

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/WGTCP/W/187
29 mai 2002

(02-2942)

**Groupe de travail de l'interaction du commerce
et de la politique de la concurrence**

Original: anglais

COMMUNICATION DE L'ÉGYPTE

On trouvera ci-après le texte définitif d'un document reçu de la Mission permanente de l'Égypte qui a fait l'objet d'une distribution préliminaire à la réunion du Groupe de travail des 22 et 23 avril 2002.

- Point A): Soutien en faveur du renforcement progressif des institutions chargées de la concurrence dans les pays en développement au moyen du renforcement des capacités, conformément au paragraphe 25 de la Déclaration ministérielle de Doha;**
- Point B): Assistance technique et renforcement des capacités préconisés au paragraphe 24 de la Déclaration ministérielle de Doha.**

I. INTRODUCTION

Le paragraphe 25 de la Déclaration de Doha énonce le programme de travail, établi par les Ministres, pour le Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence sur la période allant jusqu'à la cinquième Conférence ministérielle de 2003. La Déclaration de Doha confère au Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence la charge de centrer ses travaux, entre autres choses, sur la clarification de ce qui suit: modalités du soutien en faveur du renforcement progressif des institutions chargées de la concurrence dans les pays en développement au moyen du renforcement des capacités en faisant en sorte de prévoir une flexibilité appropriée pour répondre aux besoins des pays en développement et pays les moins avancés. Le renforcement des institutions chargées de la concurrence dans les pays en développement au moyen du renforcement des capacités doit répondre aux préoccupations à long terme des pays en développement. La portée de l'assistance peut aller de l'élaboration d'une loi sur la concurrence en passant par la mise en place des autorités compétentes et la formation de leur personnel, jusqu'à la mise en œuvre et l'application de cette loi. Il y a lieu de noter que les pays en développement sont à des stades différents de l'élaboration de leur législation nationale sur la concurrence; aussi, dans la réalité, les besoins en matière de renforcement des capacités diffèrent d'un pays en développement à l'autre et, de ce fait, une approche uniforme n'est pas appropriée si le but est de donner un résultat concret qui profiterait de la même manière à l'ensemble des pays développés et des pays en développement Membres.

Nous attendons des programmes de renforcement des capacités qu'ils soient menés dans l'objectif de la mise en place d'autorités chargées de la concurrence qui soient ensuite capables de traiter de toutes les pratiques anticoncurrence à l'échelle internationale ainsi que nationale. Pour ce faire, il faudrait donc – avant tout – procéder à une "évaluation des besoins" au niveau de chaque

pays, de manière à ce que le Groupe de travail soit en mesure de savoir par où commencer et comment y répondre.

Les activités de renforcement des capacités dans les pays en développement doivent viser à renforcer les autorités chargées de la concurrence pour que la législation nationale soit mieux appliquée pour amener ces pays au niveau leur permettant de bénéficier des avantages de la coopération internationale pour lutter contre les pratiques commerciales restrictives qui contrecarreraient leurs objectifs de développement économique.

II. PRINCIPAUX PROBLÈMES RENCONTRÉS PAR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ET DE LA LÉGISLATION SUR LA CONCURRENCE

Les pays en développement sont confrontés à divers problèmes dont les suivants:

Tout d'abord le problème de l'élaboration de la législation nationale. De nombreux pays - notamment les pays en développement et les pays les moins avancés d'entre eux - n'ont pas l'expérience et ne disposent pas du personnel qualifié ayant les compétences nécessaires qui leur permettent d'élaborer leur législation nationale sur la concurrence.

Un second ensemble de problèmes concerne la mise en place de l'autorité chargée de la concurrence qui endossera la responsabilité de mettre en œuvre et d'appliquer la législation nationale sur la concurrence. Ces problèmes englobent la rareté des ressources et la difficulté à acquérir et à maintenir l'expertise nécessaire, ainsi que l'absence de l'infrastructure nécessaire (financière, matérielle, etc.) pour fonctionner de manière effective.

