

**CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE
ET LE DÉVELOPPEMENT**

**EXAMEN COLLÉGIAL VOLONTAIRE DE
LA POLITIQUE DE CONCURRENCE:
JAMAÏQUE**

PRÉSENTATION GÉNÉRALE



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2005

Note

C'est la CNUCED qui, au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, est responsable de toutes les activités relatives à la politique de concurrence. Elle s'attache à améliorer la compréhension de la nature du droit et de la politique de la concurrence et de sa contribution au développement et à créer un contexte propice au fonctionnement efficace des marchés. Elle s'acquitte de sa tâche au moyen de délibérations intergouvernementales, d'activités de renforcement des capacités, de conseils, de séminaires, d'ateliers et de conférences.

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

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

Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il soit fait mention de ladite publication et de sa cote et qu'un justificatif soit adressé au secrétariat de la CNUCED.

La Présentation générale est également publiée en tant que partie de l'Examen collégial volontaire de la politique de concurrence: Jamaïque, 2005 (UNCTAD/DITC/CLP/2005/5).

TD/RBP/CONF.6/7

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
I. Fondements et historique de la politique de concurrence en Jamaïque	1
II. Champ d'application de la politique de concurrence	3
III. Dispositif de la loi sur la concurrence loyale	5
A. Fusions	6
B. Abus de position dominante.....	7
C. Accords horizontaux	10
D. Ententes verticales restrictives	12
E. Concurrence déloyale.....	13
IV. Arrangements institutionnels: structures et pratiques utilisées pour garantir le respect de la loi	14
A. Organes chargés de veiller sur la politique de concurrence	14
B. Application de la loi sur la concurrence.....	16
C. Autres méthodes utilisées pour faire appliquer la loi	19
D. Instruments d'investigation.....	19

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Page</i>
E. Application de la loi sur la concurrence au niveau international.....	20
F. Ressources, volume de travail, priorités et gestion de la Commission.....	21
V. Encouragement de la concurrence	23
VI. Constatations et options en matière de politique	25
A. Révision de la législation.....	26
B. Importante modification des priorités de la FTC	30
C. Changement culturel et amélioration de la communication	31
D. Renforcement des capacités.....	32

I. FONDEMENTS ET HISTORIQUE DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE EN JAMAÏQUE

1. Île des Caraïbes comptant 2,7 millions d'habitants, la Jamaïque a obtenu son indépendance du Royaume-Uni en 1962, année où elle a rejoint le Commonwealth. Autrefois économie coloniale typique, fondée sur la production de canne à sucre, de bananes et de café, l'économie jamaïcaine est aujourd'hui relativement importante et diversifiée et profite à la population.

2. La Jamaïque, dont le PIB par habitant avoisine les 4 000 dollars des États-Unis, occupe la soixante-dix-neuvième place sur les 177 pays répertoriés dans l'Indicateur de développement humain. L'économie jamaïcaine est essentiellement fondée sur les services, qui représentent à l'heure actuelle plus de 60 % du PIB et de la main-d'œuvre. Cela étant, c'est dans le secteur manufacturier que la productivité est la plus forte, avec 16 % de la main-d'œuvre pour 32 % du PIB. L'agriculture, secteur le moins productif, ne représente que 6 % du PIB mais emploie 20 % de la main-d'œuvre. L'économie jamaïcaine peut être qualifiée d'économie ouverte, le commerce représentant environ 50 % du PIB. L'alumine et la bauxite sont les principales exportations, suivies par le sucre, les bananes et le rhum. Les importations sont des produits alimentaires et autres biens de consommation, des fournitures industrielles, du carburant, et des pièces détachées et des accessoires de biens d'équipement. Le pays est aussi connu pour son industrie touristique. En raison de son ouverture, l'économie jamaïcaine est très vulnérable à l'évolution des marchés internationaux.

3. Dans la seconde moitié des années 80, le Gouvernement a adopté des mesures d'ajustement structurel et des réformes fondées sur la logique du marché. Ces mesures de libéralisation économique comprenaient: a) des réformes tarifaires supprimant les restrictions quantitatives et l'obligation d'obtenir une licence en cas d'importation massive et abaissant de manière sensible les tarifs

douaniers; b) la suppression du contrôle des prix et la déréglementation de certains secteurs; c) la privatisation des entreprises semi-publiques; d) la sujétion des entreprises publiques à une plus grande pression commerciale.

4. L'adoption, dans ce contexte, d'une loi sur la concurrence était considérée comme un élément essentiel du passage d'un régime fondé sur les réglementations et les entreprises publiques à une économie fondée sur la libre concurrence et les entreprises privées. En 1991, le Gouvernement a rendu publique une proposition de loi de la concurrence visant à garantir que les bénéficiaires de la déréglementation profitent à tous les secteurs de l'économie, en dehors de toute restriction imposée par le secteur privé ou les entreprises. Deux catégories de dispositions ont suscité les protestations véhémentes des entrepreneurs: celles qui avaient trait aux fusions et celles qui portaient sur les directions imbriquées. Une proposition de loi modifiée, ne contenant pas les dispositions incriminées, la loi sur la concurrence loyale, a par la suite été présentée au Parlement et adoptée en mars 1993. Cette loi, de nouveau modifiée en août 2001, est celle qui s'applique à l'heure actuelle.

5. L'amélioration de l'efficacité économique et l'intérêt des consommateurs sont deux objectifs largement reconnus de la législation sur la concurrence, même si cela ne recouvre pas forcément la même réalité dans tous les pays. Les notes explicatives de la Commission de la concurrence (FTC) énoncent trois objectifs:

- Encourager la concurrence dans le commerce et les affaires en Jamaïque;
- Veiller à ce que toutes les entreprises légitimes participent sur un pied d'égalité à l'économie jamaïcaine;

- Offrir aux consommateurs de meilleurs produits et services et un large choix au meilleur prix possible¹.

Si d'autres objectifs cités, comme la participation à l'économie dans des conditions d'égalité, ne sont pas directement liés à la promotion de l'efficacité économique, la loi peut être interprétée comme interdisant des conduites qui nuiraient à l'efficacité de l'économie. Il est important que la loi elle-même énonce clairement ses objectifs.

6. Le passage à une économie de marché est un long processus qui passe par des changements culturels. Si les objectifs visés semblent généralement bien compris du public, un grand scepticisme prévaut quant à l'efficacité de la loi et la réalisation de ses objectifs.

7. Bien que la FTC ait fait plusieurs propositions de réforme au Ministère du commerce, de la science et de la technologie, aucune n'a encore été officiellement examinée par le Parlement ou fait l'objet d'un débat public en Jamaïque. Toutefois, la validité constitutionnelle de la FTC a été contestée avec succès auprès de la Cour d'appel, rendant la Commission pratiquement inopérante et la plupart des dispositions de la loi sur la concurrence loyale inapplicables. Ainsi, la FTC n'a procédé ni à des auditions officielles ni à des poursuites en vertu des dispositions relatives aux pratiques anticoncurrentielles. La question fondamentale est le manque de séparation, dans la loi, entre les fonctions judiciaires et les fonctions d'enquête. Plusieurs solutions sont possibles pour remédier au problème.

