



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/C.I/CLP/3
27 avril 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

COMMISSION DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Groupe intergouvernemental d'experts du droit
et de la politique de la concurrence

Dixième session

Genève, 7-9 juillet 2009

Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire

Consultations et discussions au sujet des examens collégiaux
du droit et de la politique de la concurrence; examen de la
loi type; études relatives aux dispositions de l'Ensemble
de principes et de règles

**RELATIONS ENTRE POLITIQUE DE CONCURRENCE ET POLITIQUE
INDUSTRIELLE DANS LE CADRE DE LA PROMOTION
DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE**

Étude du secrétariat de la CNUCED

Résumé

La présente étude porte sur les relations entre politique de concurrence et politique industrielle dans le cadre de la promotion du développement économique. Elle définit les concepts de politique de concurrence et de politique industrielle, fait le point sur les pratiques qui sont associées à chacune d'entre elles et sur leur mise en œuvre, et analyse l'évolution de leurs rôles respectifs. Elle examine les éléments fondamentaux de l'application du droit de la concurrence ainsi que la dynamique de la politique industrielle, notamment les mesures à prendre face aux pratiques anticoncurrentielles, les exclusions/exemptions, le rôle de la promotion de la concurrence et les instruments de politique industrielle qui sont utilisés. La présente étude analyse également les synergies et les divergences qui existent entre politique de concurrence et politique industrielle. Enfin, elle examine les répercussions de la crise économique actuelle sur ces politiques, soulève certaines questions de principe et suggère des pistes à suivre.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Introduction.....	3
I. CONCEPTS, CHAMP D'APPLICATION, OBJECTIF ET PRATIQUES.....	3
A. Droit et politique de la concurrence.....	3
B. Politique industrielle.....	5
II. ÉVOLUTION DES RÔLES DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE ET DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE.....	6
III. ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ET DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE.....	7
A. Application du droit de la concurrence et promotion de la concurrence.....	7
B. Politique industrielle.....	11
IV. INTERACTION ENTRE POLITIQUE DE CONCURRENCE ET POLITIQUE INDUSTRIELLE: SYNERGIES ET DIVERGENCES.....	14
V. LA CRISE ÉCONOMIQUE ACTUELLE: PISTES À SUIVRE POUR LA POLITIQUE INDUSTRIELLE ET LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE.....	20
VI. QUESTIONS DE PRINCIPE.....	21
Bibliographie.....	23

Introduction

1. À sa neuvième session, le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence a prié le secrétariat de la CNUCED d'établir une étude sur les relations entre politique de concurrence et politique industrielle dans le cadre de la promotion du développement économique. Ce sujet étant très vaste, la présente étude se bornera à examiner des points de convergence et de divergence spécifiques. La CNUCED a d'ailleurs effectué un sondage sur les relations entre les deux politiques et examiné les réponses des États membres¹.
2. La politique de la concurrence et la politique industrielle sont déterminées par les forces économiques, sociales ou politiques en présence à un moment précis. S'il est vrai que la politique industrielle prend une forme différente dans presque tous les pays du monde, ce n'est pas le cas de la politique de la concurrence. Les perspectives qu'offre cette dernière sont toutefois de plus en plus nombreuses, en particulier dans les pays en développement. Cela étant, nombreux sont les États qui ne disposent toujours pas d'une réelle politique de la concurrence, ni des instruments connexes.
3. Les chapitres I et II de la présente étude portent sur les objectifs de la politique de la concurrence et de la politique industrielle. Le chapitre III passe en revue les moyens d'intervention respectivement disponibles, indiquant en particulier les cas où la politique de la concurrence tient compte de la politique industrielle. S'agissant de cette dernière, il donne également un aperçu des expériences des différents pays. Le chapitre IV aborde certains points sur lesquels les deux politiques sont compatibles ou incompatibles l'une avec l'autre. Le chapitre V situe quant à lui la discussion dans le contexte de la dure réalité économique actuelle, et le dernier chapitre suggère certaines questions à examiner.

I. CONCEPTS, CHAMP D'APPLICATION, OBJECTIF ET PRATIQUES

A. Droit et politique de la concurrence

4. Le terme *concurrence* s'entend de la rivalité entre les entreprises sur le marché. Il désigne également une rivalité envisagée ou potentielle. L'expression *politique de concurrence* fait quant à elle référence à une politique gouvernementale qui vise à préserver ou à promouvoir la concurrence entre les agents économiques ainsi qu'à soutenir d'autres politiques ou mesures gouvernementales permettant d'améliorer les conditions dans lesquelles s'exerce la concurrence². Toute politique de concurrence a recours à deux instruments majeurs. Le premier, le droit de la concurrence, prévoit des règles destinées à réprimer les comportements

¹ Au 16 mars 2009, les pays ci-après avaient répondu au sondage de la CNUCED: Albanie, Argentine, Bulgarie, Chili, Colombie, Commission européenne, Équateur, Estonie, États-Unis, Fédération de Russie, Indonésie, Japon, Lettonie, Madagascar, Malawi, Maurice, Mexique, Nicaragua, Panama, Pologne, République de Corée, République dominicaine, République tchèque, Sri Lanka, Suède, Suisse, Trinité-et-Tobago et Uruguay.

² «Comment l'application des principes du droit et de la politique de la concurrence peut contribuer à une plus grande efficacité dans le domaine du commerce international et du développement: Étude empirique» (TD/B/COM.2/EM/10/Rev.1):5.

anticoncurrentiels ainsi qu'un mécanisme d'application des lois, comme une autorité compétente. Le droit de la concurrence cible les pratiques anticoncurrentielles appliquées par des entreprises privées ou publiques. Le second instrument, qui joue un rôle particulièrement important étant donné ses liens avec la politique industrielle, est la promotion de la concurrence. Cet outil peut servir à mieux faire connaître des moyens moins contraignants aux lois de la concurrence d'atteindre les objectifs des autres politiques. Parmi les autres domaines d'action ayant un impact considérable sur la concurrence, on peut citer la protection des consommateurs, les normes, les droits de propriété intellectuelle (DPI), le commerce international, l'investissement et l'octroi de licences.

5. La législation en matière de concurrence poursuit généralement des objectifs fondamentaux destinés à favoriser la concurrence et d'autres objectifs qui varient d'un pays à l'autre et au fil du temps. Dans de nombreux États, ces objectifs fondamentaux «consistent à maintenir et à encourager le processus concurrentiel de façon à promouvoir l'utilisation efficace des ressources tout en protégeant la liberté d'action économique des divers opérateurs sur le marché»³. D'après l'Ensemble de principes et de règles des Nations Unies, la politique de la concurrence a pour but de promouvoir le développement économique, et de nombreux pays en développement estiment que la concurrence peut contribuer à la réalisation de cet objectif⁴. Dans cette perspective, la «concurrence» est un objectif intermédiaire et le «développement économique», un objectif final⁵. D'autres objectifs relativement communs consistent à créer des conditions propices aux petites et moyennes entreprises (PME), à restreindre la concentration induite des pouvoirs économiques et à assurer une concurrence loyale. Les objectifs d'intérêt public – qui peuvent relever de la politique industrielle – sont monnaie courante dans les lois sur la concurrence adoptées par les pays en développement, mais également par certains pays développés, en particulier ceux qui concernent les fusions⁶.

³ OCDE, «Les objectifs du droit et de la politique de la concurrence» (CCNM/GF/COMP(2003)3). Voir également Organisation mondiale du commerce (OMC) (1999), «Les principes fondamentaux de la politique de la concurrence» (WT/WGTCP/W/127, 1995); et «The basic objectives and main provisions of competition laws and policies» (UNCTAD/ITD/15).

⁴ Des études de pays ont été effectuées pour le compte de la Banque asiatique de développement par Ping Lin (Lingnan University); S. Chakravarthy; Seung-Wha Chang (Seoul National University) et Youngjin Jung (Woo, Yoon, Kang, Jeong et Han); Cassey Lee (University of Malaya); Deunden Nikomborirak (Institut thaïlandais de recherche développementale); et Vu Quoc Huy (Institute of Economics). Ces études ont été examinées de façon plus approfondie dans le cadre de l'étude sur l'assistance technique régionale de la Banque asiatique de développement (Brooks et Evenett, 2005).

⁵ Étude de l'OMC (WT/WGTCP/W/228, 1998).