En troisième lieu, il y a le problème du coût élevé associé à la mise en œuvre/l'application de la loi nationale sur la concurrence. De nombreux pays préfèrent ne pas adopter de législation sur la concurrence, simplement parce que le coût de sa mise en œuvre est bien plus élevé que les avantages économiques qu'elle offre.

En quatrième lieu, il y a l'absence d'une culture de la concurrence et de publicité en sa faveur. Les parties prenantes comme les associations de consommateurs, les secteurs privés, les médias et autres groupes pertinents, qui ne sont pas familiarisés avec la notion et les avantages d'une bonne mise en œuvre de la législation nationale sur la concurrence, exerceront inévitablement des pressions sur la politique nationale pour empêcher l'application de la législation sur la concurrence à l'intérieur de leur pays.

III. ACTIVITÉS DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS PROPOSÉES POUR RÉPONDRE AUX BESOINS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Après avoir souligné certains des principaux problèmes que les pays en développement rencontrent dans le domaine de l'élaboration et de la mise en œuvre de leur législation nationale sur la concurrence, nous avons tenté ci-après de mettre en évidence les moyens éventuels permettant le renforcement progressif des institutions chargées de la concurrence dans les pays en développement. Cette section est divisée en deux sous-sections; la première découle des problèmes exposés ci-dessus, alors que la seconde apporte un éclairage sur les besoins de renforcement des capacités au regard des principaux éléments de la loi sur la concurrence. Comme l'a précédemment mentionné ce document, il est à noter que ceci n'est pas une proposition applicable uniformément.

1. Renforcement des capacités pour résoudre les problèmes rencontrés par les pays en développement

a) Dans le domaine de l'élaboration de la législation nationale sur la concurrence

Les pays en développement pourraient demander des activités de renforcement des capacités dont la finalité serait de disposer d'équipes et d'un personnel compétents capables d'élaborer la législation nationale de leur pays sur la concurrence. Les conseils, la formation, l'assistance et la coopération sur le plan technique prodigués par les organisations internationales et les pays qui disposent d'autorités chargées de la concurrence possédant la maturité et l'expérience nécessaires en la matière sont de bons instruments à utiliser à cet égard. Cela viendrait s'ajouter à: un échange d'exemplaires de la législation nationale sur la concurrence; la fourniture d'assistance et de conseils d'ordre technique et juridique concernant l'identification de la structure statutaire et des principaux éléments qui devraient être inclus dans la législation, y compris les actions et les sanctions aux plans administratif, pénal et civil; l'identification des enceintes administratives et judiciaires pour les actions en justice; et les procédures d'échange de renseignements.

b) Dans le domaine de la mise en place de l'autorité chargée de la concurrence

Les pays dont les autorités chargées de la concurrence ont acquis la maturité nécessaire peuvent assister les pays en développement: en fournissant la formation, le personnel enseignant pour l'enseignement spécialisé destiné au personnel de l'autorité nouvellement mise en place dans le pays en développement; en assurant le soutien budgétaire suffisant pour le travail courant de l'organe mis en place; en équipant l'autorité nationale des modèles de matériel les plus récents (ordinateurs, télécopieurs); en construisant une base de données des documents se rapportant à la concurrence qui soit facile à consulter. L'objectif doit être de faire en sorte que l'autorité chargée de la concurrence dispose d'une équipe compétente, soit gérée par un personnel compétent et obtienne l'infrastructure appropriée.

c) Dans le domaine des coûts élevés de la mise en œuvre de la loi sur la concurrence

Il faut rechercher les moyens de faire en sorte que les avantages de la mise en œuvre de la loi nationale sur la concurrence soient beaucoup plus conséquents que les coûts liés à cette mise en œuvre. À cet égard, il faut souligner que la loi sur la concurrence:

- Ne sera pas au profit de certains groupes de l'économie aux dépens des autres.
- Vise à optimiser le bien-être à la fois des consommateurs et des producteurs.
- Contribue à réaliser la répartition optimale des ressources.

d) Dans le domaine de la culture de la concurrence et de la publicité en sa faveur

Les institutions chargées de la concurrence dans les pays en développement doivent être chargées d'instruire les parties prenantes concernées quant aux avantages et aux inconvénients de la législation nationale sur la concurrence. À cet égard, les activités de renforcement des capacités doivent amener les autorités chargées de la concurrence à être capables de:

- Mener des consultations avec les groupes de parties prenantes concernés.
- Conduire des programmes de formation et d'enseignement au sein des universités et des autres institutions publiques et privées pertinentes.