II. CHAMP D'APPLICATION DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE

8. La loi sur la concurrence loyale est une loi d'application générale qui lie la Couronne et dont le dispositif s'applique tant

¹ Voir le site de la Commission, www.iftc.com.

aux personnes qu'aux entreprises. La définition des «biens» comme «tout type de biens autres que les biens immobiliers, l'argent, les titres ou les créances» pose un problème, dans la mesure où elle exclut du champ d'application de la loi l'ensemble du secteur des services financiers.

9. La loi exclut spécifiquement une liste d'activités, dont les négociations collectives des employeurs et des salariés, les activités des associations professionnelles pour la protection du public et les activités entreprises dans le cadre des instruments auxquels la Jamaïque est partie. En outre, la liste des exemptions s'applique aux accords «dans la mesure où ils contiennent des dispositions relatives à l'utilisation, l'octroi ou la cession de droits au titre ou existant en vertu de droits d'auteurs, de brevets ou de marques de fabrique quels qu'ils soient ... et tout acte visant à donner effet ... à de telles dispositions». Littéralement, on peut comprendre ces dispositions comme signifiant que tout accord, qu'il s'agisse d'une entente de prix ou autre, qui contient des dispositions concernant l'utilisation de droits de propriété intellectuelle, est exclu du champ d'application de la loi. Cependant, la FTC a soumis des propositions concernant les limites de la définition de «biens» au Ministère du commerce, de la science et de la technologie. Ces propositions visaient à lever les restrictions concernant les droits de propriété intellectuelle.

10. Le Ministre du commerce, de la science et de la technologie a tout pouvoir d'exempter toute entreprise ou activité expressément désignée par le Ministère. Il a fait usage de ce pouvoir dans de rares cas. Notamment, il a exempté l'ensemble de la compagnie de l'éclairage et de l'électricité plutôt que quelques-unes de ses activités. La loi ne précise ni les facteurs que le Ministre doit prendre en compte lorsqu'il accorde l'exemption ni la procédure à suivre pour parvenir à une décision.

11. Si la loi ne comporte pas de règles ou d'exemptions spécifiques à un secteur donné, la jurisprudence a montré que la réglementation sectorielle l'emportait. La Cour d'appel a estimé dans deux affaires que la législation spécifique à un secteur donné prévalait sur la législation plus générale concernant la concurrence, à savoir la loi sur la concurrence loyale. Il convient de noter que la Cour a exempté l'ensemble du secteur et non des conduites spécifiques explicitement réglementées par la législation sectorielle. Sont donc exemptés le Conseil juridique général, organe de réglementation de la profession juridique (qui est régi par la loi sur la profession juridique) et la Bourse (régie par la loi sur les titres). Dans une économie de transition comme celle de la Jamaïque, les activités réglementées de secteurs tels que les transports, l'énergie, le secteur bancaire, les services financiers, les services professionnels et autres représentent une part importante de l'économie et, compte tenu de la jurisprudence, risquent d'être complètement exclues du champ d'application de la loi.

III. DISPOSITIF DE LA LOI SUR LA CONCURRENCE LOYALE

12. La loi sur la concurrence loyale est une loi d'application générale qui contient toutes les dispositions classiques des lois sur la concurrence, à l'exception des dispositions concernant les fusions. Le critère de preuve de droit civil s'applique à toutes les dispositions. Toutes les infractions peuvent être examinées par la Cour suprême. La FTC a des pouvoirs judiciaires concurrents concernant certaines dispositions. Elle est aussi habilitée à délivrer des autorisations concernant des accords ou des pratiques susceptibles «de promouvoir le bien public». À ce jour, une seule autorisation a été accordée concernant une pratique jugée d'intérêt public. Comme il n'y a pas de jurisprudence concernant les dispositions relatives aux pratiques anticoncurrentielles, le public doit se référer aux bulletins d'information et aux directives de la FTC.

A. Fusions

13. Ce qui frappe d'emblée dans la loi sur la concurrence loyale, c'est qu'elle ne contient aucune disposition concernant les opérations de fusion-acquisition. Il est généralement reconnu que toute loi sur la concurrence comprend trois grandes catégories de dispositions, portant respectivement sur les fusions, les ententes et l'abus de position dominante. L'interaction de ces trois catégories permet aux gouvernements de veiller à ce que les marchés fonctionnent de manière compétitive. Il est nécessaire de légiférer sur les fusions pour deux raisons: premièrement, les fusions peuvent réduire le nombre de concurrents sur le marché, provoquant la création ou le renforcement d'une position dominante (ou, dans des cas extrêmes, la création de monopoles) et, deuxièmement, elles peuvent accroître le risque de collusion entre les différents acteurs. On suppose aussi qu'il est plus facile d'examiner les fusions que de contrôler a posteriori les positions de force et les ententes.

14. L'expérience internationale montre que très peu de fusions sont interdites par les lois sur les fusions. Néanmoins, la loi reste nécessaire pour permettre au Gouvernement d'intervenir efficacement avec des outils adaptés pour examiner les fusions et prendre les mesures qui s'imposent. D'aucuns ont argué que, dans une économie ouverte, il n'était pas nécessaire de légiférer sur les fusions en raison de la concurrence sur les marchés internationaux. En réalité, tous les marchés ne sont pas internationaux (on peut citer pour exemples les secteurs locaux des banques, de l'assurance et des transports). En outre, il arrive que l'économie soit trop restreinte pour attirer la concurrence internationale. Néanmoins, il est difficile de justifier que la loi sur la concurrence loyale interdise aux sociétés concurrentes de s'entendre sur les prix, de se répartir les marchés ou de se répartir les bénéfices alors que, si ces sociétés fusionnaient en une seule, ces accords deviendraient des décisions internes et seraient donc autorisés. C'est d'autant moins logique que les fusions changent la structure d'un secteur et sont beaucoup plus durables que

les ententes, qui peuvent être rompues. En substance, une loi sur la concurrence ne devrait pas considérer la forme des comportements visés.

15. Il importe de noter que le projet de législation de la concurrence de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) ne contient pas non plus de disposition prévoyant l'examen des fusions, bien que la loi sur la concurrence de la Barbade comprenne des dispositions de ce type. Avec l'avènement du marché et de l'économie uniques de la CARICOM, les fusions vont devenir de plus en plus probables et il importe que le Gouvernement jamaïcain ait à sa disposition les instruments nécessaires pour faire face à la situation.

B. Abus de position dominante

16. La loi jamaïcaine n'interdit pas les monopoles mais traite des abus de position dominante. La loi sur la concurrence loyale ne s'applique pas aux positions dominantes conjointes. Il est toujours difficile pour les autorités antitrust de faire la distinction entre les conduites anticompétitives et les conduites procompétitives. À cet égard, la loi sur la concurrence loyale énonce trois conditions: a) l'entreprise doit être en position dominante sur un marché. Une entreprise est considérée en position dominante si elle est à même d'«opérer sur un marché sans obstacles effectifs de la part de ses concurrents existants ou potentiels». Pour la FTC, cela permet de vérifier si l'entreprise est en position de force sur le marché. Pour être considérée comme dominante, une entreprise doit avoir au moins 50 % de parts de marché, mais ce seuil peut varier en fonction de la situation de chaque entreprise; b) il doit être prouvé que l'entreprise abuse de sa position dominante, c'est-à-dire qu'elle «entrave le maintien ou le développement d'une concurrence effective sur un marché»; c) il doit être prouvé que la conduite abusive de l'entreprise «a eu, a ou est susceptible d'avoir pour effet de diminuer sensiblement la concurrence sur un marché». Il convient

de noter que l'intention n'est pas un élément pris en compte dans l'évaluation de l'impact sur la concurrence.

