage commun, ont eu lieu en 1997-1998 et un troisième est prévu pour 1999-2000. Ces manifestations complètent utilement la formation dispensée dans le cadre des missions consultatives et des séminaires nationaux, pièce maîtresse du programme d'activités de coopération technique de la CNUCED.

64. Il semble certain que l'étroite coopération qui s'est instaurée entre la CNUCED et l'OMC sur le droit et la politique de la concurrence et leur rapport avec le commerce va se poursuivre, étant donné la récente Déclaration ministérielle de Singapour qui, entre autres choses, préconise une coopération dans ce domaine. Il faut aussi noter que le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence, à sa session de juillet 1998, a invité le Secrétaire général de la CNUCED à poursuivre la coopération avec l'OMC et d'autres organisations s'intéressant au droit et à la politique de la concurrence.

65. Ces initiatives peuvent beaucoup contribuer à éliminer le risque de double emploi dans la fourniture d'assistance technique dans ce secteur, mais certains donateurs - réels ou virtuels - souhaiteraient évidemment obtenir de nouvelles assurances à cet égard avant de s'engager à soutenir des initiatives de la CNUCED.

66. Il ne serait pas raisonnable de tracer des lignes de démarcation strictes donnant à tel ou tel pays et telle ou telle organisation internationale le droit exclusif de fournir une assistance technique à certains pays en développement désignés et à ceux-là seulement. Il serait bon cependant d'insister auprès des gouvernements et des organismes multilatéraux pour qu'ils procèdent régulièrement à des échanges d'information et se fassent connaître les initiatives qu'ils envisagent, ainsi que le mode d'affectation et la destination de leur budget d'assistance technique dans ce domaine. C'est le seul moyen d'éliminer d'éventuels chevauchements.

67. À la CNUCED elle-même, il y a également des liens étroits entre les travaux de la section du droit et de la politique de la concurrence et de la protection des consommateurs et les travaux d'autres sections s'occupant du commerce, de l'investissement, de l'innovation et de la diffusion de la technologie, des droits de propriété intellectuelle et du développement de l'entreprise. Les pratiques commerciales restrictives peuvent constituer un handicap pour le commerce extérieur, le développement économique, l'investissement industriel ou commercial, l'innovation et la croissance des petites et moyennes entreprises. Pourtant, le bien-être social ne bénéficie pas automatiquement de l'application d'une législation destinée à renforcer la concurrence, à moins que la protection du consommateur fasse également l'objet d'une législation efficace interdisant la publicité mensongère, la commercialisation de produits dangereux pour le public, la "vente à la boule de neige" et autres pratiques.

68. L'importance des politiques de la concurrence et de la protection du consommateur a été soulignée à la neuvième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, tenue à Midrand en Afrique du Sud en mai 1995. On peut en effet lire dans la Déclaration de Midrand : On se rend de mieux en mieux compte que les pratiques anticoncurrentielles peuvent avoir des incidences négatives sur les possibilités d'échanges résultant de concessions et d'engagements commerciaux. Les pays développés comme les pays en développement se doivent d'adopter des politiques nationales efficaces dans ce secteur.

69. Pour que la CNUCED puisse apporter une contribution substantielle et effective au développement économique et au renforcement du bien-être social dans les pays en développement, il est indispensable de dégager une approche

intégrée de la politique de développement, eu égard aux interactions entre la politique de la concurrence et aux autres composantes de la politique économique et sociale. La poursuite d'une étroite coopération entre les sections concernées de l'Organisation sera pour cela nécessaire.

70. Au demeurant, la répartition des ressources à la CNUCED devrait également tenir compte de l'importance accrue que la plupart des pays en développement accordent aujourd'hui à la politique de la concurrence.

G. Viabilité du programme

71. L'équipe actuelle de la CNUCED chargée de la coopération technique dans le domaine de la législation et de la politique de la concurrence est une équipe de quatre membres qui possède les compétences et l'expérience nécessaires pour mener à bien l'exécution du programme, avec le concours, si nécessaire, d'experts étrangers aussi bien de pays développés que de pays en développement.

