



POLITIQUE DE LA CONCURRENCE DANS LES ÉCONOMIES EN TRANSITION

MARIA VAGLIASINDI*

Le rôle que joue la concurrence en tant que moteur d'efficacité et de croissance dans les économies développées a été longuement étudié. Désormais l'importance de la concurrence est aussi reconnue dans les économies en transition où elle apparaît comme un facteur essentiel dans le passage à l'économie de marché. Les avantages qu'offre la concurrence se manifestent par le biais de divers mécanismes. D'un point de vue théorique, la concurrence peut avoir des effets statiques et dynamiques désirables - en ce qu'elle accroît l'efficacité allocative et distributive, incite à innover et étaye la sélection du marché, en stimulant la survie des entreprises les plus efficaces. Le processus de réallocation des ressources qu'induit la sélection du marché peut se produire tant à l'intérieur d'un secteur qu'entre les secteurs, en fonction des économies d'échelle et de la plus ou moins grande facilité d'entrée et de sortie.

En ce qu'elle est un stimulant pour les dirigeants des entreprises, la concurrence peut également promouvoir l'efficacité. Une littérature abondante considère que la concurrence sur les marchés de produits est un puissant facteur de résolution du problème mandant-mandataire (d'agence) qui se pose entre propriétaires et dirigeants. Dans ce contexte, la concurrence apparaît comme une discipline, dans la mesure où les incitations sont plus aiguës en présence de concurrents¹. En particulier, un marché concurrentiel bien développé permet de déterminer la rémunération sur la base d'une comparaison entre la performance de l'entreprise et celle de ses concurrents. La concurrence augmente également la probabilité de faillite ou de pertes d'emplois, ce qui peut inciter les dirigeants et les travailleurs à accroître leur productivité et se traduire par des mouvements de personnel plus importants entre entreprises du secteur².

* Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement, BERD.

Les points de vue et opinions exprimés ici sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de la BERD.



Mais la concurrence peut également être un obstacle à l'efficacité. Les travaux économiques relatifs aux innovations techniques donnent des résultats plus ambigus en ce qui concerne l'impact de la concurrence sur l'innovation³. Dans la perspective schumpétérienne traditionnelle, le pouvoir de marché est une condition préalable à l'innovation, et par conséquent la concurrence est un obstacle à la croissance et à l'innovation.

Dans leur modèle théorique, Aghion *et al.* (1997) montrent que l'impact de la concurrence sur la croissance dépend essentiellement du comportement des entreprises. Quand les problèmes d'agence sont peu importants, le comportement optimal de l'entreprise est de maximiser son profit. L'effet schumpétérien joue alors et l'intensification de la concurrence réduit l'incitation à investir dans la recherche et le développement (R&D) dans la mesure où concurrence et R&D sont des substituts stratégiques. En revanche, lorsqu'il se pose de graves problèmes d'agence, les entreprises doivent verser une part plus importante des revenus aux investisseurs extérieurs. Pour attirer ces derniers, elles ont tendance à surinvestir dans les activités de recherche et de développement. Dans ce cas, la concurrence, la recherche et le développement sont des compléments stratégiques.

Dans le contexte des économies en transition, on considère généralement que l'effet d'une intensification de la concurrence est positif. La concurrence, qui signale un durcissement de la contrainte budgétaire et la nécessité d'une restructuration, apporte des informations sur les possibilités d'investissement et la qualité des dirigeants. Toutefois, selon d'autres études, à commencer par Blanchard et Kremer (1997), la concurrence peut entraîner une dégradation des résultats de l'entreprise au cours de la phase de désorganisation.

Les résultats des travaux empiriques sur les liens entre concurrence et résultats des entreprises sont d'une façon générale positifs et non ambigus. Selon Nickell *et al.* (1992), il y a une corrélation négative entre le degré de concentration sur le marché et la croissance de la productivité. Les résultats obtenus par Nickell *et al.* (1996) montrent que lorsque les problèmes d'agence sont importants, la concurrence joue un rôle positif important en tant que discipline. La concurrence et les pressions financières exercent un impact positif sur la croissance de la productivité. Le contrôle exercé par les actionnaires a également un impact positif sur la productivité, mais seulement quand l'actionnaire principal est extérieur à l'entreprise.

Djankov et Murrell (2001) ont effectué 67 analyses distinctes des économies en transition, en utilisant plusieurs instruments de mesure de la restructuration des entreprises et/ou différents indicateurs des pressions concurrentielles (concernant principalement la pénétration



des produits importés et la concurrence sur le marché intérieur). Dans l'ensemble, ces analyses indiquent que, dans les économies en transition, la concurrence sur les marchés de produits a été un puissant facteur d'amélioration de la productivité des entreprises. Les effets de la concurrence sont plus importants pour les pays n'appartenant pas à la Communauté des États indépendants (CEI). L'importance relative des différents types de concurrence sur les marchés de produits n'apparaît pas clairement. Les résultats empiriques donnent à penser que la concurrence étrangère a un effet plus important dans les pays d'Europe Orientale et les pays baltes que dans les pays de la CEI. Ce résultat s'explique peut-être en partie par des problèmes méthodologiques dus à un biais de sélection (une productivité élevée pourrait entraîner une forte concentration) ainsi que par la qualité des données, qui sont probablement moins fiables dans les pays de la CEI, d'autant plus que moins d'années se sont écoulées depuis les réformes.