17. Les recours sont de nature très générale; la FTC peut ordonner à l'entreprise de prendre toutes les mesures nécessaires et raisonnables pour remédier aux effets de l'abus sur le marché. En principe, des recours comportementaux et structurels sont offerts. La loi ne contenant pas de dispositions relatives aux recours structurels, la FTC estime que seuls les recours comportementaux sont possibles.

18. Les dispositions relatives à l'abus de position dominante donnent une liste non exhaustive des conduites abusives, telles que:

- Restreindre l'accès de quiconque au marché concerné ou à tout autre marché;
- Empêcher ou dissuader quiconque de se livrer à des pratiques concurrentielles sur le marché concerné ou sur tout autre marché;
- Éliminer ou évincer quiconque du marché concerné ou de tout autre marché;
- Imposer directement ou indirectement des prix d'achat ou de vente inéquitables ou adopter d'autres pratiques anticoncurrentielles;
- Limiter la production de biens ou de services, au préjudice du consommateur;
- Soumettre la conclusion d'accords à l'acceptation par d'autres parties d'obligations supplémentaires qui, par leur nature, ou selon l'usage commercial, n'ont aucun rapport avec le sujet de ces accords.

19. Les paragraphes d) et e) de l'article 20 doivent se lire conjointement avec l'article 21 de la loi. Les infractions décrites s'appliquent aux situations où les modalités de vente de l'entreprise dominante constituent un obstacle à la concurrence sur un marché donné, et non aux modalités de vente des entreprises par rapport au consommateur final. Pour que la pratique constitue une violation de la loi sur la concurrence loyale, elle doit limiter ou avoir le pouvoir de limiter la concurrence de manière sensible.

20. L'exercice des droits dérivés de la propriété intellectuelle ou industrielle n'est pas une conduite abusive, tout comme les comportements visant exclusivement à améliorer la distribution ou la production de biens ou à promouvoir le progrès technique ou économique, dans les cas où le consommateur reçoit une part équitable des bénéfices. Les directives disposent que les moyens ainsi mobilisés devraient avoir des effets aussi peu restrictifs que possible.

21. La loi sur la concurrence loyale impose de vérifier, pour déterminer si une pratique a pour effet de limiter de manière sensible la concurrence, «si la pratique en question est le résultat d'une performance concurrentielle supérieure». Cette formulation, aussi utilisée dans la loi canadienne sur la concurrence, mérite des explications.

22. La loi sur la concurrence contient des dispositions particulières sur les ventes liées (a priori interdites), les restrictions commerciales et les accords d'exclusivité. Les dispositions générales relatives aux abus de position dominante visent aussi ces pratiques de sorte qu'il est difficile de savoir quelle disposition s'appliquera à un ensemble donné de circonstances. La FTC a proposé que la règle du bon sens soit appliquée aux ventes liées.

C. Accords horizontaux

23. Les dispositions relatives aux accords horizontaux sont un élément fondamental du droit de la concurrence. Il n'existe pas de jurisprudence dans ce domaine et la FTC ne donne à ce sujet aucune instruction particulière. En revanche, la loi sur la concurrence ne contient pas moins de six articles sur les accords horizontaux avec, de ce fait, des répétitions et des contradictions qui en obscurcissent le sens.

24. L'article 17 concerne tous les types d'accords sans distinction, horizontaux, verticaux ou autres. Dans la mesure où toute transaction économique implique un accord, le champ d'application de cet article est très vaste même s'il concerne uniquement les accords dont le but est, ou qui ont ou pourraient avoir pour effet, de restreindre sensiblement la concurrence. Le texte précise que sont considérés comme tels les accords contenant des dispositions qui:

- Fixent directement ou indirectement des prix d'achat ou de vente ou toute autre condition commerciale;
- Limitent ou contrôlent la production, les marchés, le développement technique ou l'investissement;
- Autorisent le partage de marchés ou de sources d'approvisionnement;
- Influent sur les soumissions présentées en réponse à des appels d'offres;
- Appliquent des conditions différentes à des transactions équivalentes avec d'autres partenaires commerciaux, imposant ainsi un désavantage concurrentiel à certaines parties; ou

- Conditionnent la conclusion de contrats à l'acceptation, par les autres parties, d'obligations supplémentaires qui, de par leur nature ou selon l'usage commercial, n'ont aucun rapport avec le sujet de ces contrats.

25. Certains accords ne sont pas visés par ce texte, notamment ceux autorisés pour des raisons d'utilité publique et ceux qui sont censés améliorer la production ou la distribution de biens et de services ou le progrès technique ou économique, pour autant que les consommateurs obtiennent une part équitable du bénéfice. L'accord doit restreindre le moins possible la concurrence ou ne pas l'empêcher dans une part substantielle du marché.

26. En vertu de l'article 18, les accords entre concurrents, potentiels ou effectifs, ayant pour effet d'empêcher, de restreindre ou de limiter l'offre de biens ou de services ou leur acquisition sont en soi interdits.

27. L'article 22 interdit a priori aux fournisseurs d'appliquer des prix imposés, ce qui est également interdit aux distributeurs par l'article 23.

28. L'article 35 interdit tous les types d'accords ou d'arrangements ayant pour effet:

- De limiter inutilement les installations servant au transport, à la production, à la fabrication, au stockage ou au commerce de biens de toute nature ou à la fourniture de services de toute nature;
- D'empêcher, de limiter ou de restreindre inutilement la fabrication ou la production de biens de toute nature ou d'en accroître excessivement le prix;

- De restreindre inutilement la concurrence dans la production, la fabrication, l'achat, le troc, la vente, la fourniture, la location ou le transport de biens de toute nature ou dans la fixation du coût des assurances concernant des personnes ou des biens; ou
- De restreindre ou d'entraver inutilement la concurrence de toute autre manière.

29. Tous les accords ne sont pas interdits. Les accords concernant uniquement un service et des normes de compétence et d'intégrité jugés raisonnablement nécessaires pour la protection du public échappent aux dispositions de la loi.

30. Aux termes de l'article 36, conclure un accord pour soumettre une offre ou s'abstenir de faire une offre est en soi une infraction. Il se peut que cette interdiction empêche de petites entreprises de prendre part à des projets importants puisque aucune disposition n'autorise la soumission d'offres communes.

31. Les accords horizontaux sont soumis à tant d'interdictions que le texte de la loi en devient obscur. On constate par exemple de nombreuses répétitions entre l'article 17, qui oblige à fournir la preuve d'une restriction substantielle de la concurrence, et l'article 35, qui oblige à fournir la preuve d'une restriction inutile de la concurrence. Rien n'indique comment sera apprécié un ensemble particulier de faits.