⁶ Le droit et la politique de la concurrence ne doivent pas être confondus avec le principe de la «compétitivité». S'il est vrai qu'une concurrence intérieure plus efficace aide généralement les entreprises nationales à faire face à la concurrence sur les marchés étrangers ou mondiaux, il est difficile, théoriquement parlant, d'établir un lien entre la concurrence sur les marchés et la «compétitivité» entre les pays.

6. Selon la loi type de la CNUCED (2004), une loi sur la concurrence a pour objet de «contrôler ou éliminer les accords ou arrangements restrictifs entre entreprises, les fusions-acquisitions ou les abus de position dominante sur le marché, qui limitent l'accès au marché ou, d'une autre manière, restreignent indûment la concurrence, ayant des effets préjudiciables au commerce ou au développement économique sur le plan national ou international».

7. Les institutions – qu'elles soient formelles, comme les cadres juridiques, ou informelles – font partie intégrante d'une architecture des marchés discrète mais ô combien nécessaire. Une architecture institutionnelle soutenant des marchés qui fonctionnent bien (y compris le marché des capitaux et le marché du travail) joue un rôle essentiel pour le développement et l'efficacité économiques. Pourtant, contrairement aux pays développés, nombreux sont les pays en développement qui ne disposent pas des marchés de facteurs appropriés, tels qu'une bourse des valeurs et un marché des obligations, et qui ont souvent été incapables de mettre en place des institutions favorisant le bon fonctionnement des marchés, notamment des codes de faillite ou des mesures visant à assurer le respect des contrats (Laffont, 1998). Ces «marchés manquants» et «institutions manquantes» empêchent la concurrence de s'exercer dans des conditions optimales, voire acceptables, ainsi que l'adoption de politiques industrielles optimales ou même acceptables.

B. Politique industrielle

8. La politique industrielle n'est pas un concept clairement défini. Selon White (2008), si on limite la définition à des généralités, alors on peut dire que chaque pays dispose d'une politique industrielle, et on laisse échapper l'occasion de discuter des enjeux qui alimentent le débat. Ce qui pose problème, c'est plutôt «la notion plus distincte selon laquelle une politique industrielle est un effort concerté, ciblé et conscient de la part des pouvoirs publics pour encourager et promouvoir une industrie ou un secteur spécifique à la faveur de toute une série de moyens d'action». La CNUCED (1998) donne pour sa part à entendre qu'une politique industrielle est constituée de mesures gouvernementales destinées à des secteurs ou industries spécifiques dans le but de les avantager. Wade (1990) fait aussi allusion à des moyens d'action qui ciblent certaines industries, en leur allouant des ressources pour donner un «avantage concurrentiel» aux producteurs. De tels privilèges n'existeraient pas sans une politique industrielle.

9. Des avantages sont accordés, dans le cadre de la politique industrielle, pour suppléer aux défaillances du marché et favoriser les changements structurels, par exemple le transfert de ressources auparavant affectées à des activités traditionnelles vers de nouvelles marchandises et de nouveaux services faisant appel aux technologies de pointe. L'un des moyens souvent cités de palier un dysfonctionnement du marché consiste à générer des retombées plus positives en faveur du développement économique. Ainsi, dans le cas d'activités sous-financées parce que l'investisseur n'en récolte pas tous les avantages – certains d'entre eux bénéficiant à d'autres personnes –, la politique industrielle permettrait de subventionner ces activités ou encore d'en générer de nouvelles. La formation en cours d'emploi est un bon exemple: les employeurs n'affectent pas suffisamment de crédits à cette activité pour que les travailleurs puissent changer d'emploi après avoir bénéficié d'une formation. Un autre moyen souvent cité consiste à résoudre les problèmes de coordination. Pourquoi investir dans des usines de fabrication de produits destinés à l'exportation si l'infrastructure des transports est inadéquate? À l'inverse, pourquoi

dépenser de l'argent pour une infrastructure des transports qui ne servirait à rien? Le soutien accordé aux «champions nationaux», qui prend notamment la forme de subventions, de mesures protectionnistes ou de règles de passation des marchés, est peut-être la plus connue des mesures de politique industrielle.

10. Pour accentuer la rivalité entre les entreprises, la politique industrielle peut intervenir au niveau des marchés de produits, des marchés de facteurs, du commerce international ou de l'investissement. En plus d'objectifs de développement à long terme, une politique industrielle peut avoir des objectifs à court terme comme l'amélioration des perspectives d'emploi, la hausse des recettes en devises et une répartition plus équitable des revenus⁷.

II. ÉVOLUTION DES RÔLES DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE ET DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

11. Durant la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, la politique industrielle de nombreux pays en développement a évolué en fonction des conditions économiques et de l'orientation de chaque politique économique nationale. Certains pays, surtout en Asie de l'Est, ont privilégié une politique qui favorisait notamment un meilleur accès aux marchés, un accroissement de la capacité, des fusions instituées ou tolérées par l'État ainsi qu'une coopération interentreprises dans le domaine de l'échange d'informations ou même dans le cadre d'activités entrant dans la catégorie de la cartellisation. D'autres mesures étaient destinées à protéger les industries naissantes, stimuler l'investissement dans des secteurs prioritaires déterminés, améliorer les technologies et octroyer des subventions subordonnées aux résultats à l'exportation. Quelques-unes de ces activités visaient des entreprises spécifiques, les champions nationaux.

12. Jusqu'au début des années 80, les politiques industrielles étaient essentiellement plus protectionnistes; elles s'inspiraient en effet d'une industrialisation fondée sur le remplacement des importations ou des modèles de croissance induite par les exportations. Dans les années 80, dans la foulée de la libéralisation du commerce et de la déréglementation, les marchés se sont ouverts à la concurrence. Dès le milieu des années 90, avec l'établissement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), bon nombre des instruments de politique industrielle utilisés par le passé, comme les subventions à l'exportation, ont été interdits ou soumis à des mesures compensatoires par les États membres de l'OMC, ce qui a modifié la gamme des instruments dont disposaient les pays en développement. Il ne faut pas oublier le rôle qu'ont joué les conditions imposées à de nombreux pays par le Fonds monétaire international (FMI) dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. Après les années 80, les politiques industrielles ont été orientées vers la promotion des exportations, grâce aux zones franches industrielles et aux investissements étrangers directs (IED), et préconisaient l'octroi de certains privilèges aux investisseurs étrangers, en particulier dans les pays en développement. Dans les années 90, parallèlement aux programmes d'ajustement structurel, le droit et la politique de la concurrence ont bénéficié d'une reconnaissance et d'un appui de plus en plus grands de la part des responsables économiques dans la foulée de la hausse des taux de croissance économique enregistrée à l'échelle mondiale.

⁷ Brooks, 2007.

13. Dans les années 80 et 90, l'action des pouvoirs publics cherchait davantage à nourrir la rivalité entre les entreprises du secteur privé au moyen de la libéralisation du commerce, de la privatisation et, en règle générale, de la déréglementation. Cependant, si ces changements ne s'étaient pas inscrits dans le cadre réglementaire approprié, les marchés seraient devenus vulnérables aux pratiques anticoncurrentielles, et les gains de la libéralisation ne se seraient peut-être pas concrétisés. Dans de nombreux pays, ces changements sont donc survenus de pair avec l'adoption, la modification ou la réforme d'instruments de concurrence. Quelque 100 pays ont ainsi adopté des mesures pour favoriser la concurrence. La promotion de la concurrence est devenue un enjeu important dans un grand nombre de pays, qu'ils soient développés, en développement ou en transition.

III. ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ET DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

A. Application du droit de la concurrence et promotion de la concurrence

14. L'application du droit de la concurrence passe par l'élimination des pratiques anticoncurrentielles et le contrôle des fusions. Les pratiques anticoncurrentielles peuvent prendre la forme d'accords horizontaux ou verticaux, ou encore d'abus de position dominante. Le droit de la concurrence admet toutefois certaines exemptions. La promotion de la concurrence fait également partie de la politique de la concurrence. Ces concepts sont brièvement passés en revue ci-après.