- Créer un centre de consultation ayant pour mandat de fournir ses conseils, son expertise et des cours de formation aux hommes d'affaires, aux juristes et aux juges. Ce centre pourrait également jouer le rôle de groupe de réflexion que les pouvoirs publics utiliseraient lorsqu'ils auraient à examiner des cas de pratique anticoncurrentielle.
- Produire les documents d'information à diffuser au public.

2. Renforcement des capacités au regard des principaux éléments de la loi sur la concurrence

Les pays en développement Membres peuvent demander l'assistance et le renforcement des capacités de leurs institutions concernant l'application de leur législation nationale sur la concurrence. Fondamentalement, la législation sur la concurrence porte sur trois éléments essentiels qui couvrent la plupart des pratiques anticoncurrentielles, lesquels peuvent – en soi – former la base d'un ensemble structuré d'activités de renforcement progressif des capacités. Les domaines ci-après sont ceux qui nécessitent principalement un renforcement des capacités institutionnelles à cet égard:

- Arrangements horizontaux: Les programmes doivent aider les institutions des pays en développement à combattre les effets néfastes des accords implicites et explicites en renforçant leurs capacités afin qu'elles soient capables de:
 - Mobiliser des ressources pour détecter, examiner en profondeur et engager des poursuites contre les accords cartellaires qui ont une portée internationale.
 - Minimiser la portée de la collusion tacite au moyen de politiques économiques qui facilitent l'admission concurrentielle sur le marché.
- Les abus de position dominante sont considérés comme anticoncurrentiels et agiraient aux dépens des économies des pays en développement. De ce fait, il serait bon que les institutions des pays en développement soient capables d'évaluer:
 - Si la ou les société(s) concernée(s) sont suffisamment puissantes sur le marché pour adopter une conduite de prédateur.
 - S'il s'agit d'une constante claire impliquant de multiples exemples de l'abus ou simplement d'un exemple isolé.
 - S'il existe d'autres explications plausibles à la conduite concernée qui laissent entendre qu'elle a pu être utilisée à des fins commerciales légitimes.
- Fusions: Les institutions des pays en développement peuvent demander une assistance et un renforcement des capacités qui leur permettent de:
 - Faire une estimation des fusions et d'évaluer si une transaction envisagée accroîtrait substantiellement la capacité d'exercer un pouvoir sur le marché.
 - Évaluer les effets en termes d'efficacité de la fusion dans la mesure où les termes des lois nationales pertinentes l'autorisent, et examiner les facteurs qui créeraient un pouvoir sur le marché y compris le degré de concentration du marché, l'existence d'obstacles à l'admission, l'absence de produits de

remplacement pour le produit considéré, une baisse de la qualité ou l'absence d'innovation.

En tant que disposition générale, il faudrait envisager deux principes dans le déroulement de l'apport de soutien en faveur du renforcement progressif des institutions chargées de la concurrence dans les pays en développement au moyen du renforcement des capacités. Premièrement: la flexibilité en ce sens qu'une approche "uniforme" n'est pas appropriée dans la mesure où chaque pays doit avoir la possibilité de choisir comment appliquer un régime de la concurrence d'une manière qui reflète sa situation économique et réalise ses objectifs de développement. Deuxièmement: la progressivité en permettant aux pays en développement d'adopter une approche progressive pour le débat, l'introduction et la mise en œuvre relatifs à la législation sur la concurrence.

IV. RENFORCEMENT DES CAPACITÉS POUR LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

À la Conférence ministérielle tenue à Singapour en 1996, les Ministres ont décidé de créer un groupe de travail chargé d'examiner plus généralement l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence. À cette époque, cependant, les Ministres avaient clairement établi que les tâches du groupe de travail seraient analytiques et exploratoires, et que tous les débats ne sauraient se transformer en négociations sans décision prise par consensus explicite.