D. Ententes verticales restrictives

32. Certains pays font à cet égard une distinction dans leur législation et appliquent des dispositions particulières aux ententes verticales restrictives ce qui a le mérite de la clarté puisqu'une distinction est faite entre ce qui est autorisé et ce qui constitue une infraction. À la Jamaïque, la loi sur la concurrence comporte une

multitude d'articles sur les ententes verticales restrictives. Certains sont des dispositions d'ordre général qui valent pour les restrictions verticales, par exemple les dispositions générales de l'article 17 relatives aux accords et de l'article 20 sur l'abus de position dominante, alors que d'autres traitent de ces restrictions en particulier. Ainsi, l'application, par des actions collectives ou individuelles, de systèmes de prix imposés est a priori interdite par les articles 22, 23, 25, 27 et 34. Aux termes de l'article 33, les ventes liées sont en soi interdites alors que les restrictions commerciales et les accords d'exclusivité ne sont visés que s'ils restreignent substantiellement la concurrence.

33. L'article 17 interdit les accords qui, directement ou indirectement, fixent des prix d'achat ou de vente ou toute autre condition commerciale. Considérée dans le contexte d'un accord vertical, cette disposition reviendrait à interdire les transactions commerciales normales entre acheteurs et vendeurs. Toutefois, d'après la FTC, quand on lit le paragraphe 2 de l'article 17 en se référant au paragraphe 1 de ce même article, il apparaît clairement que ce type d'accord n'est interdit que s'il limite substantiellement la concurrence. Un libellé plus clair pourrait certainement être utilisé pour définir les interdictions frappant les accords entre vendeurs concurrents, effectifs ou potentiels.

E. Concurrence déloyale

34. La loi sur la concurrence ne contient pas de rubrique particulière sur la concurrence déloyale, et à la FTC il est d'usage de parler de mesures de protection des consommateurs pour désigner les mesures prises contre les pratiques concurrentielles déloyales. La loi sur la concurrence traite de la publicité mensongère, des allégations concernant la production de preuves raisonnables et de témoignages, du double étiquetage, des tactiques de vente par «amorçage et substitution» et de la vente à des prix supérieurs aux prix annoncés. À la Jamaïque comme dans d'autres pays, les cas de publicité

mensongère constitue la grande majorité des cas de concurrence déloyale traités par la FTC.

35. Avec l'avènement des techniques nouvelles et des télécommunications à bon marché, la promotion mensongère par téléphone, axée sur le marché intérieur ou sur l'étranger, a connu un vrai boom dans certains pays. Le télémarketing mensonger n'est jusqu'à présent pas un problème à la Jamaïque et n'est en tant que tel pas mentionné dans la loi sur la concurrence. Toutefois, rien dans le texte de la loi n'empêche la Commission de s'occuper de telles pratiques. Même si des pratiques déloyales comme l'utilisation du nom de quelqu'un d'autre, l'utilisation d'un nom de marque, l'étiquetage d'un produit, etc., à des fins frauduleuses sont couvertes par la législation sur la propriété intellectuelle ou personnelle, des mesures particulières devraient être prévues si de telles pratiques commençaient à poser des problèmes à la Jamaïque.

IV. ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS: STRUCTURES ET PRATIQUES UTILISÉES POUR GARANTIR LE RESPECT DE LA LOI

A. Organes chargés de veiller sur la politique de concurrence

36. La loi sur la concurrence prévoit que trois organes veillent à son administration et à sa mise en œuvre: la FTC, le Ministère du commerce, de la science et de la technologie et les tribunaux.

37. La FTC est le principal organe chargé d'administrer et de faire appliquer la loi sur la concurrence. Elle est composée au minimum de trois et au maximum de cinq commissaires nommés par le Ministre du commerce, de la science et de la technologie et du personnel qui lui est affecté, avec à sa tête un directeur exécutif. Ce dernier est membre de droit de la Commission. Le Ministre nomme également l'un des membres président de la Commission

pour un mandat de trois ans, renouvelable. Le directeur exécutif, nommé par la Commission pour une période de sept ans, peut voir son mandat renouvelé pour des périodes de cinq ans.

38. La Commission a pour fonctions de conduire des enquêtes à la demande du Ministre ou de toute autre personne ou de sa propre initiative; de conseiller le Ministre, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative, au sujet de questions concernant l'application de la loi sur la concurrence; et d'ordonner des mesures correctives dans les cas d'abus de position dominante, de contrats d'exclusivité, de restrictions commerciales et de ventes liées. La Commission peut aussi autoriser certains accords en vertu du paragraphe 4 de l'article 17 et, aux termes de l'article 29, autoriser d'autres accords ou pratiques pouvant contrevenir aux dispositions de la loi mais susceptibles de promouvoir le «bien public». La Commission peut demander à la Cour suprême de rendre des jugements et de prendre des sanctions en cas de violation de l'une quelconque des dispositions de fond de la loi sur la concurrence.

39. Le Ministre du commerce, de la science et de la technologie joue un rôle important dans l'application de la loi sur la concurrence. Il peut soustraire certaines transactions ou activités aux dispositions de la loi au moyen de décrets soumis à ratification; il nomme les membres de la Commission, désigne son président parmi eux et fixe leur rémunération; il peut mettre fin au mandat d'un membre autre que le directeur exécutif mais uniquement en cas de motif valable, et il a le pouvoir d'accorder des congés.

40. Le Ministre peut donner des instructions d'ordre général quant à la politique que doit suivre la Commission. Il ou elle peut aussi demander que soient faites des enquêtes et solliciter l'avis de la Commission pour toute question concernant l'application de la loi sur la concurrence. La Commission est tenue de faire rapport au Ministre à la fin d'une enquête mais la loi ne précise pas quelle suite le Ministre doit donner à ces rapports. La Commission soumet

chaque année au Ministre un état de ses comptes et une estimation de ses recettes et dépenses de l'année suivante. Le Ministre approuve cette estimation ou le budget de la Commission. Celle-ci est aussi tenue de présenter au Ministre un rapport annuel sur ses activités et elle peut également soumettre à l'attention du Ministre un rapport sur un point ayant fait ou faisant l'objet d'une enquête. Le Ministre doit transmettre au Parlement les rapports que lui communique la Commission.

41. Les tribunaux sont enfin appelés à intervenir pour faire appliquer la loi. La Commission peut demander à la Cour suprême, le niveau des preuves exigées étant celui requis au civil, de prononcer des jugements, des sanctions pénales et des demandes de réparation au sujet des obligations ou interdictions prévues par les dispositions de la loi sur la concurrence ou en cas de non-respect d'instructions de la Commission. Quiconque s'estimerait lésé par une décision de la Commission peut interjeter appel auprès de la Cour suprême. Enfin, la loi sur la concurrence prévoit la réparation des dommages subis en cas de pratiques contraires à ses dispositions.