Carlin *et al.* (2001) ont trouvé un résultat intéressant : la relation entre la concurrence et les résultats de l'entreprise est non linéaire, une concurrence plus intense ayant des répercussions négatives sur les résultats de l'entreprise. Ce résultat peut s'expliquer par l'effet schumpétérien que nous avons évoqué ci-dessus.

La question de savoir ce qu'il faut faire pour développer la concurrence reste assez controversée. La présente étude vise à mettre en lumière les relations entre la politique de la concurrence et la situation de la concurrence dans l'ensemble de l'économie. En principe, il peut y avoir concurrence avec ou sans politique de la concurrence. De plus, l'existence d'une autorité de la concurrence ou d'un droit de la concurrence ne garantit pas nécessairement qu'il y aura concurrence. Cela ne se produira que si la politique de la concurrence est effectivement appliquée.

En 2000, 23 des 26 économies en transition d'Europe Orientale et de l'ex-URSS avaient adopté une législation sur la concurrence. Toutefois, il n'existe encore guère de données sur la mise en œuvre de cette législation dans l'ensemble des économies en transition et sur les liens qui existent entre les progrès réalisés sur le plan juridique, l'efficacité de la mise en œuvre et l'intensité de la concurrence dans l'ensemble de l'économie.

La présente étude vise donc à présenter un bilan sommaire de l'efficacité de la politique de la concurrence dans les économies en transition et à mettre en lumière les différences régionales. Dans la première section, nous présentons un bref aperçu du calendrier d'adoption de la législation sur la concurrence et nous faisons état des progrès réalisés dans l'établissement du cadre juridique, en les classant selon trois principales dimensions. Dans la première partie, nous éva-

luons l'expérience des économies en transition dans le domaine de la mise en œuvre. Dans la deuxième partie, nous analysons les liens entre la mise en œuvre de la politique de la concurrence et les règles de la concurrence. La troisième partie présente un résumé de nos conclusions sur les relations entre l'efficacité de la mise en œuvre de la politique de la concurrence et les indicateurs d'intensité de la concurrence. La quatrième partie évalue l'efficacité relative de la politique de la concurrence, par rapport à celle des politiques plus indirectes qui ont pour objectif d'accroître l'intensité de la concurrence. Enfin, la dernière partie expose les conclusions.

*CALENDRIER DE L'ADOPTION DE LA LÉGISLATION
SUR LA CONCURRENCE ET ÉVALUATION DE L'EXPÉRIENCE
DES ÉCONOMIES EN TRANSITION*

Dans les économies en transition, l'adoption de lois sur la concurrence est relativement récente. Le tableau n°1 contient des renseignements relatifs à l'année d'adoption de la première loi ainsi que les dates des principales modifications qui lui ont été apportées, pour chacune des 26 économies en transition.

236

Les économies en transition ont été réparties en 6 catégories principales, classées principalement selon leur situation géographique, qui reflète aussi des sources de législation et un degré de développement similaires. La principale distinction est à établir entre les pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) et les pays de l'ex-URSS. Les PECO sont à leur tour divisés en deux groupes, selon qu'ils appartiennent au premier groupe (UE-1) ou au second groupe (UE-2) de pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne. Le processus d'adhésion à l'Union européenne a été un élément moteur qui a stimulé la mise en place de la politique de la concurrence et façonné son cadre juridique. Le groupe UE-1 est composé de trois des pays de Visegrad (la Hongrie, la Pologne et la République tchèque), de l'Estonie et de la Slovénie. Le groupe UE-2 comprend la République slovaque, les deux autres pays baltes (la Lituanie et la Lettonie), la Bulgarie et la Roumanie. La région de l'Europe du Sud-Est comprend la Croatie, l'Albanie, la Bosnie Herzégovine et la Macédoine. Les pays de l'ex-URSS se répartissent en trois zones géographiques : les pays du centre de la CEI (Russie, Ukraine et Bélarus), les pays situés à la périphérie de la CEI (y compris la Moldavie et le Caucase) et la région d'Asie Centrale (qui comprend le Kirghizistan, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan)⁴.

Comme le montre le tableau n°1, la Pologne a été le premier pays à adopter une législation sur la concurrence en février 1990, suivie



par la Hongrie, en novembre de la même année. En 1993, l'Estonie a été le dernier des pays du groupe UE-1 à adopter sa première loi. Les pays de ce groupe sont ceux qui ont apporté le plus grand nombre de modifications à leur législation sur la concurrence. Ils l'ont tous révisée au moins une fois, en introduisant des modifications majeures.