Cinq ans plus tard, les Ministres ont chargé le Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence de centrer la poursuite de ses travaux sur la clarification de questions particulières ayant trait à l'interaction du commerce et de la politique de concurrence. Le paragraphe 24 de la Déclaration de Doha reconnaît l'importance des besoins d'assistance technique et de renforcement des capacités des pays en développement et des pays les moins avancés "de façon qu'ils puissent mieux évaluer les implications d'une coopération multilatérale plus étroite pour leurs politiques et objectifs de développement, et le développement humain et institutionnel". De plus, le paragraphe 24 cite – sans les limiter – certains éléments de ces besoins comme "l'analyse et l'élaboration de politiques" pour lesquels l'assistance technique et le renforcement des capacités pourraient être demandés.

Besoin d'assistance technique et de renforcement des capacités

En se fondant sur le libellé du paragraphe 24 de la Déclaration de Doha, on peut imaginer que l'assistance technique et le renforcement des capacités des États Membres sont des conditions préalables susceptibles de conduire à un consensus sur l'adoption et la mise en œuvre effective d'un cadre multilatéral de coopération dans le domaine de la politique de la concurrence.

Définition du renforcement des capacités

La question du renforcement des capacités est cruciale pour tous les pays en développement ou pays les moins avancés. Elle va de pair avec les programmes de réforme économique. Aussi, la tâche la plus importante à laquelle sont confrontés les gouvernements de ces pays est de mettre en place des systèmes administratifs capables de traduire les politiques adoptées en programmes sociaux adaptés aux besoins d'une économie moderne. En conséquence, il est très important d'établir une définition du renforcement des capacités de manière à avoir une vue plus générale de tous ses aspects.

Le renforcement des capacités peut se définir comme "l'aptitude à accomplir les tâches appropriées de manière effective, efficace et durable". Ceci nécessite de renforcer les ressources humaines visées dans les institutions concernées et de fournir à ces institutions les moyens grâce auxquels ces ressources peuvent être effectivement organisées et entretenues pour effectuer les tâches

de programmation, de formulation de la politique et de mise en œuvre concernant tout sujet prioritaire.

À la lumière de la définition ci-dessus, le renforcement des capacités englobe deux éléments principaux: le renforcement des capacités humaines et des compétences analytiques d'une part, et le renforcement des capacités institutionnelles de l'autre. Les capacités humaines concernent le personnel qui procède à l'application de toute politique adoptée. Il s'ensuit que tout accroissement des capacités de l'individu dans le contexte de la fonction publique doit contribuer à l'accroissement des capacités de l'institution à laquelle il est rattaché. Le renforcement des capacités humaines peut se réaliser au moyen: d'une description de fonction claire et précise, de systèmes éducatifs spécifiques correspondant à la description de fonction, de programmes de formation interne et externe, et d'un approfondissement des compétences professionnelles. D'autre part, le renforcement des capacités des institutions peut être entretenu par l'acquisition de ressources fonctionnelles appropriées, la conception de procédures qui décrivent comment l'institution va fonctionner au niveau interne et avec les organismes extérieurs, par la création d'une mémoire de l'institution qui contienne ses lois, ses règlements, les données relatives à son organisation, ses déclarations de politique et ses protocoles opérationnels pertinents.

Concernant la législation sur la concurrence, les gouvernants dans les économies émergentes sont confrontés à plusieurs difficultés communes au regard de la formulation d'une politique de la concurrence et de l'introduction d'une loi sur la concurrence. Les problèmes de l'application constituent la principale difficulté de l'introduction d'une loi sur la concurrence car l'effet sera contraire à celui recherché si on introduit une pièce juridique sophistiquée qu'il est difficile, voire impossible, de faire mettre en œuvre par l'organisme existant chargé de la concurrence.