1. Accords

15. Une distinction est habituellement faite entre accords *horizontaux* et accords *verticaux*. Les accords conclus entre des entreprises indépendantes qui se trouvent au même niveau de la chaîne de production ou encore qui «se font, ou pourraient se faire, concurrence sur le même marché» (CNUCED, 2004) sont horizontaux, alors que les accords verticaux désignent ceux intervenant entre des entreprises se situant à des niveaux différents du processus de production ou de distribution, par exemple un accord entre fabricants et distributeurs ou fournisseurs.

16. Au fil des ans, même si les pays n'ont pas toujours appliqué le droit de la concurrence en mettant l'accent sur les mêmes points, leurs efforts ont été convergents, en particulier face aux cartels. Des pratiques comme une fixation concertée des prix ou de la production, des offres collusoires et un partage du marché constituent des cartels et sont habituellement considérées comme des violations *per se*. Les pays développés et en développement ont de grandes difficultés à déceler les cartels. Ainsi, les examens collégiaux que la CNUCED⁸ a effectués pour le Kenya; la Jamaïque; la Tunisie; la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le Bénin et le Sénégal; ainsi que le Costa Rica montrent que ces pays ont été incapables de lutter contre la formation de cartels en raison de leur complexité et du secret qui les entourent. L'utilisation de programmes de clémence a toutefois eu des résultats positifs dans ce domaine en République de Corée et en Afrique du Sud.

⁸ CNUCED, Examens collégiaux volontaires de la politique de la concurrence: Kenya (UNCTAD/DITC/CLP/2005/6); Jamaïque (UNCTAD/DITC/CLP/2005/5); CEDEAO, Bénin et Sénégal (UNCTAD/DITC/CLP/2001/1); et Costa Rica (UNCTAD/DITC/CLP/2008/1).

17. La plupart des autres types d'accords sont analysés au cas par cas, afin de déterminer s'ils vont contrer ou favoriser la concurrence dans un contexte déterminé. Ainsi, les accords verticaux conclus entre entreprises – c'est-à-dire entre fournisseurs et distributeurs, entre franchiseurs et franchisés, etc. – peuvent accroître l'efficacité tout en nuisant à la concurrence à certains égards. Les gains d'efficacité découlant de tels accords sont comparés avec leurs effets néfastes. Cette mise en balance des avantages et des inconvénients est appelée la «règle de raison».

18. L'examen de ce qui s'est passé dans différents pays, qui sera abordé plus loin dans la section sur la politique industrielle, montre que les cartels s'inscrivaient dans cette politique. Quelques pays ont mis en place des procédures spécifiques pour permettre aux autorités chargées des questions de concurrence d'examiner l'impact de telles ententes sur l'exportation, l'ajustement structurel ou autres – afin de limiter, du moins en principe, leurs effets néfastes sur la concurrence.

2. Abus de position dominante

19. L'abus de position dominante est un autre problème majeur sur lequel il convient d'appeler l'attention. Le souci vient généralement du fait qu'il n'existe qu'une seule entreprise, ce qui réduit, ou risque de réduire, la concurrence sur un marché ou empêche d'autres entreprises d'accéder à ce marché. Le simple fait de détenir une position dominante n'est pas en soi illicite mais, dans la plupart des cas, c'est l'exploitation abusive d'une telle position qui ne peut être envisagée ou autorisée pour des raisons d'intérêt public.

20. Le contrôle des fusions vise notamment à éviter la création d'une position dominante et, ce faisant, un éventuel abus de cette position. L'établissement ou la protection de champions nationaux peut toutefois faire partie d'une politique industrielle. La fusion qui a eu lieu en Allemagne, en 2002, entre E.ON et Ruhrgas, des sociétés d'électricité et de gaz, a par exemple été approuvée par le Ministère de l'économie sur la base du principe des «champions nationaux» (NERA Economic Consulting, 2002) alors qu'elle avait été interdite par l'Office fédéral des ententes, pour des raisons de concurrence, et qu'elle avait fait l'objet d'une évaluation négative de la Commission des monopoles, pour des raisons de concurrence et d'intérêt public. Cet exemple montre bien que la politique industrielle peut compromettre l'application du droit de la concurrence.

3. Exemptions

21. Théoriquement, le droit de la concurrence devrait s'appliquer à tous les secteurs économiques et à toutes les entreprises exerçant une activité commerciale mais, dans la pratique, divers types d'exemptions sont accordées pour des raisons sociales, économiques et politiques. Le fait d'octroyer des exemptions ne nuit cependant pas nécessairement à l'application du droit de la concurrence et peut au contraire contribuer à la réalisation de plusieurs objectifs du droit de la concurrence et de la politique industrielle. Les activités de recherche-développement (R-D) ainsi que les droits de propriété intellectuelle (DPI) en sont deux bons exemples.

22. Dans de nombreux pays, la législation sur la concurrence prévoit des exemptions pour certaines activités de R-D, allant de la recherche pure à l'amélioration des processus de production de produits spécifiques. De telles activités peuvent déboucher sur la création de nouveaux produits et sur une baisse des prix, augmentant ainsi le choix et le bien-être des

consommateurs. Dans les secteurs des produits pharmaceutiques et des produits électroniques, par exemple, les entreprises collaborent entre elles pour ce qui est de la R-D, mais elles se livrent à une vive concurrence dès lors qu'il s'agit de fixer les prix de leurs produits respectifs ou de les vendre. Dans la plupart des cas, les exemptions se limitent à une activité précise et sont d'une durée déterminée et elles ne s'appliquent que dans la mesure nécessaire à cette collaboration. Sous l'angle de la politique industrielle, les exemptions accordées au titre de la R-D visent à réorienter l'économie vers des industries qui exigent un plus haut degré de technologie et de connaissance.

23. Les exemptions prévues au titre des DPI accordent aux entreprises des droits de monopole pour les produits protégés et limitent l'application du droit de la concurrence à certaines questions comme la fixation des prix, l'octroi de licences et l'exclusivité. La protection des droits de propriété intellectuelle participe donc à la réalisation des objectifs de la politique industrielle, car elle incite les entreprises à innover et à commercialiser leurs innovations, mais elle est limitée compte tenu du rôle que la propriété intellectuelle joue dans le développement d'une nouvelle propriété intellectuelle.

4. Promotion de la concurrence

24. La promotion de la concurrence permet d'encourager le respect volontaire des règles pertinentes et de mieux coordonner les politiques. Cette activité est essentielle, surtout pour les jeunes autorités chargées des questions de concurrence, lorsque les parties intéressées doivent être informées de l'existence et des objectifs de nouvelles règles en la matière, de leurs droits et de leurs obligations. L'action menée par ces autorités pour sensibiliser les pouvoirs publics à l'importance de la concurrence dans les domaines de la privatisation, de la réglementation et d'autres politiques devrait évoluer avec le temps.

25. Des questions de concurrence risquent de se poser lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique industrielle. Les autorités compétentes devraient par conséquent sensibiliser les responsables industriels aux éventuelles synergies et/ou divergences qui pourraient découler de certaines mesures de politique industrielle, notamment mais non exclusivement la création et/ou la protection des champions nationaux.

5. Analyse des fusions et concentrations

26. Le contrôle des fusions fait partie intégrante de nombreuses lois sur la concurrence. Les dispositions régissant les fusions permettent aux autorités de la concurrence d'analyser les fusions proposées afin d'empêcher celles qui réduiraient considérablement la concurrence ou qui mèneraient à la création ou au renforcement d'une position dominante sur un marché. Le contrôle des fusions vise à façonner la future structure du marché et non à surveiller le comportement actuel des intervenants sur le marché. La plupart des fusions, que ce soit dans les pays développés ou les pays en développement, reçoivent l'aval des autorités de la concurrence, assorti ou non de conditions.

27. Les autorités compétentes sont ainsi chargées d'évaluer les avantages et les inconvénients d'une fusion sur la concurrence. Elles peuvent aussi prendre en considération le critère de l'intérêt public, ainsi que d'autres critères comme la promotion de l'emploi (Kenya) et la défense des personnes économiquement défavorisées (Afrique du Sud).

28. L'importance accordée à l'intérêt public diffère d'un pays à l'autre. Dans certains cas, comme dans l'exemple de l'Allemagne cité plus haut et celui du Royaume-Uni cité plus loin, un ministre peut passer outre à l'avis de l'autorité de la concurrence et doit publiquement expliquer sa décision. Dans d'autres pays, c'est l'autorité de la concurrence qui doit se prononcer sur le bien-fondé d'une fusion. L'exemple qui suit montre comment le Gouvernement du Royaume-Uni a récemment appliqué le critère de l'intérêt public au secteur bancaire, alors en pleine crise (voir l'encadré 1).