72. Cependant, les ressources existantes - humaines et financières - sont utilisées à la limite de leurs capacités pour maintenir le niveau actuel des activités de coopération technique, étant donné les autres tâches dont les membres de l'équipe sont chargés. Cet état de chose a des effets regrettables. Premièrement, le nombre des pays en développement dont les demandes d'assistance technique ne peuvent être satisfaites a tendance à augmenter au fil des ans. Deuxièmement, on dispose de trop peu de temps pour préparer la documentation nécessaire avant une mission hors siège et il n'est pas toujours possible de distribuer des exemplaires des documents présentés aux séminaires nationaux. Troisièmement, l'équipe peut difficilement trouver le temps dont elle aurait besoin pour compléter la gamme des documents accessibles sur l'Internet et tenir cette documentation à jour. Les contraintes de calendrier peuvent aussi expliquer pourquoi certains pays donateurs disent qu'ils n'ont pas toujours été avisés suffisamment à temps pour pouvoir donner suite aux demandes de la CNUCED concernant l'envoi d'experts ou l'octroi de ressources financières pour tel ou tel projet.

73. Un autre problème, qui se profile à l'horizon, tient à l'évolution de la demande d'assistance technique dans le domaine du droit et de la politique de la concurrence. Dans le passé, la plupart des pays en développement qui contactaient la CNUCED s'intéressaient à des séminaires de présentation destinés à expliquer la nature et les incidences de pratiques commerciales restrictives. Beaucoup ont aujourd'hui dépassé ce stade et demandent l'envoi de missions consultatives pour les aider à élaborer une législation de la concurrence et à l'appliquer. Les missions de ce type absorbent davantage de ressources que des séminaires de présentation. Elles sont moins standardisées et impliquent généralement que l'expert (ou les experts) passe davantage de temps dans le pays concerné. Cela signifie qu'il faudra à l'avenir davantage de ressources pour donner suite à des demandes du même nombre de pays que dans le passé.

74. Comme on l'a vu plus haut (par. 37 et 42), la plupart des pays en développement ont également indiqué que la formation des enquêteurs et des membres des autorités chargées de la concurrence était l'une de leurs préoccupations prioritaires en matière d'assistance technique. Mais il est impossible à l'équipe actuelle d'assurer elle-même cette formation tout en

s'acquittant de ses autres tâches. Si l'on décidait, par exemple, de créer un centre de formation en Afrique (option préférée de beaucoup de pays africains), il faudrait pouvoir compter en permanence sur un fonctionnaire recruté sur place et sur des experts en mission. Cela ne serait possible que si ces postes pouvaient être financés au moyen de ressources internes de la CNUCED ou si l'on parvenait à convaincre un pays donateur de s'engager à assurer le financement à long terme du projet.

75. Dans ces conditions, quelles mesures faudrait-il prendre pour assurer que le programme reste efficace et fiable au cours des prochaines années ? Une formule consisterait à rejeter les demandes d'assistance émanant de pays en développement qui abordent maintenant l'étape de la mise en oeuvre d'une législation de la concurrence. C'est probablement l'option la moins souhaitable. Elle reviendrait en effet à refuser une assistance technique au stade où elle aura sans doute un impact maximum sur la concurrence et le renforcement des capacités. Les avantages d'un séminaire de présentation organisé précédemment risquent d'être réduits à néant faute d'un suivi adéquat. Les réponses reçues à la suite du questionnaire indiquent que plusieurs pays en développement s'inquiètent déjà de ce hiatus.

76. Une deuxième option consisterait à réduire le nombre des séminaires de présentation proposés chaque année aux pays n'ayant pas encore bénéficié d'une assistance technique de la CNUCED. L'inconvénient évident de cette formule, c'est qu'elle risque en fait de retarder l'adoption d'une loi sur la concurrence et la création d'une culture de la concurrence dans certains pays en développement. C'est sans doute en Afrique, en Amérique latine et dans certaines régions d'Asie que le problème serait le plus aigu, car la CNUCED a de la situation locale dans ces régions une connaissance particulière à laquelle ne peuvent prétendre d'autres organisations qui fournissent une assistance technique sur le droit et la politique de la concurrence.