La création d'un organisme chargé de la concurrence efficient est considérée comme faisant partie intégrante de l'introduction de la politique de la concurrence. C'est cet organisme qui mène les enquêtes dans les cas de soupçon de violation des règles de la concurrence, qui publie les règlements, qui détermine les pénalités, qui surveille le marché et étudie les conditions en vigueur pour rechercher s'il y a des irrégularités dans les prix. Il donne également des avis au gouvernement sur la vente des entreprises d'État, et sur la santé globale de l'environnement concurrentiel. Étant donné son rôle de pivot, il est impératif de créer une institution efficiente si on doit introduire une loi sur la concurrence, car c'est sa politique d'application qui déterminera les incidences pratiques de la législation.

Pour effectuer toutes ces tâches, une institution chargée de la concurrence doit disposer: i) d'une structure transparente, indépendante et impartiale; ii) d'effectifs qualifiés qui comprennent des dirigeants, du personnel technique, des juristes et autres qui seront engagés dans les activités quotidiennes de l'institution; et iii) des ressources adéquates pour attirer un personnel compétent et le préserver de la corruption.

Les éléments ci-dessus représentent certaines des conditions préalables à la création d'une institution chargée de la concurrence.

Politique de la concurrence et besoins de l'Égypte en matière de renforcement des capacités

Comme beaucoup d'autres pays en développement, l'Égypte procède à une réforme complète de son économie et conduit un programme d'ajustement structurel depuis 1991. Ce programme de réforme est soutenu par un accord d'aide éventuelle de la part du FMI et un prêt au titre de l'ajustement structurel de la part de la Banque mondiale, en plus de l'effacement de la dette/l'allègement du service de la dette au niveau bilatéral accordés par le Club de Paris. L'objectif premier du programme de réforme, comme l'a résumé le FMI (1991) est: "de créer, à moyen terme, une économie de marché décentralisée et tournée vers l'extérieur, dans laquelle l'activité du secteur privé sera favorisée par un environnement libre, concurrentiel et stable, et sera autonome au regard de

l'intervention des pouvoirs publics". Dans cette perspective, l'adoption d'une loi nationale sur la concurrence est considérée comme l'une des prescriptions essentielles pour mettre en marche le programme de réforme.

En fait, l'Égypte n'a jamais jusqu'ici adopté de loi sur la concurrence. Elle n'a jamais eu de législation complète sur la concurrence, même si diverses dispositions contenues dans différentes lois traitent du comportement anticoncurrentiel de base. Toutefois, un projet est actuellement en discussion.

Le projet de loi comporte une disposition qui prévoit la création d'une Commission chargée de la concurrence et spécifie sa structure, ses besoins en personnel et ses pouvoirs. Elle précise également les droits et les procédures de la Commission de la concurrence en matière d'application de la loi, y compris les pénalités et les sanctions juridiques. Il faut cependant garder à l'esprit que ce n'est pas parce que la loi prévoit la création d'une Commission chargée de la concurrence que celle-ci fonctionnera de manière efficace et effective. L'Égypte a donc besoin d'une assistance technique et d'un renforcement des capacités au regard de tous les éléments mentionnés dans la première section du présent document. Il faudra se centrer particulièrement sur la formation du personnel, des spécialistes et des experts qui auront à faire appliquer la loi, ainsi que sur la fourniture à la Commission chargée de la concurrence de toutes les installations et tous les équipements de bureau nécessaires à son bon fonctionnement.

V. CONCLUSION

Les lois nationales sur la concurrence sont importantes pour favoriser les objectifs de développement des pays en développement dans la mesure où les pratiques anticoncurrentielles qui les affectent sont appliquées à une échelle mondiale. Toutefois, les gouvernants de ces pays rencontrent diverses difficultés lorsqu'il s'agit de formuler une politique de la concurrence et de créer un mécanisme d'application efficace. Aussi, tout cadre envisagé devrait avoir pour objectif fondamental de faire en sorte que les pays en développement et en particulier les pays les moins avancés bénéficient d'une assistance accrue et mieux coordonnée en ce qui concerne le renforcement des capacités dans ce domaine. Le mieux serait que l'aide au renforcement des capacités soit fournie aux pays sur une base individuelle pour faire en sorte qu'elle réponde aux besoins réels de chacun.