Encadré 1. Proposition de fusion entre Lloyds TSB Group PLC et HBOS PLC

La fusion proposée a été annoncée le 17 septembre 2008. Le lendemain, le Secrétaire d'État aux entreprises a notifié le Bureau de la concurrence, en vertu de l'article 42 de la loi sur les entreprises, qu'il présenterait un décret au Parlement pour introduire un nouveau «critère d'intérêt public». Le Secrétaire d'État est maintenant autorisé à tenir compte de la *stabilité du système financier du Royaume-Uni*⁹ sous l'angle de l'intérêt public, au même titre que d'autres critères de concurrence, pour rendre sa décision finale concernant une fusion. Ce critère s'applique aux fusions dans le secteur bancaire qui ne relèvent pas du Règlement CE sur les concentrations n° 139/2004.

Le Gouvernement a ajouté ce critère de l'intérêt public dans la foulée de la crise financière, étant donné l'importance systémique du secteur bancaire pour l'économie, ce qui a permis au Ministre de passer outre à la procédure normale voulant que le Bureau de la concurrence renvoie les dossiers sur les fusions à la Commission de la concurrence.

Le Bureau de la concurrence a publié une évaluation de la fusion proposée dans laquelle il indiquait que celle-ci était susceptible de réduire considérablement la concurrence dans certains domaines du secteur bancaire, notamment les comptes courants personnels, les services offerts aux PME et les hypothèques. Malgré cette évaluation, le Secrétaire d'État a approuvé la fusion le 31 octobre sans que le dossier soit renvoyé à la Commission de la concurrence. Un recours adressé au Tribunal de la concurrence a par la suite été rejeté au motif que le Secrétaire d'État avait agi légalement en autorisant la fusion pour des considérations d'intérêt public.

Selon Vickers¹⁰, depuis l'introduction du programme de sauvetage du secteur bancaire, autoriser une fusion nuisible à la concurrence ne ferait que réduire la compétitivité de ce secteur à long terme et obliger les consommateurs ordinaires à en assumer les coûts. Par conséquent, même durant la crise économique actuelle, les responsables devraient reconnaître la nécessité de maintenir une réglementation économique et d'établir un juste équilibre entre les mesures à court terme, qui n'auraient des effets bénéfiques que dans un premier temps, et une stabilité économique à long terme.

⁹ Voir le site Web du Département des entreprises du Royaume-Uni à l'adresse www.berr.gov.uk.

¹⁰ Voir le site Web du GCP à l'adresse www.globalcompetitionpolicy.org. Vickers, J. «The Financial Crisis and Competition Policy: Some Economics». Décembre 2008.

B. Politique industrielle

29. Contrairement à la politique de la concurrence, la politique industrielle ne repose habituellement pas sur une loi. Les différents pays préfèrent plutôt mettre en place des cadres de politique générale, tels que la Politique industrielle nationale de l'Afrique du Sud et la Politique industrielle, technologique et de commerce extérieur du Brésil. Quelques pays ont toutefois adopté des lois, comme la loi sur le développement industriel de la République de Corée, qui encadrent la politique industrielle nationale.

1. Instruments de politique industrielle

30. Les instruments de politique industrielle couvrent une vaste gamme de domaines économiques. Selon Pangestu (2002), trois types d'instruments et de mesures permettent de mettre en œuvre la politique industrielle: a) les interventions extérieures sur le marché, y compris les droits d'importation, les contingents, l'octroi de licences et les programmes sur la teneur en éléments locaux, ainsi que les mesures de promotion des exportations telles que les subventions à l'exportation, les zones franches industrielles et le crédit bonifié; b) les interventions sur le marché des produits, qui visent à favoriser la concurrence sur les marchés intérieurs, ainsi que la politique et le droit de la concurrence; et c) les interventions sur le marché des facteurs, à savoir les obligations et restrictions en matière d'IED sur le marché des capitaux et le marché financier, le marché du travail et les objectifs en matière de fonds propres.

31. Rodrik (2004) définit le modèle idéal de politique industrielle comme étant «une collaboration stratégique entre le secteur privé et les pouvoirs publics dans le but de déterminer quels sont les principaux obstacles à la restructuration et les types de mesures les plus susceptibles de supprimer ces obstacles».

32. L'approche consistant à soutenir uniquement les «nouvelles» activités, c'est-à-dire les nouveaux produits et les nouvelles technologies, est une caractéristique essentielle de toute politique industrielle moderne. Toujours selon Rodrik (2004), l'un des facteurs importants dont il faut tenir compte dans l'élaboration d'une politique industrielle efficace est d'offrir des incitations uniquement pour les nouveaux produits et les nouvelles technologies. Il est d'avis que l'intervention de l'État favoriserait alors la création d'un nouveau marché, et que les effets néfastes sur la concurrence devraient être limités si le soutien gouvernemental prend fin dès lors que la somme nécessaire est investie et que l'infrastructure est établie.

33. L'examen de ce qui s'est passé dans différents pays montre qu'une grande variété d'instruments de politique industrielle ont été utilisés.

2. Expériences de certains pays

34. La façon dont la politique industrielle est mise en œuvre dans différents pays montre les effets de cette politique sur le développement et la concurrence. Les expériences vécues dans les pays d'Asie de l'Est, étudiées soigneusement par les chercheurs, seront au centre de ce tour d'horizon, suivies par les expériences de certains pays d'Amérique latine.

35. Les mesures de politique industrielle adoptées en Asie de l'Est visaient à développer certaines capacités technologiques exigeant plus de capitaux et de connaissances, afin d'aider les industries à devenir rentables et concurrentielles au niveau international et, par le fait même, de favoriser le développement économique. La Banque mondiale a publié une étude d'envergure sur ce qui s'est passé en Asie de l'Est en 1993, et a conclu que, «dans certains pays, des interventions sélectives avaient contribué à la croissance», mais qu'elles devaient leur succès «à trois "conditions préalables essentielles". Premièrement, ces interventions devaient permettre de palier les dysfonctionnements des marchés. Deuxièmement, elles devaient s'inscrire dans des politiques fondamentales appropriées. Troisièmement, les pouvoirs publics devaient établir des critères de performance économique adéquats et surveiller leur application pour créer des conditions économiques propices. Ces prérequis laissent supposer que le contexte institutionnel dans lequel les politiques sont mises en œuvre jouent un rôle aussi important dans leur succès ou leur échec que les politiques elles-mêmes» (Banque mondiale, 1993: vi). Un rapport de la CNUCED (1998) reprend ces conclusions: «Le succès de ces interventions s'explique, notamment, par les facteurs suivants: la sélectivité dans l'octroi d'une protection ou d'incitations (nécessaire pour assurer une efficiente affectation des ressources entre technologies comportant des coûts d'apprentissage considérables et activités plus simples), la conditionnalité liée à la maîtrise de la technologie et aux résultats obtenus à l'exportation, la capacité institutionnelle et administrative de mettre en œuvre de telles politiques et de maintenir un certain isolement face aux pressions en quête de rentes et la rivalité interentreprises» (Lall, 1994). En outre, d'après l'étude de la Banque mondiale, parmi les trois séries d'interventions publiques évaluées, «à savoir la promotion d'industries ou de sous-secteurs industriels spécifiques, l'orientation du crédit et la stratégie de stimulation des exportations, [les auteurs ont conclu que] la première ne fonctionnait généralement pas et n'était donc guère encourageante pour les autres pays en développement, la deuxième avait donné de bons résultats dans certaines situations mais était très risquée, alors que la dernière avait de loin été la plus fructueuse des trois et était la plus prometteuse pour les autres pays en développement» (Banque mondiale, 1993: 354).

36. Au Japon, la politique industrielle avait primé sur la politique de la concurrence durant toute la période de l'industrialisation, dans les années 50 et 60. Ce pays avait alors utilisé des instruments comme a) les subventions et les droits d'importation, et b) la stimulation de la demande pour de nouveaux produits ainsi que l'innovation, en établissant des normes réglementaires, en privilégiant les capitaux patients et en investissant dans l'éducation. Le Japon avait aussi encouragé la formation de cartels et les fusions dans certains secteurs afin de promouvoir l'investissement et d'accroître la productivité. Les profits élevés que de telles mesures avaient permis de générer sur les marchés intérieurs avaient été utilisés pour financer la mise à niveau technologique.