Les pays appartenant au groupe UE-2 ont également adopté leur première loi sur la concurrence au début du processus de transition, bien qu'un peu plus tardivement que les pays du premier groupe, et ont, à l'exception de l'un d'entre eux, déjà révisé au moins une fois leur législation. L'exception notable est la Roumanie, qui se trouve à la traîne, étant l'une des dernières économies en transition à avoir adopté une loi sur la concurrence, et le seul pays candidat à l'entrée dans l'Union européenne qui n'a pas encore modifié sa législation.

Il est intéressant de relever que ces pays ont adopté les amendements les plus utiles au moment de la conclusion des accords avec l'Union européenne sur la politique de la concurrence. Les quatre pays de Visegrad ont conclu des accords avec l'Union européenne sur la concurrence en 1995, la Bulgarie en 1997, et les pays baltes et la Roumanie en 1999. Il est étonnant de noter que les pays baltes ont adopté la plupart de leurs amendements de 1997 à 1999, tandis que la Roumanie s'est dotée d'une législation complète en 1996. La Slovénie est le seul pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne qui n'a pas encore conclu d'accord avec l'Union européenne sur la politique de la concurrence.

Les pays d'Europe du Sud-Est ont adopté leur législation sur la concurrence sensiblement plus tard que les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, la Croatie et l'Albanie adoptant leur première loi en 1995, et la Macédoine en 2000 seulement. Au milieu de l'année 2001, la Bosnie Herzégovine n'avait pas encore établi son projet de loi sur la concurrence. Par ailleurs, il est également intéressant de relever qu'aucun de ces pays n'a apporté de modification majeure à sa législation initiale.

En revanche, les pays de l'ex-URSS, en particulier ceux des régions centrales, ont une solide tradition en matière de législation sur la concurrence, tandis que la majorité d'entre eux (2 sur 3) ont mis à jour leur législation en adoptant des amendements importants. Les pays se trouvant à la périphérie de la CEI accusent un retard tant en ce qui concerne le calendrier d'adoption de la législation - la Géorgie ayant adopté sa première loi en 1996 seulement et l'Arménie élaborant toujours son premier projet de loi - que de l'absence d'améliorations apportées au cadre législatif. Parmi les pays d'Asie Centrale, seul le Turkménistan n'avait pas encore élaboré sa loi sur la concurrence au milieu de

Tableau n°1
Adoption d'une législation sur la concurrence et d'amendements
à cette législation

PAYS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
UE-1											
<i>Hongrie</i>	LOI	=						↑			↑
<i>Pologne</i>	LOI					↑	=	=	=		
<i>République tchèque</i>		LOI	=				↑			↑	
<i>Estonie</i>				LOI		=				↑	
<i>Slovénie</i>			LOI								↑
UE-2											
<i>Lituanie</i>			LOI	=						↑	
<i>Roumanie</i>							LOI				
<i>Lettonie</i>		LOI		=				↑			
<i>République slovaque</i>		LOI					↑				
<i>Bulgarie</i>		LOI	=						↑		
Europe du Sud-Est											
<i>Croatie</i>						LOI					
<i>Albanie</i>						LOI	=				
<i>Ex-République yougoslave de Macédoine</i>											LOI
<i>Bosnie-Herzégovine</i>											
CEI Centre											
<i>Ukraine</i>		LOI		=		=		=	↑		
<i>Bélarus</i>			LOI								
<i>Russie</i>		LOI	=					↑			
CEI périphérie											
<i>Moldavie</i>		LOI		=							
<i>Géorgie</i>							LOI				
<i>Azerbaïdjan</i>				LOI				=			
<i>Arménie</i>											Projet
Asie Centrale											
<i>Kirghizistan</i>					LOI						
<i>Kazakhstan</i>		LOI				=					
<i>Ouzbékistan</i>			LOI		=		=				
<i>Tadjikistan</i>			LOI								
<i>Turkménistan</i>											

Notes : * indique l'année d'adoption de la première loi. ↑ indique l'année d'adoption d'un amendement apportant des modifications majeures. = indique l'année d'adoption d'un amendement apportant des modifications mineures.

l'année 2001, tandis que les autres pays n'avaient pas encore introduit d'amendement.

Dans les paragraphes qui suivent, nous restreignons notre analyse aux pays dont le nom apparaît en italique dans le tableau, pour la principale raison qu'ils avaient tous adopté une loi en 1996 et que par conséquent il s'est écoulé depuis une période suffisante pour en évaluer l'efficacité.

Évaluation des principaux critères relatifs à la législation sur la concurrence

Avant de passer à l'analyse, nous présentons les principaux critères que nous appliquerons pour évaluer la législation (et sa mise en œuvre). Les principaux critères de mesure de l'efficacité de la mise en œuvre des règles de la politique de la concurrence se rapportent : (1) à l'application, (2) à la promotion de la concurrence et (3) à l'efficacité institutionnelle⁵.