77. Une troisième option consisterait à plafonner, en gros à son niveau actuel, le nombre des séminaires de présentation nationaux organisés chaque année (ce qui reviendrait en fait à s'interdire toute extension de cette activité aux pays d'Europe orientale ou à la Fédération de Russie), tout en réduisant légèrement le nombre des séminaires régionaux prévus chaque année et en s'efforçant de donner suite à pratiquement toutes les demandes d'assistance concernant l'application de la législation de la concurrence. Néanmoins, il ne serait sans doute pas possible de maintenir ce niveau d'activité sans ressources supplémentaires d'origine externe et interne.

78. Cependant, abstraction faite pour l'instant de l'importante question de la formation, qui fait plus loin l'objet d'une recommandation spécifique, les ressources supplémentaires nécessaires seraient assez modestes, ce qui fait de cette formule une option viable et intéressante par rapport aux autres variantes.

79. Les ressources internes seraient nécessaires pour :

a) Compléter la base de données et d'information accessible sur l'Internet, et la tenir à jour;

b) Rédiger des études de cas présentant un intérêt particulier pour les pays en développement, afin de les distribuer et de les utiliser comme base de discussion lors des séminaires et ateliers;

c) Veiller à ce que les résumés des documents présentés aux séminaires nationaux soient effectivement distribués, à l'avance de préférence;

d) Élaborer des propositions de projet détaillées à l'appui des demandes de financement extérieur pour les activités futures de la CNUCED (dans les réponses aux questionnaires utilisées pour la présente évaluation, plusieurs pays donateurs ont indiqué qu'ils seraient sans doute prêts à fournir davantage d'assistance financière ou d'autres formes d'assistance au programme, si certaines améliorations étaient apportées à l'exécution du programme et s'ils étaient avisés suffisamment à l'avance);

e) Permettre aux membres du secrétariat de la CNUCED possédant des connaissances spéciales sur le droit et la politique de la concurrence d'être affectés pour de plus longues périodes à des missions consultatives lorsque cela est nécessaire pour assurer l'application effective de la législation.

On estime que ces objectifs pourraient être atteints si les ressources humaines mises à la disposition de l'équipe étaient accrues de trois mois-homme par an.

H. Évaluation d'ensemble

80. En général, le programme de la CNUCED sur le droit et la politique de la concurrence a donné de bons résultats ces dernières années, compte tenu du nombre croissant de demandes d'assistance émanant de pays en développement et de pays en transition. Le nombre de missions hors siège effectuées chaque année a augmenté et s'est maintenant stabilisé bien au-dessus des niveaux d'il y a six ans. À quelques exceptions près, les activités entreprises ont pleinement répondu aux attentes des pays bénéficiaires. La publication d'études analytiques, de documents d'information et de commentaires sur la loi type s'est poursuivie, et la plupart des lecteurs estiment que la qualité s'est améliorée. La coopération avec d'autres organisations s'occupant de la politique de la concurrence s'est intensifiée et des conférences et des séminaires ont été organisés conjointement avec l'OMC, la Banque mondiale et la Fondation allemande pour le développement international (DES). Des économies de temps et d'argent ont pu être réalisées en organisant des séminaires "successifs" dans des pays voisins et en faisant appel à des experts étrangers de diverses parties du monde, au lieu d'employer exclusivement des experts venus d'Europe.

81. Ces performances améliorées ont été facilitées par des financements accrus provenant de sources extérieures. Pour maintenir le niveau actuel des financements extérieurs, ou l'accroître encore, il faut que les organisations et les pays donateurs aient l'assurance que le choix des projets s'effectue sur la base de critères appropriés; que le risque de chevauchements entre les divers organismes fournissant une assistance technique dans ce secteur est minime; et que, grâce à la coopération de la CNUCED, non seulement de nouvelles lois sur la concurrence sont élaborées, mais que ces lois sont effectivement appliquées.