37. Le Gouvernement japonais se fondait sur l'aptitude des entreprises à accroître leur part de marché comme condition pour augmenter leurs capacités productives, ce qui a accentué la rivalité sur les marchés et permis aux industries concernées d'enregistrer une croissance plus élevée et d'attirer de nouveaux arrivants. L'interaction entre la politique industrielle et la politique de la concurrence a créé des conditions propices aux progrès technologiques et à une expansion sur les marchés d'exportation. Amsden et Singh (1994) affirment que dans le cas du Japon, contrairement à la conception généralement admise, le développement économique a nourri la concurrence en réduisant la concentration industrielle.

38. S'agissant de qui est de la République de Corée, les instruments les plus fréquemment utilisés étaient le protectionnisme, la bonification de crédit et les subventions à l'exportation. Amsden (1989) souligne à quel point de la stratégie de la carotte et du bâton a joué un rôle important dans la mise en œuvre de la politique industrielle. Le Gouvernement associait l'octroi de subventions à la réalisation d'objectifs. Une autre stratégie importante définissant bien l'approche adoptée par la République de Corée consistait à créer intentionnellement d'importants conglomérats privés, les *chaebols*, qui contrôlaient une grande partie de l'activité économique. Evenett (2003) souligne que les ventes effectuées par les cinq plus grands groupes commerciaux représentaient 49 % du revenu national en 1994. La République de Corée a réussi à diversifier son tissu économique, à améliorer ses capacités technologiques et à rendre ses industries compétitives à l'échelle internationale.

39. La province chinoise de Taiwan a quant à elle adopté un très grand nombre de mesures de politique industrielle ayant une incidence sur la concurrence. Le Gouvernement a ainsi facilité les fusions dans les secteurs éprouvant des difficultés. Selon Wade (1990), la stratégie de développement industriel qui a été mise en place comportait des éléments de l'économie de marché. Les pouvoirs publics ont encouragé l'établissement de relations à long terme entre les acheteurs et les vendeurs et, dans certains cas, ont ordonné à des entreprises de certains secteurs de fusionner, par exemple les industries des PVC et des fibres synthétiques.

40. Jiang (2002) donne un exemple de l'interaction qui existait en Chine entre politique industrielle et politique de concurrence. Entre la fin des années 70 et le milieu des années 80, alors qu'elle connaissait une pénurie de biens de consommation, la Chine a favorisé le développement de l'industrie des biens de consommation. Elle a ainsi adopté des politiques qui facilitaient l'entrée de nouvelles entreprises non étatiques sur ces marchés pour accroître la production et l'efficacité économique; elle a aussi instauré une concurrence entre les monopoles en leur permettant de dépasser les contingents qui leur avaient été attribués et de vendre la production excédentaire à des prix supérieurs à ceux fixés par l'État pour générer des profits plus élevés. Ces politiques ont donné lieu: a) à une augmentation du nombre d'entreprises non étatiques sur le marché; b) à une hausse de la production; c) à une diminution des prix; d) au développement de nouveaux produits et de nouvelles technologies; et e) à la transformation des marchés autrefois monopolisés en marchés concurrentiels. C'est là un exemple de la façon dont la politique industrielle peut introduire la concurrence sur des marchés monopolistiques.

41. Toutefois, entre le milieu des années 80 et le milieu des années 90, un virage a été opéré vers des politiques industrielles qui restreignaient la concurrence. Des entreprises d'État ont fait des démarches auprès du Gouvernement pour qu'il limite la production et/ou le nombre d'entreprises sur le marché. La Chine a récemment adopté une nouvelle loi sur la concurrence.

42. En Amérique latine, entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et le début des années 80, le Brésil a appliqué une stratégie d'industrialisation fondée sur le remplacement des importations qui favorisait la création de champions nationaux. Les chercheurs ont toutefois noté que les industries protégées brésiliennes étaient demeurées des industries naissantes pendant longtemps et n'étaient jamais parvenues à être concurrentielles. Cette situation avait entraîné l'adoption de politiques de libéralisation du commerce et de privatisation dans les années 90, ce qui avait mené à l'établissement d'un régime de concurrence.

43. Au Chili, durant les années 60, la libéralisation des importations n'avait guère donné de résultats parce que la crise avait frappé les entreprises nationales, auparavant protégées. Celles-ci avaient alors été évincées du marché ou avaient dû modifier leur ligne de produits. Entre le milieu des années 80 et le début des années 90, la politique industrielle était appliquée de façon plus graduelle et ciblait des secteurs spécifiques, ce qui s'était traduit par un protectionnisme accru. Cette période a été suivie par une autre, privilégiant une libéralisation ciblée, ce qui a stimulé le développement.

44. L'expérience des pays d'Amérique latine se distinguait de celle des pays d'Asie de l'Est en ceci que les politiques industrielles latino-américaines tendaient à accorder des incitations sans les assortir d'objectifs, alors que celles des pays d'Asie de l'Est associaient les incitations à la réalisation d'objectifs, ce qui avait permis de supprimer les politiques médiocres ou trop onéreuses.

45. Alors que l'exemple des pays est-asiatiques démontre les avantages potentiels de la politique industrielle sur le développement économique, même ces pays font des mises en garde contre ses effets néfastes. Dans sa contribution présentée à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹¹, la République de Corée indique que sa politique industrielle «semble être efficace ... lorsqu'un pays disposant de ressources limitées et d'un petit marché intérieur n'en est qu'au premier stade de l'industrialisation. Toutefois, à mesure que l'économie prend de l'ampleur et devient plus complexe, une stratégie mettant l'accent sur le rôle dévolu au Gouvernement et privilégiant les champions nationaux pourrait renforcer une structure de marché monopolistique, être un facteur d'inefficacité et entraîner d'autres effets néfastes».

46. De nombreux pays africains – dont le Kenya, le Nigéria, l'Ouganda et le Zimbabwe – ont enregistré des taux de croissance remarquables dans les années 60 et une partie des années 70. Dans la plupart des cas, cependant, la transition d'une stratégie d'industrialisation préconisant un remplacement des importations à une politique de libéralisation et de privatisation n'a pas donné les résultats escomptés, et ce, pour des raisons structurelles ou historiques.

IV. INTERACTION ENTRE POLITIQUE DE CONCURRENCE ET POLITIQUE INDUSTRIELLE: SYNERGIES ET DIVERGENCES

47. Il peut exister à la fois des synergies et des divergences entre la politique industrielle et la politique de la concurrence. Une synergie s'instaure lorsque, pour être efficace, la politique industrielle a besoin de marchés concurrentiels. Le droit et la politique de la concurrence contribuent, en particulier dans les pays en développement, à faire en sorte que les entreprises nationales n'aient pas à faire face aux pratiques anticoncurrentielles d'entreprises étrangères ou d'autres entreprises nationales. Une distorsion de la concurrence sur les marchés d'intrants pourrait entraîner une hausse des coûts de production, ce qui nuirait au bien-être des consommateurs et à la compétitivité des produits d'exportation. Lorsqu'une politique industrielle vise à accroître la compétitivité à l'exportation, une application efficace du droit de la concurrence favorisera la réalisation de cet objectif (voir l'encadré 2 ci-après).

¹¹ Contribution de la République de Corée, DAF/COMP/GF/WD(2009)26. OCDE, 16 janvier 2009.

Encadré 2. Fusion: Duferco Steel Processing Pty. Ltd. et Mittal Steel Company

Dans le cadre de l'examen d'une fusion, la Commission sud-africaine de la concurrence a récemment recommandé que le rachat de Duferco Steel Processing Pty. Ltd. (DSP) par Mittal Steel Company soit interdit au motif qu'une telle fusion «fausserait le jeu de la concurrence qui s'exercerait autrement à la suite de la décision que le tribunal a rendue contre Mittal dans l'affaire des prix excessifs».

DSP et Mittal sont les deux seules sociétés à produire des bobines laminées à froid et des produits en acier galvanisé en Afrique du Sud. Mittal, en tant que producteur dominant de bobines laminées à chaud, entretient une relation verticale avec DSP, qui achète des bobines laminées à chaud de Mittal.