42. Pour ce qui est des questions de procédure, les tribunaux peuvent imposer des amendes ou sanctions pécuniaires pouvant atteindre un maximum de 500 000 dollars et éventuellement assorties d'une peine de prison d'un an en cas de conduite consistant par exemple à faire obstacle à une enquête de la Commission, à refuser de communiquer des informations, à détruire ou à maquiller des documents, à donner des informations fausses et mensongères à la Commission, à ne pas se présenter à une audition ou à ne pas venir témoigner devant la Commission.

B. Application de la loi sur la concurrence

43. La FTC fait une distinction entre ses fonctions qui consistent à faire appliquer la loi sur la concurrence et celles qui concernent la protection des consommateurs. Si l'on fait le total des heures de

travail et des fonds consacrés à ces activités distinctes et aux fonctions d'administration/gestion au cours des six dernières années (voir le tableau 1), il apparaît que la concurrence bénéficie de moins de ressources que la protection des consommateurs.

Tableau 1. Budget de la FTC et heures de travail des employés, 1999-2004

	Application de la loi sur la concurrence	Protection des consommateurs	Administration /gestion
Heures de travail	29,58 %	44,58 %	25,84 %
Budget	34 %	39 %	27 %

44. Le nombre de dossiers traités au cours de quatre exercices financiers récents (voir le tableau 2) témoigne aussi du nombre élevé des cas de publicité mensongère soumis à la FTC. Le nombre total d'affaires closes a considérablement varié au cours des cinq dernières années et le nombre de plaintes reçues pour des questions ne relevant pas de la loi sur la concurrence a également diminué dans des proportions considérables au cours de la même période.

Tableau 2. Affaires traitées au cours de plusieurs exercices financiers

Infraction/enquête	2003-2004	2002-2003	2001-2002	1999-2000
Abus de position dominante	1	11	6	11
Restrictions commerciales				3

Infraction/enquête	2003-2004	2002-2003	2001-2002	1999-2000
Ventes liées				1
Autres infractions portant atteinte à la concurrence	7	16	12	7
Double étiquetage	1		1	
Publicité mensongère	205	464	131	145
Vente au-dessus du prix affiché		7	5	2
Demandes d'autorisation		4		1
Enquêtes ouvertes par la FTC		2		3
Demandes d'informations/avis	14	22	32	28
Affaires ne relevant pas de la loi	16	63	86	147
Total	244	589	273	348

45. En fonction de leur degré de complexité, les cas soumis à la FTC sont examinés selon deux procédures distinctes. Après réception d'une plainte et son authentification dans un délai de 21 jours, il est décidé si l'affaire relève de la loi sur la concurrence.

Si tel est le cas, la procédure suivie n'est pas tout à fait la même selon qu'il s'agit de pratiques anticoncurrentielles ou de protection des consommateurs. Dans ce dernier cas, il est admis que les affaires simples, pour lesquelles sont fournies des preuves suffisantes, n'ont pas besoin de faire l'objet d'une enquête complète. L'important est que les deux procédures donnent à l'entreprise visée la possibilité d'être informée de son infraction à la loi sur la concurrence et de négocier un arrangement, ce qui est incontestablement le moyen le plus efficace de faire appliquer la loi, en particulier en droit civil.

C. Autres méthodes utilisées pour faire appliquer la loi

46. Par principe, la Commission préfère les règlements négociés aux poursuites pénales, envisagées en dernier recours. En matière de pratiques anticoncurrentielles, la seule voie de recours est, en vertu d'une décision de la Bourse des valeurs de la Jamaïque, la pression morale, qui peut aboutir à la signature de conventions d'expédient. En règle générale, la Commission privilégie également le respect volontaire de la loi en donnant des avis aux entreprises qui sollicitent son opinion avant d'adopter une pratique commerciale particulière. Ces avis sont donnés gratuitement. La Commission utilise également des codes de conduite qu'elle met au point pour des secteurs particuliers de l'industrie. Des particuliers peuvent obtenir réparation pour toute perte subie à la suite de conduites contraires à la loi mais cette disposition n'a été appliquée qu'une fois et la décision de justice n'a pas encore été rendue.

D. Instruments d'investigation

47. La FTC dispose de pouvoirs étendus pour recueillir des preuves et faire son travail d'investigation. Elle peut convoquer et entendre des témoins, demander et examiner des documents, conduire des auditions et exiger que lui soient fournis des rapports factuels. Elle peut charger l'un de ses employés dûment autorisé de

perquisitionner des locaux et d'y prendre des documents en vertu d'un mandat délivré par un juge de paix. Ces pouvoirs, certes étendus, ne sont cependant pas suffisants dans une économie moderne. Par exemple, rien n'autorise la Commission à procéder à l'examen d'un ordinateur ou à faire installer des écoutes téléphoniques pour obtenir des preuves orales (souvent nécessaires dans les cas de conspiration), pas plus que ne sont prévues des dénonciations d'irrégularités pour protéger des informateurs ou des mesures de clémence susceptibles d'inciter des informateurs à dénoncer des pratiques interdites par la loi sur la concurrence. Bien que l'économie de la Jamaïque soit très ouverte, aucune disposition n'autorise la FTC à échanger des informations avec des organismes étrangers de protection de la concurrence ou avec des autorités de police soumises à d'autres règles de droit interne.

E. Application de la loi sur la concurrence au niveau international

48. La loi sur la concurrence ne contient aucune disposition sur l'extraterritorialité en tant que telle. Elle précise que le mot «marché» s'applique à un marché à la Jamaïque. Toutefois, l'expression «activité économique» est définie comme englobant l'exportation de marchandises depuis la Jamaïque et les effets sur la concurrence comprennent «la concurrence de biens ou de services fournis ou susceptibles d'être fournis par des personnes ne résidant pas ou n'ayant pas d'activité économique à la Jamaïque».

49. Si l'on excepte le Traité révisé de Chaguaramas instituant la Communauté des Caraïbes, dont le Marché et l'économie uniques de la CARICOM (CSME), la Jamaïque n'a signé aucun traité bilatéral ou multilatéral sur l'application du droit de la concurrence. La Jamaïque est membre de nombreuses organisations internationales dont l'Organisation des Nations Unies, la CNUCED et l'Organisation mondiale du commerce. Elle joue également un rôle de premier plan dans les négociations de la Zone de

libre-échange des Amériques (ZLEA) puisque le directeur exécutif de la FTC représente la CARICOM au sein du groupe de négociations sur la politique de la concurrence. La Jamaïque est également signataire du Traité instituant la Communauté et le marché commun des Caraïbes. Le CSME devrait entrer en vigueur en janvier 2006 pour un nombre limité de pays ce qui conduit à se demander s'il ne serait pas nécessaire, non seulement d'inviter les pays participants à harmoniser leurs lois et leurs règlements sur la concurrence, mais aussi d'adopter une législation régionale dans ce domaine. À cet égard, le secrétariat de la CARICOM a préparé, sur la base du chapitre IX du Traité de Chaguaramas, un projet de texte pour un droit de la concurrence applicable au sein de la CARICOM.