La dimension application

Une définition étroite de la politique de la concurrence s'attacherait aux règles « antitrust », c'est-à-dire à l'interdiction faite aux entreprises d'avoir des pratiques anticoncurrentielles, notamment l'abus de position dominante, les ententes injustifiables, les autres accords et concentrations interdits (horizontaux et verticaux). Dans la définition des cas de violation, il est important que la référence au critère économique soit facilement compréhensible. Dans le cas inverse, où les règles sont définies de façon rigide, sans égard aux principes économiques qui les sous-tendent, il est probable qu'elles seront insuffisantes ou excessives. C'est-à-dire qu'elles pourraient ne pas interdire des actions contraires à la concurrence sur le marché et interdire au contraire des mesures inoffensives. Par exemple, en cas d'abus de position dominante, si nous ne nous référons pas à un critère économique, l'interdiction pourrait être prononcée sur le seul critère de la taille, quand la part de marché dépasserait un certain seuil. Nos critères exigent tout d'abord que la loi contienne une définition minimum acceptable de l'abus de position dominante (c'est-à-dire une définition qui aille au-delà d'une présomption établie par le dépassement d'une certaine part de marché) et non une simple interdiction de la position dominante. Plus spécifiquement, la position dominante doit être une condition nécessaire de l'abus et l'interdiction doit se rapporter à un comportement visant à accroître le pouvoir de marché ou à restreindre la concurrence.

Pour les autres accords horizontaux et verticaux, l'on considère qu'il est approprié d'appliquer la règle de raison. L'interdiction ne devrait s'appliquer que si les accords ont pour effet de limiter considérablement



la concurrence. De même, en ce qui concerne les concentrations, la loi est considérée appropriée si elle ne les déclare illégales que lorsqu'elles ont pour effet de restreindre considérablement la concurrence. Ce n'est que pour ce que nous considérons comme les formes les plus pernicieuses de pratiques anticoncurrentielles des ententes injustifiables (notamment la fixation des prix, la répartition du marché et/ou les soumissions concertées) que nous exigeons une règle propre interdisant les accords entre des entreprises qui sont en concurrence⁶.

L'évaluation des règles applicables en cas de pratiques anticoncurrentielles des entreprises qui viennent d'être décrites ne sont pas différentes des règles antitrust traditionnellement appliquées dans les économies de marché matures, la principale différence étant le niveau de détail requis dans la définition des critères économiques applicables. Ces critères sont importants dans les économies en transition dans la mesure où les opérateurs publics et privés ont une moins grande expérience de marchés fonctionnant bien.

Nous avons ajouté une autre dimension importante qui concerne les pratiques anticoncurrentielles d'autres entités publiques. Ces dispositions visent à empêcher des entités dotées d'un pouvoir discrétionnaire, en particulier au niveau local, de prendre des mesures qui constituent des obstacles à la concurrence. Cet élément additionnel est très important dans les économies en transition, dans la mesure où il offre de nouveaux instruments juridiques dans un domaine qui est susceptible d'être une source importante de restrictions de la concurrence affectant l'ensemble de l'économie. L'interdiction faite aux autorités et aux organes régionaux ou locaux concerne notamment les restrictions au libre mouvement de marchandises et de capitaux entre régions ou localités, ainsi que les restrictions à la concurrence dans le domaine de la production d'infrastructures ou d'autres biens et services.

La troisième dimension de l'application de la législation concerne le recours à des amendes pour sanctionner les abus les plus graves. Les critères juridiques examinent si ces amendes sont suffisantes pour avoir un effet dissuasif et si un barème différencié a bien été établi de sorte que les violations les plus graves (ententes injustifiables) sont passibles des amendes les plus fortes.

La dimension promotion de la concurrence

La dimension promotion de la concurrence concerne les avis que peuvent émettre les institutions sur les projets de loi et autres actes juridiques de l'État. Cette dimension est particulièrement adaptée aux besoins des économies en transition où certains fonctionnaires ne savent même pas qu'il existe une loi sur la concurrence et où la majorité d'entre eux ne connaissent pas bien son contenu. Par conséquent, l'autorité de



la concurrence se trouve désavantagée dans ses relations avec les puissants ministères et organes réglementaires et peut ne pas être en mesure de remplir son mandat en matière d'application de la concurrence, tel qu'il a été décrit ci-dessus.