La Commission a fait valoir que le maintien de DSP comme entité indépendante pouvant obtenir de l'acier à des prix compétitifs permettrait à cette société d'être un rival approprié pour Mittal. Dans son évaluation de la fusion proposée, la Commission a reconnu l'importance de l'acier pour le développement de l'infrastructure, élément prioritaire de la croissance économique sud-africaine¹². Ce cas constitue un exemple d'une décision fondée sur la concurrence que la Commission a rendue pour favoriser la réalisation des objectifs de la politique industrielle ou de la politique de développement.

48. La politique de la concurrence et la politique industrielle peuvent par ailleurs être tout à fait compatibles. Par exemple, dans de nombreux pays en développement, la promotion des PME fait partie de la politique industrielle. De la même façon, certaines lois sur la concurrence comportent des dispositions appuyant la participation des PME à l'économie. En pareils cas, ces politiques n'entrent pas en conflit (voir l'encadré 3 ci-après).

Encadré 3. Abus de position dominante: interdiction concernant une discrimination par les prix de Sasol Oil Pty. Ltd.

Le 30 avril 2003, Nationwide Poles Pty. Ltd., un petit producteur de poteaux en bois traité, a déposé une plainte contre Sasol Oil auprès de la Commission sud-africaine de la concurrence, faisant état d'une discrimination par les prix interdite au titre de la loi sur la concurrence. La Commission a publié un avis de non-saisine concernant cette affaire le 12 novembre 2003. Nationwide a alors demandé au tribunal de réexaminer l'affaire. Dans sa demande, la société affirmait que la structure tarifaire établie par Sasol pour le créosote, un produit de conservation du bois, constituait une discrimination par les prix et a demandé au tribunal d'ordonner à Sasol d'offrir ce produit aux mêmes conditions tarifaires auxquelles étaient soumis les principaux concurrents de Nationwide.

¹² Voir le site Web de la Commission sud-africaine de la concurrence à l'adresse www.compcom.co.za, en particulier le Competition News, n° 28, juin 2008.

La loi sud-africaine sur la concurrence a notamment pour objectif «de veiller à ce que les petites et moyennes entreprises aient des chances équitables de participer à l'économie». Dans sa décision, le tribunal a tenu compte du fait que la discrimination par les prix dont était victime Nationwide, tout comme d'autres petites entreprises, limitait leur capacité de faire face à la concurrence sur un marché où elle pourrait autrement être en concurrence avec de plus importants rivaux et il a conclu que Sasol avait enfreint les dispositions de la loi relatives à la discrimination par les prix. Le tribunal a indiqué qu'il avait pris en considération l'objectif de la politique industrielle qui consistait à favoriser les PME. Bien que la cour d'appel ait par la suite renversé cette décision, elle a appuyé l'avis exprimé par le tribunal selon lequel la loi obligeait les autorités de la concurrence à prendre note de «la nécessité de veiller à ce que les petites et moyennes entreprises soient en mesure d'invoquer la loi pour protéger leur capacité à faire équitablement et librement face à la concurrence»¹³.

49. Le Brésil offre un bon exemple de coexistence entre politique industrielle et politique de concurrence. La politique industrielle progresse constamment depuis 2002, lorsque le Brésil a adopté la Politique industrielle, technologique et de commerce extérieur ainsi que la Politique de développement productif, qui visent à renforcer et à développer les branches de production nationales en améliorant la capacité d'innovation des entreprises¹⁴. La législation antitrust n'est qu'un des nombreux instruments qui permettent d'accroître les immobilisations, les dépenses en R-D du secteur privé et le dynamisme des PME. Au nombre des autres instruments figurent les incitations financières, les achats d'entreprises publiques et de sociétés d'État ainsi que le soutien accordé au titre de la certification, de la promotion des exportations et du renforcement des capacités. La Politique de développement productif maintient toutefois des règles du jeu équitables en ce sens qu'aucune société n'est privilégiée au détriment d'autres sociétés du même secteur, même si certains secteurs sont favorisés. Des pratiques anticoncurrentielles peuvent être autorisées si elles répondent à des critères précis: elles doivent être appliquées «dans l'intérêt public ou être favorables à l'économie brésilienne» «sans toutefois nuire aux consommateurs ou aux utilisateurs finals». En janvier 2009, aucune décision n'avait été rendue au titre de cette disposition. Leur mise en œuvre par les autorités de la concurrence et l'Agence brésilienne du développement industriel déterminera l'évolution de cette coexistence entre ces deux politiques.

50. La Finlande offre quant à elle un bon exemple de la complémentarité de la politique de la concurrence et de la politique industrielle. Ce pays a en effet procédé à une restructuration économique qui a donné de très bons résultats au moment où il traversait une crise financière et économique majeure au début des années 90, lorsque le PIB a chuté de 10 %. La Finlande est alors passée d'une économie fondée sur l'exploitation des ressources naturelles à une économie compétitive fondée sur la connaissance. L'exemple finlandais nous permet de tirer de nombreux enseignements en faveur d'une politique industrielle favorisant la concurrence et la compétitivité (voir l'encadré 4 ci-après).

¹³ Voir la décision du tribunal sur l'affaire n° 72/CR/Dec03 à l'adresse suivante: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACT/2005/17.rtf> ainsi que le jugement de la cour d'appel dans l'affaire 49/CAC/Apr05, à l'adresse www.comptrib.co.za.

¹⁴ OCDE (2009). Contribution du Brésil, DAF/COMP/GF/WD(2009)15. 19 janvier.

Encadré 4. Réaction de la Finlande à la crise financière et économique du début des années 90

En 1993, le Ministère du commerce et de l'industrie a publié le Livre blanc sur la stratégie industrielle nationale, qui réorientait la politique industrielle vers un système d'innovation national fondé sur des pôles industriels¹⁵, afin de tirer parti de la diffusion des connaissances. Cette stratégie visait à sensibiliser les entreprises, les universités et les instituts de recherche aux questions de concurrence et à favoriser l'établissement de réseaux entre eux. Les nouvelles politiques devaient être axées sur la création de facteurs de production modernes et sur la mise en place de conditions favorables plutôt que sur la fourniture d'incitations à diverses industries et entreprises. Des fonds publics ont été affectés à la R-D, à l'éducation et à l'infrastructure technologique de façon à accroître la compétitivité nationale. Le rôle dévolu au Gouvernement se limitait à l'intermédiation et à la diffusion de l'information. La politique visait principalement à stimuler la croissance industrielle et à améliorer les conditions de l'activité commerciale au lieu de fournir des subventions à des entreprises en perte de vitesse et de miser sur des gagnants.

Dans les années 80, la priorité avait été accordée aux politiques en matière de technologie et d'innovation qui favorisaient la diversification industrielle. À l'aube des années 90, le Gouvernement a progressivement mis en place un système d'innovation national en faveur des nouveaux produits et services fondés sur le savoir, principalement dans le but d'améliorer les conditions propices à l'innovation et à l'adoption de nouvelles technologies. Le système d'innovation établi concernait le secteur public, les institutions financières, les instituts universitaires et de recherche ainsi que le secteur privé. Fait remarquable, la nouvelle politique industrielle ne prévoyait plus d'incitations fiscales pour la R-D. Les subventions étaient accordées en fonction de la capacité d'une société à collaborer avec d'autres sociétés, des instituts de recherche et/ou des universités. Le Gouvernement finlandais a toutefois continué d'encourager les activités de R-D et la participation des PME aux programmes concernés durant la crise économique. La politique adoptée favorisait la rivalité entre les entreprises et stimulait l'innovation continue. Ces efforts, réalisés en collaboration, contribuaient à transformer une invention en application commerciale.

La stratégie mise en place avait notamment pour but d'identifier les secteurs économiques prometteurs, comme les technologies de l'information et des communications (TIC). Les entreprises privées, telles que Nokia, ont adopté une stratégie similaire et se sont départies de la plupart de leurs activités traditionnelles pour privilégier le secteur des TIC, en particulier les téléphones mobiles. Le système d'éducation, fondé sur la gratuité et l'égalité des chances pour tous, s'est bien adapté à la nouvelle orientation de la politique industrielle vers les TIC, et le nombre d'inscriptions dans des instituts offrant un enseignement supérieur dans ce domaine a augmenté considérablement.