F. Ressources, volume de travail, priorités et gestion de la Commission

50. La FTC est un organe relativement restreint et l'assurer des ressources, de l'expertise et des fonds nécessaires est toujours difficile. À l'heure actuelle, elle compte 2 économistes, 2 juristes, 3 administrateurs chargés de recueillir les plaintes et 1 administrateur dont le travail consiste à exécuter des enquêtes et à faire appliquer la loi sur la concurrence. Cet administrateur et les économistes s'occupent presque exclusivement des pratiques anticoncurrentielles, les autres membres de la Commission étant chargés de la protection des consommateurs.

51. La Commission dispose aussi d'un budget limité, qui, de 499 973 dollars en 2001, était passé à 568 976 dollars en 2004. Environ 80 % des dépenses vont à la rémunération du personnel et 10 à 15 % à la location des locaux, aux équipements et au matériel et aux services essentiels. Une étude a montré que les budgets des autorités chargées de la concurrence dans les pays en développement se situaient entre 0,06 et 0,08 % des budgets non militaires de leurs gouvernements. Si ce rapport était appliqué à la Jamaïque, les

montants donnés ci-dessus pour le budget de la Commission seraient respectivement de 1 871 211 dollars et 2 494 948 dollars².

52. Il est important de noter que les critères de sélection des dossiers mis en place par la FTC ont été appliqués par son directeur exécutif. Ce système, efficace, devrait être conservé. Il ne dispense cependant pas de la nécessité de prendre les décisions au cas par cas en tenant compte de tous les éléments susceptibles d'échapper à un système de sélection purement mathématique.

53. Les opinions divergent au sujet de la FTC. Certains affirment qu'elle fait de son mieux compte tenu des ressources limitées dont elle dispose et de l'ampleur de sa tâche. Au cours de la mission d'information de la CNUCED menée au sujet de ce rapport, des remarques ont également été faites sur la nécessité d'accorder davantage d'attention et de ressources à l'application des dispositions relatives aux pratiques anticoncurrentielles. Si le manque d'expertise de la FTC a été mentionné, il a également été admis que celle-ci joue un rôle très utile, en particulier dans sa lutte contre la publicité mensongère. Son impartialité a été saluée. Un représentant du public a conclu que la FTC n'était pas très efficace dans la mesure où elle n'est pas bien organisée, ne prévoit pas de discussions informelles sur les dossiers traités et présente des lacunes en matière d'expertise et de communication avec le public. Une nouvelle entreprise a cependant salué le travail fourni par la FTC pour empêcher la publicité mensongère. Un professeur de droit a fait observer qu'il n'était pas rationnel de confier des fonctions identiques à des organes qui ont tous pour mission de protéger le public, notamment la FTC, la commission sur les services financiers (FSC) et la commission sur les questions de consommation (CAC). Ces vues n'ont pas été exprimées dans le cadre d'une enquête, mais recueillies spontanément auprès du public. Aucune conclusion ne

² Voir www.mct.gov.jm, *Debates*.

peut donc en être tirée si ce n'est que la FTC devrait au moins travailler à améliorer son système de communication et son image auprès du public.

V. ENCOURAGEMENT DE LA CONCURRENCE

54. La FTC est pleinement consciente de sa mission d'encouragement de la concurrence et lui alloue des ressources. Lorsque le Parlement a adopté la loi sur la concurrence loyale, il souhaitait certainement que le secteur public encourage la concurrence. Cependant, contrairement aux législations du Canada, de l'Italie et de la République de Corée, la loi jamaïcaine ne confère pas explicitement à la FTC une mission d'encouragement de la concurrence. Il n'y a pas de démarche d'ensemble concernant les questions qui se posent à l'articulation entre la loi sur la concurrence et les autres dispositions législatives et réglementaires, ce qui constitue une déficience importante à laquelle il convient de remédier.

55. La FTC a des relations fructueuses avec certaines autorités de régulation. Ainsi, le Bureau de la propriété intellectuelle n'hésite pas à saisir la FTC de celles des réclamations qui lui sont adressées qui relèvent des compétences de la FTC. De même, le Bureau de régulation des services collectifs, dont les compétences portent sur les télécommunications, l'eau, l'assainissement, l'électricité et les transports en commun, transmet à la FTC les dossiers relatifs à la concurrence. Les relations avec la FSC visent à réduire les problèmes qui se posent à l'articulation entre la loi sur la concurrence loyale et la législation mise en œuvre par la FSC. Ces deux organismes comprennent qu'il vaut mieux trouver un mécanisme de coordination acceptable pour les deux parties que d'attendre qu'une action soit intentée devant les tribunaux.

56. La privatisation constitue un autre domaine qui intéresse traditionnellement les organismes responsables de la concurrence.

La libéralisation des entreprises ou des actifs qui sont la propriété de l'État est presque terminée en Jamaïque. Les éléments non encore libéralisés ont été qualifiés par certains de «rossignols».

57. La FTC estime qu'elle consacre des efforts considérables à l'information du public mais, dans divers secteurs, on se plaint de l'insuffisance des informations disponibles sur la FTC, la loi sur la concurrence loyale et la politique de concurrence en général. Un examen rapide du site Web de la FTC permet de constater que celui-ci contient beaucoup d'informations destinées aux entreprises et aux consommateurs. Cependant, il est nécessaire d'assurer l'harmonisation et l'exactitude de ces informations. Par exemple, les seuils mentionnés pour l'application de la loi ne sont pas toujours les mêmes dans les différentes publications. De même, en raison de redites et de contradictions dans la loi, les informations sont souvent trop générales ou ne correspondent pas aux termes de la loi. En dernière analyse, le public ne connaît pas de façon certaine les dispositions de la loi.

58. En Jamaïque, la FTC centralise les connaissances concernant les aspects économiques et juridiques de la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles. À ce titre, elle informe et éduque le public au sujet du droit de la concurrence. Par exemple, elle a organisé des séances de formation destinées à des juges, et des membres de la FTC ont présenté des exposés à des groupes d'hommes d'affaires, de juristes et d'autres personnes. La FTC organise chaque année, dans des lieux publics, une journée destinée aux consommateurs, afin de diffuser des informations au cours de séances de questions et de réponses, à l'occasion desquelles elle distribue également des documents d'information. En 2000, la FTC a créé la série annuelle de conférences Shirley Playfair, en mémoire d'un ancien président de la Commission, et a lancé une lettre d'information annuelle sur des évolutions dans le domaine de la concurrence. Enfin, la FTC diffuse des communiqués de presse lorsqu'elle le juge utile. En bref,

des efforts considérables sont accomplis pour éduquer et informer le public, mais ils ne semblent pas être suffisants.

VI. CONSTATATIONS ET OPTIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUE

59. Le présent rapport analyse de façon détaillée la politique et la législation de la Jamaïque en matière de concurrence, les institutions chargées de leur mise en œuvre, et les méthodes et priorités concernant l'application effective de la loi. De nombreuses recommandations ont été formulées en vue de renforcer la concurrence en Jamaïque. À la suite de cela et après l'examen par les autres pays, les Jamaïcains devront élaborer une stratégie définissant des priorités et traduisant les recommandations en plan d'action.