Pour définir les critères d'évaluation de la dimension promotion de la concurrence, nous examinons si les dispositions de la loi permettent à l'autorité de proposer des modifications des réglementations concernant un large éventail de politiques économiques qui affectent la concurrence, plus particulièrement les réglementations des secteurs de l'infrastructure et les politiques de privatisation. En ce qui concerne l'infrastructure, nous demandons que l'autorité ait le pouvoir soit de changer la réglementation, soit, quand celle-ci est inexistante ou mal définie, d'introduire de nouvelles lois et réglementations. En ce qui concerne la privatisation, nous regardons si la législation donne à l'autorité de régulation le pouvoir de démanteler les actifs des sociétés afin de les restructurer et de favoriser ainsi la concurrence avant la privatisation, ou bien, remède ultime, pour corriger un abus persistant de position dominante. Enfin, une dernière sous-dimension mesure le mandat ou l'obligation qui est faite à l'autorité de diffuser des rapports annuels et/ou des renseignements sur ses activités au Parlement et au public. Dans les économies en transition qui ont récemment privatisé certains de leurs équipements collectifs, mais où l'expertise en matière de réglementation est rare et où les dispositions essentielles de la politique de la concurrence sont mal connues, intégrer les principes de la concurrence dans les activités législatives et réglementaires des pouvoirs publics peut présenter des avantages considérables. L'OCDE fournit à cet égard un exemple intéressant qui concerne les pays baltes. L'affaire concernait un des abus les plus graves (le cas d'une entente injustifiable consistant en un accord international par lequel les producteurs lettoniens et les producteurs lituaniens se répartissaient le marché). L'accord a été découvert pendant une visite de routine faite sur le site de l'entreprise lituanienne pendant laquelle le directeur de l'entreprise a communiqué une copie du texte de l'accord et fait une déclaration reconnaissant que l'accord avait été conclu. Cet exemple souligne que la législation sur la concurrence est généralement mal connue dans la région⁷.

La dimension institutionnelle

Les décisions de l'autorité de la concurrence peuvent affecter des intérêts économiques et commerciaux importants qui ont une influence considérable sur les pouvoirs publics. Pour cette raison, l'on considère généralement que l'autorité de la concurrence doit être dotée de la plus grande indépendance possible vis-à-vis des autres entités publi-



ques, de façon à ce qu'elle puisse prendre ses décisions sur la base d'un examen de fond, sans être influencée par les groupes d'intérêt. Les critères appliqués pour évaluer la catégorie institutionnelle sont fondés sur le degré d'indépendance politique de l'autorité de la concurrence, la transparence de cet organisme, et l'efficacité du processus d'appel. Pour ce qui est de l'indépendance, nous adoptons un critère relatif à l'indépendance *de facto*, à savoir l'existence de poids et de contre-poids suffisants et d'un minimum d'indépendance budgétaire. Ces éléments peuvent être plus importants que l'indépendance politique formelle, critère qui est considéré comme satisfait si le directeur de l'autorité de la concurrence n'est ni nommé par le gouvernement ou un ministre particulier, ni responsable devant eux, mais est responsable devant le Parlement et ne peut être révoqué que par celui-ci. Pour assurer une transparence totale, la loi doit disposer explicitement que toutes les décisions doivent être publiées ou, au minimum, être à la disposition du public. En ce qui concerne les appels, il faut que l'appel en dernier ressort se fasse devant les tribunaux ou devant des juridictions indépendantes spécialisées.

Classification de la législation relative à la politique de la concurrence dans les économies en transition

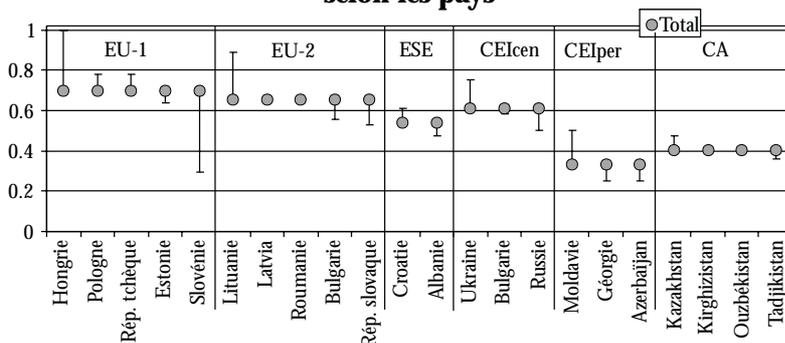
242

Dans le paragraphe suivant, nous essayons de déterminer s'il existe des schémas régionaux caractéristiques des progrès réalisés dans le domaine de la législation sur la politique de la concurrence, pour les trois dimensions principales qui ont été décrites ci-dessus. Nous fondons notre analyse sur les derniers renseignements disponibles, recueillis au moyen d'une enquête qui s'adressait à toutes les autorités de concurrence des économies en transition.

La graphique n° 1 présente la variation entre les résultats régionaux moyens, de même que la variation des résultats des pays au sein de chaque groupe régional. Elle montre qu'il existe bien des schémas régionaux persistants, ce qui confirme les remarques faites précédemment sur les caractéristiques régionales en ce qui concerne le calendrier d'adoption de la législation et des amendements. Il est à noter qu'environ la moitié de la variance totale de l'indicateur relatif à la législation sur politique de la concurrence s'explique par l'appartenance régionale.