¹⁵ L'expression pôle industriel désigne un regroupement de producteurs, de clients et de concurrents qui permet d'élargir le vivier de connaissances, de favoriser une utilisation rationnelle des ressources et de procurer un avantage concurrentiel (Dahlman *et al.*, 2006: 39).

Les pays en développement, qui n'ont pour la plupart pas pris le virage technologique, doivent notamment tirer les enseignements suivants: a) comprendre et utiliser les connaissances existantes et locales; b) investir dans une infrastructure technologique de base et des centres d'informations techniques; c) encourager la coopération entre le secteur public, les instituts universitaires et de recherche et le secteur privé à la faveur d'un système d'éducation accessible à tous; d) inciter toutes les parties intéressées à adapter les technologies mondiales aux circonstances qui leur sont propres; et e) anticiper et préparer l'avenir (Dahlman *et al.*, 2006).

51. Par ailleurs, certaines mesures de politique industrielle peuvent faire du tort à la concurrence. Ainsi, les activités des cartels, l'abus de position dominante et/ou les fusions anticoncurrentielles vont à l'encontre du droit de la concurrence. D'autres mesures, celles qui sont liées au commerce international et à la passation de marchés par exemple, peuvent permettre d'éviter la loi mais nuire tout de même à la concurrence. Politique de concurrence et politique industrielle peuvent être incompatibles ou se soutenir mutuellement pour ce qui est de la privatisation et de la réglementation sectorielle, alors qu'elles peuvent privilégier la création ou la protection d'importantes entreprises nationales en tant que champions nationaux.

Encadré 5. L'Albanie, exemple d'un conflit entre politique de concurrence et politique industrielle

L'Albanie offre un exemple récent d'un pays où politique de concurrence et politique industrielle entraînent directement en conflit. En 2008, la Commission de la concurrence a pris la décision (n° 99, 30 décembre 2008) de ne plus établir de distinction entre le diesel importé et le diesel produit localement. Le Gouvernement a toutefois choisi de protéger la production nationale pendant un an et a interdit en conséquence les importations du produit concerné.

Source: Réponse au questionnaire.

52. Certaines mesures de politique industrielle peuvent tout simplement anéantir les effets positifs de la concurrence. Ainsi, les subventions modifient la motivation des entreprises. Les sociétés qui reçoivent des subventions augmentent leur part de marché au détriment de leurs concurrents. Comme elles évincent en général les entreprises concurrentes dont les coûts sont moins élevés, leur développement nuit en fait à la prospérité économique. Ces résultats ne concordent pas avec les objectifs de la politique de la concurrence. Les entreprises qui ne reçoivent pas de subventions modifieront tout de même leurs propres prévisions par rapport aux autres entreprises qui en reçoivent. De surcroît, les sociétés ayant modifié leurs prévisions de cette façon prendront généralement des décisions plus risquées parce qu'elles seront plus susceptibles de bénéficier d'une opération de sauvetage en cas de décisions malencontreuses de leur part. Un tel comportement nuit à la concurrence à long terme.

53. La formation de cartels est un domaine où politique industrielle et politique de concurrence ne concordent pas. Certains pays se trouvant à des stades de développement différents ont en effet privilégié la coopération plutôt que la concurrence entre leurs industries naissantes, considérant qu'ils pouvaient ainsi accroître leur compétitivité à l'échelle internationale. Cela signifie par contre que les entreprises concernées sont moins bien préparées à affronter la

concurrence à l'étranger. Dans certains cas, en fonction des dispositions de la législation en matière de concurrence, notamment celles autorisant la constitution de cartels parrainés par l'État, de telles ententes peuvent même être illégales.

54. Les cartels d'exportation peuvent dans certains cas avoir pour but de restreindre les exportations afin de maintenir les prix élevés – et on en a vu un bel exemple avec l'industrie pétrolière –, mais ils peuvent également permettre aux petites entreprises de mettre conjointement en place des circuits d'exportation, ce qu'elles ne pourraient faire individuellement en raison de leur petite taille. Les lois sur la concurrence, voire d'autres lois, pourraient permettre d'évaluer les avantages et les inconvénients de telles ententes sur la concurrence et peut-être même servir de cadre pour accorder une exemption.

55. L'État peut approuver ou encourager la formation de cartels de récession entre des industries en perte de vitesse, car ils peuvent limiter la production ou la capacité. En fonction des réactions de leurs rivaux, ces cartels pourraient être en mesure de maintenir des prix plus élevés ou de faciliter une «sortie ordonnée». Étant donné la détérioration actuelle de la situation économique, les pays sont à la recherche de mesures qui leur permettraient de contrer les effets de la crise, en particulier dans certains secteurs gravement touchés. En réaction à la crise économique, le Président de la Commission des pratiques commerciales loyales de la (République de) Corée a par exemple annoncé qu'il serait possible d'invoquer les pouvoirs conférés par la loi sur la concurrence pour autoriser certains cartels, sous réserve qu'ils ne fixent pas directement les prix¹⁶. On a ainsi assisté à un changement notable dans la façon de traiter ces ententes, depuis l'introduction en République de Corée d'un programme de clémence à leur égard. D'autre part, certaines lois sur la concurrence comportent des dispositions sur les cartels de crise qui permettent aux concurrents de s'entendre sur une réduction de leur capacité. Que les ententes intervenues concernent les prix, la production ou la capacité, la question demeure: quels gains d'efficacité les réductions convenues au niveau des prix, de la production ou de la capacité peuvent-elles offrir lorsque chaque entreprise est autorisée à prendre ses propres décisions à cet égard?

56. Il existe différents moyens d'aplanir les divergences entre politique de concurrence et politique industrielle. Premièrement, il est possible que, dans certains domaines, d'autres lois prévalent sur le droit de la concurrence. Ainsi, dans un exemple donné plus haut, les droits conférés par la législation en matière de propriété intellectuelle ne pouvaient être restreints en vertu de la loi sur la concurrence. (Le droit de la concurrence restreint bien sûr certains droits, notamment lorsqu'un abus de position dominante va au-delà des droits accordés au titre de la propriété intellectuelle.) Deuxièmement, une loi spécifique peut parfois être appliquée en parallèle avec la loi sur la concurrence pour mettre en place un mécanisme d'autorisation spécial. Des accords sur des coentreprises de R-D – ou toute autre coentreprise – peuvent par exemple, dans certains pays, être soumis à autorisation au moyen d'un tel mécanisme. Cette approche permet de respecter les normes et objectifs en matière de concurrence tout en établissant un mécanisme d'évaluation, voire d'autorisation. Troisièmement, tel que mentionné plus tôt, la loi sur la concurrence peut autoriser des fusions pour des raisons d'intérêt public afin d'atteindre les objectifs de la politique industrielle.

¹⁶ Voir l'article de Harris HS, Wang P. et Watanabe S., 16 janvier 2009, à l'adresse www.mondaq.com.

57. D'après les réponses au sondage de la CNUCED fournies par plusieurs États membres, la plupart des autorités de la concurrence considèrent que politique industrielle et politique de concurrence sont complémentaires, dès lors que la première ne cible pas certains secteurs ou certaines entreprises. Dans la majorité des cas, les pays adoptent une politique industrielle pour favoriser la productivité, l'efficacité et la compétitivité des activités économiques. Le droit et la politique de la concurrence sont alors un élément essentiel d'une politique industrielle globale. Les réponses obtenues indiquent que la plupart des exemptions ou exceptions prévues dans les lois sur la concurrence visent à donner une impulsion aux PME, aux nouvelles technologies et aux activités de R-D.

58. Les autorités chargées des questions de concurrence peuvent toutefois se montrer moins tolérantes à propos des politiques industrielles qui établissent une distinction entre les entreprises – c'est-à-dire celles qui vont à l'encontre du principe de la neutralité en matière de concurrence pour désigner un champion. La concurrence est en effet considérée comme un moyen généralement plus fiable de découvrir des champions, des technologies et des marchés.

V. LA CRISE ÉCONOMIQUE ACTUELLE: PISTES À SUIVRE POUR LA POLITIQUE INDUSTRIELLE ET LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

59. La crise économique actuelle incite de plus en plus de parties intéressées à demander à l'État d'intervenir sur le marché. Des pressions sont exercées sur les pouvoirs publics afin qu'ils mettent en place des programmes de sauvetage destinés aux sociétés industrielles et financières. Les autorités de la concurrence sont quant à elles sollicitées pour assouplir les réglementations régissant les fusions et les interdictions relatives aux pratiques anticoncurrentielles qui sont énoncées dans les lois pertinentes. Quelques mesures laissent entrevoir un certain nationalisme économique dans les pays qui tentent d'offrir des subventions ou des garanties uniquement aux sociétés et consommateurs nationaux.