82. L'évaluation a fait apparaître certaines faiblesses dans l'exécution du programme. Les séminaires de présentation consacrent trop peu de temps aux questions des participants et à l'analyse d'études de cas par des groupes restreints. Il n'est pas toujours distribué d'exemplaires des documents ou de comptes rendus des communications. Les experts étrangers venus présenter des exposés aux séminaires nationaux pourraient être mieux informés de l'économie locale, du cadre institutionnel et du niveau de compréhension des fonctionnaires de l'administration locale face aux pratiques commerciales restrictives.

83. L'établissement du calendrier appelle également des améliorations. En particulier, les donateurs éventuels devraient être avisés plus longtemps à l'avance, pour que les projets qu'il leur est demandé d'appuyer puissent recevoir priorité. Les autorités chargées de la concurrence dans les pays bénéficiaires devraient être informées plus longtemps à l'avance des séminaires régionaux et sous-régionaux auxquels elles sont invitées.

84. On trouvera ci-dessous, compte tenu des points forts et des faiblesses du programme, les recommandations formulées à la lumière de l'évaluation.

III. RECOMMANDATIONS

85. **Domaines prioritaires d'assistance technique.** À mesure que des pays en développement en nombre croissant adoptent des lois sur la concurrence et la protection du consommateur et doivent faire face au problème que pose l'application effective de cette législation, leurs priorités en matière d'assistance technique changent. Le programme de la CNUCED devrait tenir compte de l'évolution de ces priorités, ainsi que des leçons qui se dégagent de près de 20 ans d'expérience de la mise en oeuvre de l'Ensemble de principes et de règles. Il faut donc privilégier de plus en plus la fourniture de conseils sur la mise en place d'une autorité indépendante chargée de la concurrence et sur les moyens les plus appropriés à cette fin, l'aide à la formation des membres et du personnel de cette autorité, et l'organisation de séminaires nationaux où des études de cas et les problèmes liés à l'application de la législation pourront faire l'objet d'un examen approfondi.

86. L'organisation de séminaires nationaux à l'intention de pays en développement qui n'ont pas encore de législation régissant la concurrence ou la protection du consommateur devrait continuer d'occuper une place primordiale dans le programme. Ces séminaires peuvent constituer un premier pas très utile vers un consensus national sur la nécessité d'une législation de la concurrence et la création d'une culture de la concurrence.

87. Relativement moins de place devrait être accordée aux grands séminaires régionaux, sauf lorsqu'ils peuvent coïncider avec des ateliers destinés à des groupes restreints. Un séminaire de grande ampleur ne peut guère se concentrer sur les problèmes pratiques spécifiques de chaque pays en développement et tenir suffisamment compte des préoccupations, de l'expérience et des qualifications hétérogènes des participants.

88. Comme indiqué plus haut (par. 51 et 52), les dispositions prises pour permettre à des personnels de pays en développement d'acquérir une expérience directe en travaillant pendant un certain temps dans les services d'une administration reconnue chargée de la concurrence n'ont pas toujours donné

les résultats attendus. Les arrangements de ce type ne méritent qu'une faible priorité, en tout cas tant que d'autres possibilités de formation n'auront pas été pleinement étudiées.

89. **Portée géographique des activités.** Le programme touche déjà un large éventail de pays en développement, essentiellement en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Un nouvel élargissement à d'autres régions, par exemple à l'Europe orientale, aux États baltes et à la Fédération de Russie, n'est pas justifié pour le moment, compte tenu des ressources disponibles; de la nécessité de fournir une assistance complémentaire aux pays ayant déjà franchi une première étape vers l'adoption d'une législation de la concurrence; et le fait que d'autres organisations fournissent déjà une assistance technique aux pays de ces régions.

90. **Critères appliqués pour le choix des projets.** Les critères utilisés pour choisir les pays et les projets admis à bénéficier d'une assistance devraient être plus transparents. Les pays donateurs seront sans doute plus enclins à fournir des ressources financières et autres si les critères leur paraissent appropriés.