L'indicateur relatif aux progrès réalisés en matière de législation sur la concurrence montre que les deux groupes de pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne (UE-1 et UE-2) ont réalisé des progrès considérables dans la mise en place de leur cadre législatif. Ils sont suivis par les pays d'Europe du Sud-Est et les pays du centre de la CEI, tandis que le reste des pays de l'ex-URSS (les pays situés à la périphérie

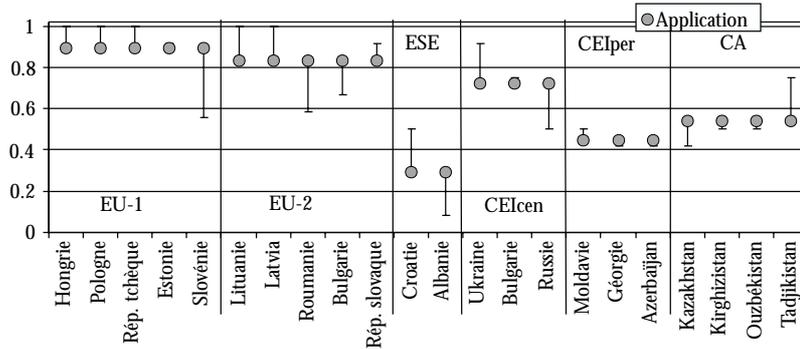
Graphique n° 1
Indicateurs relatifs à la législation sur la politique
de la concurrence et écarts par rapport à la moyenne,
selon les pays



de la CEI et les pays d'Asie Centrale) marquent un retard significatif. L'écart par rapport à la moyenne régionale respective est très faible, sauf pour deux pays du groupe des candidats à l'adhésion à l'Union européenne (la Hongrie recevant la note maximum tandis que la Slovaquie a un retard considérable). Il est intéressant de noter que la Slovaquie, pays qui est le bon dernier de son groupe régional est le seul qui n'ait pas encore conclu d'accord avec l'Union européenne sur la politique de la concurrence, ainsi qu'on l'a déjà mentionné précédemment.

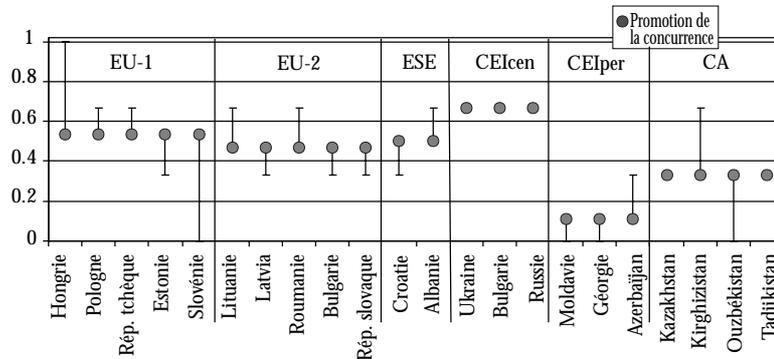
Si l'on étudie maintenant plus attentivement chaque dimension du cadre législatif, il est remarquable de relever que la dimension application de la législation, qui est représentée dans le graphique n°2 ci-dessous, se caractérise, pour chacun des pays, par un très faible écart par rapport à la moyenne régionale. Les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne atteignent presque le niveau des économies de marché, le premier groupe obtenant un résultat moyen de 0,9/1, et les trois pays de Visegrad (Hongrie, Pologne et République tchèque) ayant déjà mis en place un cadre législatif de base pleinement adéquat. La note moyenne des pays du second groupe ne diffère pas sensiblement de celle du premier groupe, deux pays baltes (la Lettonie et la Lituanie) se trouvant en tête, avec la note maximum. La Bulgarie, la Roumanie et la Slovaquie sont encore les derniers des pays candidats. Les pays du centre de la CEI se sont également dotés d'un bon cadre juridique, et satisfont ainsi à près des trois-quarts des critères énoncés. Les pays d'Asie Centrale satisfont à plus de la moitié des conditions requises, tandis que les pays de la périphérie de la CEI et les pays d'Europe du Sud-Est sont loin d'obtenir la moitié de la note maximum.

Graphique n° 2
Application de la législation relative à la concurrence par région
et écarts par rapport à la moyenne, selon les pays



Pour la dimension promotion de la concurrence - qui est représentée à le graphique n°3 ci-après - les notes sont beaucoup plus faibles et les variations beaucoup plus grandes tant à l'intérieur des régions qu'entre elles. Les pays du centre de la CEI constituent une exception à cette tendance générale dans la mesure où tous les pays ont la même note, soit 0,6 qui est donc la moyenne, ce qui fait de cette région le chef de file dans le domaine des dispositions juridiques favorables aux activités de promotion de la concurrence. Suivent ensuite les pays du groupe UE-1 dont la moyenne est cependant biaisée à la baisse du fait de l'absence de dispositions relatives à la promotion de la concurrence dans la législation slovène. Les pays d'Europe du Sud-Est ont des notes légèrement supérieures à celles des pays candidats à l'Union européenne du second groupe (UE-2).