60. Des recommandations ont été élaborées concernant quatre axes de réforme qui pourraient constituer la base d'un tel plan d'action. Le premier axe est une révision de la législation. Depuis son adoption il y a plus d'une décennie, il est apparu que la loi sur la concurrence loyale comportait de sérieux défauts de conception et devait faire l'objet d'un réexamen et d'une révision en profondeur. Le deuxième axe de réforme porte sur une modification importante des priorités de la FTC de façon à mieux faire respecter les dispositions de la loi relatives aux pratiques anticoncurrentielles. Troisièmement, le passage d'une économie reposant sur des entreprises d'État et sur la réglementation à une économie fondée sur l'entreprise privée et le marché a été brutal et a exigé un changement culturel. Ce processus est toujours en cours et il existe des doutes considérables concernant les avantages de ces changements. La réalisation d'études et la diffusion d'informations sur ces aspects constituent le troisième axe de la réforme recommandée. Le quatrième axe est le renforcement des capacités que possèdent la FTC, le pouvoir judiciaire, le monde universitaire, les juristes et d'autres secteurs de la collectivité dans le domaine des aspects

juridiques et économiques de la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles.

A. Révision de la législation

61. La principale déficience de la FTC est certainement sa structure, que la cour d'appel a jugée, en 2001, contraire aux principes élémentaires de l'équité. L'arrêt de la cour a nui considérablement à l'aptitude de la FTC à faire respecter les dispositions de la loi sur la concurrence loyale relatives aux pratiques anticoncurrentielles. Pour s'acquitter de sa mission, la FTC a été obligée de s'en remettre à nouveau aux exhortations morales et au respect volontaire des dispositions en vigueur. Cinq options sont envisagées:

- La création d'un tribunal de la concurrence;
- L'ajout de garde-fous dans la législation actuelle;
- La mise en place de garde-fous dépourvus de force contraignante, sans révision de la législation;
- La soumission de toutes les affaires à la Cour suprême;
- La création d'un «supertribunal» chargé de statuer sur les affaires mettant en jeu la concurrence et les autres litiges commerciaux.

L'expérience des pays du Commonwealth, qui se sont heurtés à des difficultés semblables, présente un très grand intérêt et permettrait aux Jamaïcains de déterminer l'option qui leur convient le mieux. Il faut résoudre ce problème très rapidement, pour que la loi sur la concurrence loyale redevienne applicable.

62. Il importe également de remédier à l'absence de dispositions concernant les fusions et acquisitions dans cette loi. De telles

dispositions ont été envisagées dans la proposition de 1991 mais n'ont jamais été mises en vigueur. En conséquence, la Jamaïque ne dispose pas de dispositions législatives établissant un cadre qui permette de déterminer si un projet de fusion, national ou étranger, est contraire à l'intérêt public parce qu'il nuit à la concurrence. De ce fait, la Jamaïque n'a pas de dispositions permettant de lutter contre les fusions et acquisitions anticoncurrentielles en les bloquant ou en imposant les conditions requises pour qu'elles soient conformes à l'intérêt public.

63. Lors de l'élaboration de dispositions sur les fusions, il faudra notamment prendre des décisions sur les points suivants:

- Comment les termes «fusion» et «acquisition» seront-ils définis?
- Quel critère concurrentiel sera appliqué?
- Quels facteurs seront pris en compte pour déterminer les effets sur la concurrence?
- L'accroissement de l'efficacité sera-t-elle considérée comme un facteur ou un élément justifiant des dérogations?
- Le critère du bien-être total sera-t-il utilisé?
- Quels critères seront utilisés pour déterminer si une entreprise est défaillante?
- Y aura-t-il un mécanisme de prénotification? Dans l'affirmative, quels seront le seuil et le montant de la redevance?
- Les entreprises devront-elles obtenir une autorisation avant de fusionner?

- Quelle sera la nature des moyens d'action, c'est-à-dire auront-ils un caractère comportemental, structurel ou mixte?

64. La rédaction d'une loi sur les fusions est très difficile, non seulement parce qu'elle exige la prise d'importantes décisions, mais également parce qu'il est nécessaire de tenir compte de l'environnement juridique et réglementaire dans lequel les fusions ont lieu, en particulier les règlements et pratiques concernant la Bourse, la législation sur les faillites, etc. Elle nécessite également une compréhension très concrète des aspects techniques des principes économiques sous-jacents. Les Jamaïcains bénéficieraient énormément de l'expérience de pays développés et en développement à cet égard.

65. La clarification, dans la loi sur la concurrence loyale elle-même, de l'articulation entre cette dernière et d'autres lois et règlements devrait également faire partie de la réforme législative recommandée. À cet égard, il sera beaucoup moins coûteux de modifier cette loi que d'attendre que des actions judiciaires soient intentées et que les tribunaux statuent à leur sujet. Si l'on exemptait les entreprises d'autres secteurs soumis à des dispositions législatives ou réglementaires, tels que ceux de l'électricité, de l'eau, de l'énergie, de la banque, de l'assurance et des télécommunications, l'efficacité de la loi sur la concurrence loyale et de la politique de concurrence en général serait compromise. On propose une démarche globale selon laquelle la FTC aurait le pouvoir de formuler des observations ou d'intervenir devant les organes de régulation; l'organe de régulation serait tenu de prendre des décisions moins restrictives de la concurrence; les conditions dans lesquelles un comportement réglementé ne serait pas soumis à la loi sur la concurrence loyale seraient précisées; et les nouveaux projets de règlement contiendraient une appréciation quant à leurs effets et une disposition prévoyant leur expiration automatique.

66. Dans la loi sur la concurrence loyale, de nombreuses redites et des contradictions créent de l'incertitude et débouchent sur des interprétations contradictoires de la loi. Le présent rapport a donné à cet égard quelques exemples concernant les conventions, les ventes liées, les autorisations, etc. Il faut passer la loi au crible pour assurer sa cohérence. Entre-temps, la FTC pourrait adopter des politiques claires indiquant les circonstances dans lesquelles un acte déterminé serait mis en cause en vertu de telle ou telle disposition.

67. Enfin, il faut consacrer un débat aux outils dont la FTC dispose dans l'exercice de ses pouvoirs. Il n'existe pas de dispositions concernant les écoutes téléphoniques, la confidentialité, la clémence et la protection des informateurs, et la promotion ou la vente par téléphone. La loi sur la concurrence loyale ne prévoit pas que la FTC puisse conclure des accords avec d'autres organismes concernant l'échange d'informations. Compte tenu de la modernisation et la mondialisation de l'économie, la FTC devrait disposer des outils nécessaires pour s'acquitter convenablement de ses tâches.

68. Un travail considérable est nécessaire pour préparer un projet de loi, en discuter, obtenir l'accord du Gouvernement, mettre en place un processus de consultation avec les parties intéressées, parvenir à un consensus et mettre en œuvre les modifications. Des compétences internes et externes seront nécessaires à cet effet.

69. Enfin, on pourrait se demander s'il vaut la peine de réviser la loi, dans la mesure où des dispositions législatives pourraient être adoptées au niveau de la CARICOM. Compte tenu des informations limitées disponibles, il est douteux que la CARICOM dispose du pouvoir et des outils et mécanismes efficaces nécessaires pour faire respecter une législation sur la concurrence. Néanmoins, comme la Jamaïque soutient fermement la CARICOM et est un acteur majeur dans celle-ci, la révision de la loi jamaïcaine ne sera pas

inutile, car cette dernière pourra servir de modèle pour une future législation de la CARICOM.