60. Le nationalisme économique cause pourtant du tort à tous les pays. Les exportations étant en général moins diversifiées dans les pays en développement et les pays en transition, ceux-ci sont plus vulnérables aux obstacles non tarifaires. Dépendant davantage des IED, notamment pour le développement de leur infrastructure, ces pays courent un plus grand risque lorsque les politiques en place privilégient les emprunteurs locaux plutôt que les emprunteurs étrangers. Ces gouvernements perdront la course aux subventions contre des économies plus importantes, et les subventions accordées nuiront à la concurrence dans tous les pays, puisqu'elles occulteront les gains d'efficacité. Les politiques adoptées par chaque gouvernement devraient au moins tenir compte de leurs retombées et être conçues de manière à servir les intérêts de l'économie mondiale plutôt que les seuls intérêts de pays individuels.

61. Lewis (2009)¹⁷ souligne que la crise actuelle est en partie attribuable aux échecs de la réglementation, en particulier dans le secteur financier. L'intervention gouvernementale ne devrait donc pas faire abstraction des causes profondes de la crise. Les autorités financières et les autres autorités de réglementation ont un rôle important à jouer. En cette difficile période économique, la politique de la concurrence doit évoluer par rapport à celle qui était en vogue

¹⁷ Voir OCDE: DAF/COMP/GF/WD(2009)22.

durant la «grande modération» qui a marqué les dix dernières années¹⁸. Les objectifs essentiels – à savoir le bien-être des consommateurs et le maintien d'un processus compétitif – n'ont pas à être modifiés, et ne devraient pas l'être non plus. Comme le contexte économique est différent, on peut plutôt supposer que les décisions le seront également. L'incidence pourrait être plus grande lorsque l'échec des parties entre en ligne de compte, qu'il s'agisse des décisions relatives aux fusions ou des subventions. Des ressources financières plus limitées et une baisse de la demande pourraient diminuer le taux de pénétration du marché, modifiant par le fait même le regard porté notamment sur les positions dominantes ou les ententes verticales restrictives.

62. Les relations entre politique de concurrence et politique industrielle pourraient évoluer. Non seulement les pouvoirs publics pourraient-ils être davantage appelés à résoudre les problèmes liés à la coordination et à la diffusion de l'information, ce qui est souvent l'apanage des politiques industrielles favorables à la concurrence, mais la politique de la concurrence devrait aussi permettre d'établir une distinction entre les subventions, les règles de passation des marchés, les normes et les consortiums – en fait toute la gamme des instruments de politique industrielle – qui ont des effets néfastes sur la concurrence et ceux qui n'ont aucun impact. S'il est vrai que les pouvoirs publics peuvent passer outre à l'avis des autorités de la concurrence, l'identification des politiques industrielles nuisant à la concurrence peut indiquer que les répercussions des mesures sont réellement prises en compte et que les effets négatifs des mesures prises face à la crise sont limités. Les autorités compétentes peuvent aussi préparer la voie à la restructuration et à la re-réglementation qui s'imposeront après la crise afin de favoriser la concurrence.

VI. QUESTIONS DE PRINCIPE

63. Compte tenu de l'évolution du contexte économique, la question des rôles respectifs de la politique de la concurrence et de la politique industrielle se pose à nouveau. Dans cette perspective, on pourrait souhaiter répondre aux questions suivantes:

- a) Quand la politique de la concurrence et la politique industrielle s'appuient-elles mutuellement et quand s'entrenuisent-elles?
- b) Comment les autorités chargées des questions de concurrence devraient-elles réagir face aux propositions concernant des mesures de politique industrielle qui nuisent à la concurrence pendant la crise économique actuelle?
- c) Quelle importance le tort causé à la concurrence sur les marchés mondiaux devrait-il avoir lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact de l'aide (qu'il s'agisse de subventions ou d'autres mesures moins directes) accordée aux fournisseurs nationaux?
- d) Les autorités chargées des questions de concurrence ont développé des mécanismes de coopération qui permettent d'examiner les fusions transnationales et de lutter contre les cartels transnationaux. La coopération peut-elle jouer un rôle dans l'examen des politiques industrielles qui ont des effets considérables sur la concurrence transnationale? Dans

¹⁸ Ibid.

l'affirmative, vaudrait-il mieux que ce rôle incombe aux autorités de la concurrence ou à d'autres instances gouvernementales?

e) Sur quelles questions les autorités de la concurrence devraient-elles se pencher maintenant pour préparer l'après-crise? Par exemple, quelques pays en transition ont adopté des plans de démonopolisation visant des secteurs spécifiques durant leur transition; des plans similaires devraient-ils être élaborés pour les secteurs où des fusions se sont produites mais qui réintégreront le secteur privé après la crise actuelle? Comment les autorités compétentes pourraient-elles accroître la crédibilité des systèmes de contrôle de l'aide publique et des systèmes de contrôle des fusions après la crise?

BIBLIOGRAPHIE

- Amsden A. H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Amsden A. H. et Singh A. (1994). «The optimal degree of competition and dynamic efficiency in Japan and Korea.» *European Economic Review*. 38:941–951.
- Banque mondiale (1993). *The East Asian miracle: economic growth and public policy*. Vol. 1. Banque mondiale et Oxford University Press.
- Brooks D. H. (2007). «Industrial and competition policy: conflict or complementarity?» ADBI Research Policy Brief No. 24.
- Brooks D. H. et Evenett S. J. (2005). *Competition Policy and Development in Asia*. Londres: Palgrave Macmillan.
- CNUCED 1998. «Comment l'application des principes du droit et de la politique de la concurrence peut contribuer à une plus grande efficacité dans le domaine du commerce international et du développement: étude empirique», TD/B/COM.2/EM/10/Rev.1, disponible à l'adresse http://www.unctad.org/fr/docs/c2emd10r1_fr.pdf.
- CNUCED (2004). *Manual on the formulation and application of competition law*. 2004. New York et Genève.
- Dahlman C., Routti J. et Ylä-Anttila P. (eds.) (2006). *Finland as a Knowledge Economy: Elements of Success and Lessons Learned*. Institut de la Banque mondiale.
- Evenett S. J. (2003). «Les pays en développement peuvent-ils bénéficier de négociations dans le cadre de l'OMC sur des disciplines contraignantes en matière d'ententes injustifiables?» Document élaboré pour le secrétariat de la CNUCED. New York et Genève: http://www.unctad.org/fr/docs/ditcc1p20033_fr.pdf.
- Jiang X. (2002). «Promoting competition and maintaining monopoly: dual functions of Chinese industrial policies during economic transition.» *Washington University Global Studies Law Review*. 1:49–69.
- Laffont J. (1998). «Competition, information and development.» Document élaboré pour la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement. Washington, 20 et 21 avril. Disponible à l'adresse: <http://www.worldbank.org/html/rad/abcde/laffont.pdf>.
- Laffont J. et Tirole J. (2000). *Competition in Telecommunications*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Lall S. (1994). «Industrial policy: The role of government in promoting industrial and technological development.» UNCTAD Review 1994 (UNCTAD/SGO/8).

Lee C. (2005). «Malaysia.» Dans *Competition Policy and Development in Asia*, publié par Brooks D. H. et Evenett S. Londres: Palgrave Macmillan.

NERA Economic Consulting (2002). The E.ON-Ruhrgas merger: the German Government decides against competition. Energy Regulation Brief. <http://www.nera.com>.

Pangestu M. (2002). «Industrial policy and developing countries.» Dans *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*, publié par B. Hoekman, A. Mattoo et P. English. Washington, Banque mondiale.

Rodrik D. (2004). «Industrial policy for the twenty-first century.» Document élaboré pour l'ONUDI, septembre. Disponible à l'adresse: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf>.

Wade R. (1990). *Governing the Market*. Princeton: Princeton University Press.

White L. J. (2008). «Antitrust policy and industrial policy: a view from the U.S.» New York University Law and Economics Working Paper, n° 118.