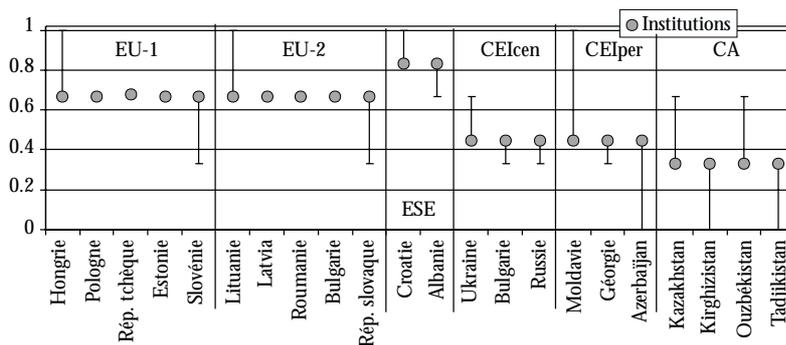
Graphique n° 3
Législation relative à la promotion de la politique de la concurrence
selon les régions et écarts par rapport à la moyenne, selon les pays



Au dernier rang se trouvent les pays de la périphérie de la CEI, qui ont une note très basse (inférieure à 0,2), les législations de la Moldavie et de la Géorgie ne contenant aucune disposition relative à la promotion de la concurrence.

La dernière dimension de l'évaluation relative au cadre juridique de la politique de la concurrence concerne la dimension institutionnelle, représentée sur le graphique n°4 ci-dessous. Les pays d'Europe Centrale et de l'Europe du Sud-Est ont adopté de solides dispositions juridiques relatives aux institutions, la Hongrie, la Lituanie et la Croatie atteignant la note maximum alors que tous les pays de la CEI (à l'exception de la Moldavie) obtiennent des notes très basses, l'Azerbaïdjan, le Kirghizistan et le Tadjikistan n'ayant adopté aucune disposition juridique relative au cadre institutionnel de la concurrence.

Graphique n° 4
Dispositions juridiques relatives aux institutions
de la concurrence au niveau régional et écarts selon les pays.



245

Évaluation des principaux critères de mise en œuvre

Dans les paragraphes qui suivent, nous établissons un classement des résultats obtenus par les différentes autorités de la concurrence selon l'efficacité de la mise en œuvre des dispositions législatives. Les critères que nous utilisons sont semblables et parallèles à ceux que nous avons utilisés pour classer les résultats relatifs au cadre juridique et nous les décrivons rapidement ici. Le seul point important à ajouter dans le cas de la mise en œuvre est que les critères de classification devraient être indépendants de la taille du pays, de façon à ne pas pénaliser les petits pays qui traitent d'affaires relativement peu nombreuses par rapport aux grands pays. Par conséquent, nous ne nous référons pas ici au nombre total d'actions intentées ou de violations constatées, mais à un seuil, exprimé en pourcentage.



La dimension application

La dimension application évalue l'efficacité des actions intentées par les autorités de la concurrence dans des affaires concernant les pratiques anticoncurrentielles des entreprises ou des organes publics.

Nous considérons qu'une autorité est efficace si 10 % des décisions relatives aux affaires d'abus de position dominante, aux ententes injustifiables et aux autres accords aboutissent à établir des violations. Nous considérons que les autorités sont partiellement efficaces si elles sont capables d'établir au moins une violation dans chacun de leurs domaines respectifs. Pour ce qui est des concentrations, on considère que l'autorité est efficace si au moins 10 % des décisions prises dans les affaires examinées aboutissent à un résultat (et partiellement efficace si elles ont examiné au moins un cas). Pour ce qui est des amendes, on considère qu'elles constituent un instrument efficace si au moins une des trois amendes les plus importantes infligées au cours d'une année concerne une entente injustifiable.

La dimension promotion de la concurrence

Le critère de promotion de la concurrence évalue l'efficacité des autorités de la concurrence dans leur rôle de défenseur de la concurrence. Ce critère est rempli si au moins 50 % des observations ou objections formulées en matière d'infrastructures sont acceptées, ou au moins 50 % des privatisations ont été approuvées sous réserve de certains changements. Nous considérons que les efforts faits afin d'informer l'opinion publique et de la convaincre des avantages de la concurrence sont couronnés de succès s'ils s'adressent spécifiquement aux consommateurs et aux petites entreprises.

La dimension institutionnelle

Pour l'évaluation de l'application de la législation et de la mise en œuvre des mesures de promotion de la concurrence, on utilise des données communiquées par les autorités de la concurrence de chaque pays. Pour cette troisième catégorie, compte tenu de la nature de l'évaluation requise pour la dimension institutionnelle, on a utilisé les réponses obtenues à un questionnaire envoyé à des juristes et à d'autres personnes connaissant bien les pratiques juridiques du secteur de la concurrence dans chaque pays⁸.