91. **Rapports avec d'autres programmes connexes.** Les récentes conférences sur la politique de la concurrence et ses liens avec le commerce et le développement, organisées conjointement par l'OMC, la Banque mondiale et la CNUCED, ont contribué à faire mieux comprendre du public les interactions entre ces instruments de politique économique. Des conférences analogues devraient être organisées à l'avenir. Au demeurant, les trois organisations devraient se tenir mutuellement au courant de l'assistance technique qu'elles se proposent de fournir à des pays en développement, afin de réduire au minimum les risques de chevauchement.

92. À la CNUCED, la politique de la concurrence devrait être considérée comme un élément intrinsèque de la politique économique et sociale d'ensemble, ce qui suppose d'étroites relations de travail entre les fonctionnaires chargés de donner des conseils sur les différents aspects de la politique économique. Il importe de définir des politiques cohérentes dont l'objectif est de maximiser le bien-être économique et social des pays en développement. Pour y parvenir, il faut tenir compte de l'interaction entre les diverses mesures de politique économique. Par exemple, l'adoption de mesures visant à promouvoir un régime de concurrence doit contribuer à encourager l'investissement étranger direct (IED) dans le pays concerné. Dans le même temps, certaines formes d'incitation à l'investissement, par exemple les obstacles tarifaires ou non tarifaires, freinent la concurrence émanant des importations et risquent finalement de retarder le développement économique.

93. **Formation.** Étant donné la forte priorité que les pays en développement accordent à la formation du personnel et des membres de leurs autorités chargées de la concurrence, les formules possibles pour dispenser cette formation devraient être examinées en détail et un rapport devrait être présenté au Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence. La possibilité de créer un centre régional de formation pour les pays d'Afrique devrait être une des options envisagées.

94. **La documentation sur Internet.** Les responsables et le personnel des autorités de la concurrence dans les pays en développement auraient la tâche plus facile si la gamme des données et autres informations concernant les problèmes de la concurrence et de la protection du consommateur diffusées sur le site Internet de la CNUCED était élargie et tenue à jour. Il faudrait envisager de publier sur l'Internet les questions le plus souvent posées et les réponses à ces questions, un choix d'études de cas, les commentaires sur la loi type et des résumés des législations pertinentes.

95. **Rapports sur les séminaires nationaux.** Les rapports analytiques des séminaires régionaux sont généralement publiés. Ils offrent un intéressant aperçu des idées les plus récentes sur le droit et la politique de la concurrence. Si la publication de rapports sur chaque séminaire organisé au niveau national n'est peut-être pas justifiée, essentiellement en raison des risques de redites, des résumés des exposés présentés par les principaux orateurs devraient être distribués aux participants, de préférence avant le séminaire.

96. **Notification préalable des séminaires.** Les invitations à participer aux séminaires régionaux ou sous-régionaux sont généralement envoyées par les voies diplomatiques normales. Il est clair qu'elles n'arrivent pas toujours à temps au ministère concerné ou à l'autorité de la concurrence. Afin d'éviter cette difficulté, ces invitations devraient être envoyées directement à l'autorité, et un double adressé aux représentants du pays à Genève.

97. **Délais à prévoir pour l'envoi des demandes de ressources.** Les demandes de ressources financières, de moyens de formations ou de services d'experts, adressées aux donateurs éventuels pour des projets déterminés, devraient leur être envoyées suffisamment à l'avance. Les donateurs ont indiqué que leur possibilité de fournir à la CNUCED une assistance de ce type risque d'être compromise lorsque, comme c'est parfois le cas, ils ne sont pas avisés suffisamment à l'avance.

98. **Personnel nécessaire au secrétariat.** Pour assurer l'efficacité et la viabilité du programme face à des demandes d'assistance technique en nombre croissant, il faudra prévoir une légère augmentation des ressources internes, soit l'équivalent de trois mois-homme par an, pour les actions spécifiques évoquées plus haut au paragraphe 79.