B. Importante modification des priorités de la FTC

70. Il est manifeste qu'actuellement la FTC accorde beaucoup trop d'importance et consacre des ressources excessivement élevées à la protection des consommateurs. Cela peut résulter en partie du fait que la FTC ne peut fonctionner normalement à la suite de l'arrêt de la cour d'appel concernant la Bourse de la Jamaïque. Au début de l'existence de la FTC, il était prévu que celle-ci inciterait les consommateurs à soutenir son programme. Cependant, après une décennie d'activités dans un environnement modifié, plus de 50 % des ressources sont encore affectées à la protection des consommateurs. Récemment, le Gouvernement a adopté la loi sur la protection des consommateurs, qui reproduit les dispositions concernant la publicité trompeuse de la loi sur la concurrence loyale. Le message est clair: le Gouvernement veut que la FTC fasse respecter les dispositions relatives à la protection des consommateurs dans les cas où des effets globaux peuvent être attendus, tandis que les plaintes de consommateurs individuels doivent être soumises à la Commission de la consommation. La FTC devrait appeler ces dispositions des «dispositions concernant les pratiques déloyales des entreprises» et accorder plus de poids aux réclamations déposées par les entreprises dans ce domaine.

71. D'autre part, il est assez anormal que la FTC n'ait instruit aucune affaire de collusion. La mise en œuvre de la loi devrait reposer sur les trois volets essentiels de la législation relative à la concurrence: la collusion, l'abus de position dominante et les fusions. Comme il n'existe pas de dispositions concernant les fusions, la FTC devrait être chargée d'obtenir des éléments de preuve et de réaliser des analyses pour donner suite à ces dispositions et fournir aux pouvoirs publics les conseils nécessaires pour que la loi puisse être conforme aux normes internationales.

72. Cette modification des priorités ne relève pas uniquement de la FTC, mais également du Gouvernement. Le budget de la FTC est nettement inférieur à la norme acceptée sur le plan international de 0,05 % à 0,08 % des dépenses de l'État, à l'exclusion des dépenses militaires. Le Gouvernement devrait accorder la priorité à un financement approprié de la FTC, mais cette dernière devrait prendre des mesures pour récupérer une partie des coûts des services qu'elle fournit au public, en particulier en ce qui concerne ses avis consultatifs, ses autorisations et ses prénotifications de fusion. Lorsque des redevances doivent être versées, le public est en droit de s'attendre à un niveau garanti de performance. La mise en place d'un système de redevances et de normes de performance exigera des compétences considérables qui pourront être retirées de l'expérience internationale.

C. Changement culturel et amélioration de la communication

73. Dans divers milieux, on se plaint constamment de l'impossibilité d'obtenir suffisamment d'informations sur la FTC, la loi sur la concurrence loyale ou la politique de concurrence en général. En outre, les avantages que l'économie de marché offrent à la Jamaïque suscitent du scepticisme. Du reste, les messages que le Gouvernement adresse à la population manquent de clarté. Par exemple, lorsque le secteur de l'électricité a été privatisé, le Ministre du commerce, de la science et de la technologie a exempté la Light and Power Company de l'application de la loi sur la concurrence loyale. Récemment, le Gouvernement a imposé des droits d'importation sur le ciment, protégeant ainsi le monopole local de la concurrence étrangère et privant le public de ciment à bas prix. Si justifiées que ces mesures puissent être, elles soutiennent les arguments de ceux qui exaltent les vertus de l'ancien système de réglementation et de propriété de l'État.

74. Une démarche double est recommandée. La FTC devrait mener des études sur les avantages de marchés concurrentiels, en s'appuyant avant tout sur l'expérience nationale, mais en la complétant par des informations sur l'expérience internationale. Ces études devraient être régulièrement mises à jour et diffusées largement dans le pays. La FTC devrait également améliorer ses méthodes de communication, étant donné que des informations plus précises et plus spécialisées sont nécessaires. Pour mieux communiquer, elle devrait mettre au point une stratégie de communication définissant des thèmes, des destinataires, et des outils et documents appropriés pour la diffusion d'informations.

D. Renforcement des capacités

75. Le renforcement des capacités est un autre domaine dans lequel des mesures doivent être prises. La FTC manque de personnel, en partie parce que les compétences relatives à la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles sont rares en Jamaïque. L'organisation industrielle n'est pas enseignée à l'University of the West Indies in Jamaica et la loi sur la concurrence n'est que brièvement mentionnée dans les cours de droit commercial donnés à la faculté de droit. Certains juges ont reçu une formation limitée grâce au programme d'encouragement de la concurrence de la FTC. Les cabinets d'avocats ne disposent que de compétences restreintes en matière de droit de la concurrence et s'adressent souvent à des juristes et autres experts étrangers lorsqu'ils doivent s'occuper d'affaires importantes et complexes.

76. La réforme de la politique de concurrence devrait accorder une grande importance au renforcement des capacités. La FTC devrait disposer des compétences les plus poussées concernant les aspects économiques et juridiques de la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles. Pour atteindre cet objectif, il faudrait élaborer une stratégie visant à établir des liens étroits avec l'University of the West Indies in Jamaica, en particulier ses facultés d'économie et de

droit. À cette fin, il serait possible de créer un partenariat dans le cadre duquel des fonctionnaires de la FTC donneraient des cours d'organisation industrielle ou enseigneraient à la faculté de droit; il serait envisageable de conclure avec les enseignants des contrats concernant certaines affaires ou de les engager à temps partiel. De même, des étudiants pourraient être employés à temps partiel ou pendant l'été. La FTC pourrait établir des partenariats pour inviter des enseignants étrangers à donner des cours à l'université précitée et pourrait organiser des conférences destinées à des publics particuliers. En résumé, il faudrait développer et entretenir les compétences de la FTC grâce à des liens avec cette université et les transmettre à des personnes appartenant à certains secteurs.

77. Pour améliorer les compétences, il faudrait également encourager l'établissement de relations étroites avec d'autres organismes chargés de faire respecter la législation sur la concurrence. Un programme d'échanges de personnel permettrait à la FTC d'obtenir pour ses fonctionnaires d'excellentes formations en cours d'emploi. L'année dernière, la FTC a bénéficié de l'assistance du New Economy Project offerte par l'Agency for International Development des États-Unis. Tirant parti de visites d'experts internationaux, la FTC a ouvert ses formations à des personnes d'autres ministères et organismes publics, d'universités et du secteur privé.

78. En conclusion, les problèmes que connaît la Jamaïque après une décennie de mise en œuvre de la législation sont certes, dans une certaine mesure, propres au pays, mais peuvent également être rapprochés de ceux qui ont été observés dans d'autres pays en développement. Pour chaque axe de la réforme proposée, un débat portant sur l'expérience internationale serait extrêmement utile, non seulement pour la Jamaïque, mais également pour d'autres pays où la nécessité de réformes dans ce domaine se fait également sentir.