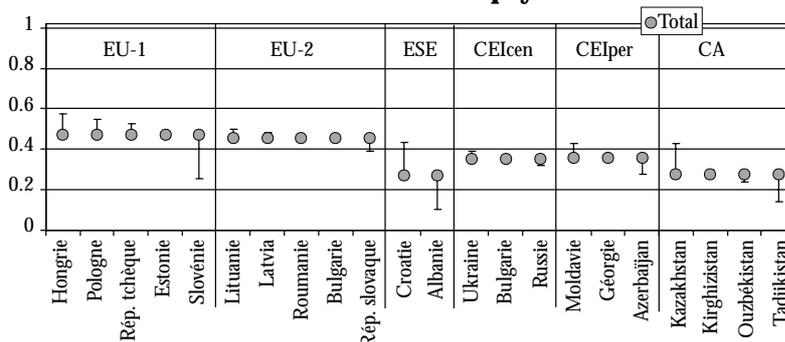
L'évaluation de l'indépendance est notamment fondée sur le nombre de décisions que les autorités n'ont pas prises ou bien qu'elles ont prises, mais qui ont été annulées pour des raisons politiques. Le critère de transparence cherche à mesurer dans quelle mesure les décisions et les rapports annuels sont portés à la connaissance du public et dans quelle mesure le grand public connaît les dispositions relatives à la législation

sur la concurrence. En ce qui concerne les appels, on cherche à évaluer s'ils ont été jugés sur des bases économiques et non exclusivement sur des bases juridiques.

Classification de la législation relative à la concurrence dans les économies en transition

Les indicateurs relatifs à l'ensemble de la mise en œuvre de la politique de la concurrence montrent que les pays qui ont obtenu les meilleurs résultats sont les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, suivis par les pays de la CEI (centre et périphérie), les pays d'Europe du Sud-Est et les pays de l'Asie Centrale restant à la traîne. Les différences entre régions ne sont pas très importantes. Toutefois, le graphique n°5 fait apparaître des schémas régionaux très caractéristiques, comme on l'a déjà noté pour l'indicateur relatif à la législation.

Graphique n° 5
Mise en œuvre de la politique de la concurrence selon les régions et écarts selon les pays

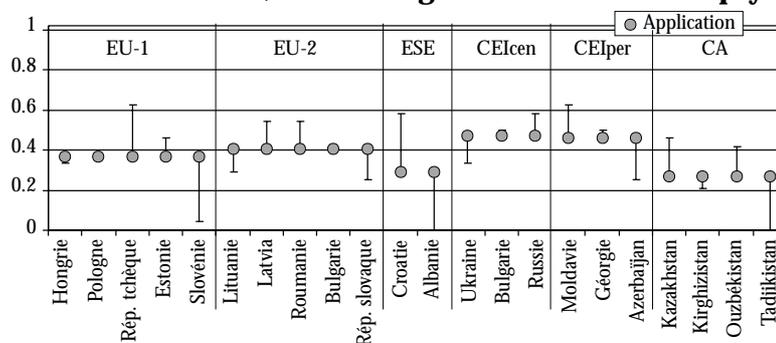


Par exemple, parmi les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, la Slovénie reste à la traîne en termes de mise en œuvre. Le très faible écart de la note de la majorité des autres pays par rapport à leur moyenne régionale respective confirme l'existence de schémas régionaux de mise en œuvre. Il est remarquable que la variance régionale explique environ 45 % de la variance totale.

Contrairement à l'indicateur global, les notes relatives à la dimension application font apparaître des variations plus fortes entre les régions. De façon surprenante cependant on ne note pas de différence significative entre les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne et les pays de la CEI (centre et périphérie). Cela s'explique en grande partie par les écarts très importants entre pays de chacune de ces régions. Les pays ayant obtenu les meilleurs résultats en matière d'application sont la République tchèque dans le groupe des pays candi-

ats à l'adhésion à l'Union européenne, et la Russie et la Géorgie, respectivement, dans les groupes des pays du centre et de la périphérie de la CEI. Il est intéressant de relever que parmi les pays qui ont obtenu les meilleurs résultats en matière d'application de la législation sur la concurrence, se trouvent ceux qui ont intenté des actions contre les ententes injustifiables, tels que la République tchèque, la Slovaquie et la Lituanie.

Graphique n° 6
Dimension application de la mise en oeuvre de la politique de la concurrence, selon les régions et écarts selon les pays

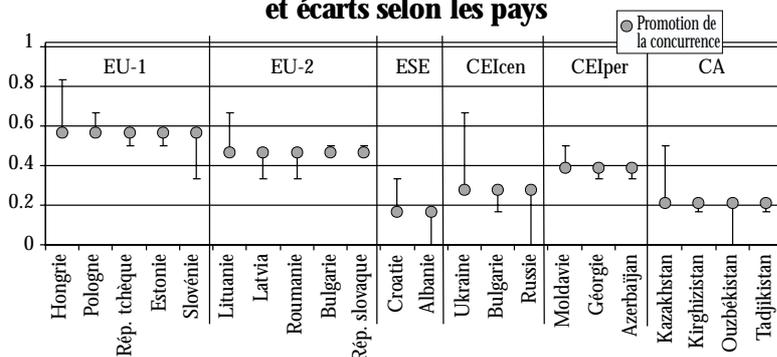


248

Parmi les pays de l'ex-URSS, la Russie est celui qui a la plus longue expérience en matière d'actions intentées contre des organes étatiques pour limitation de la concurrence, elle est suivie par la Géorgie. Les instances introduites contre les autorités locales et régionales concernent souvent l'imposition d'obstacles à l'entrée sur les marchés locaux⁹.

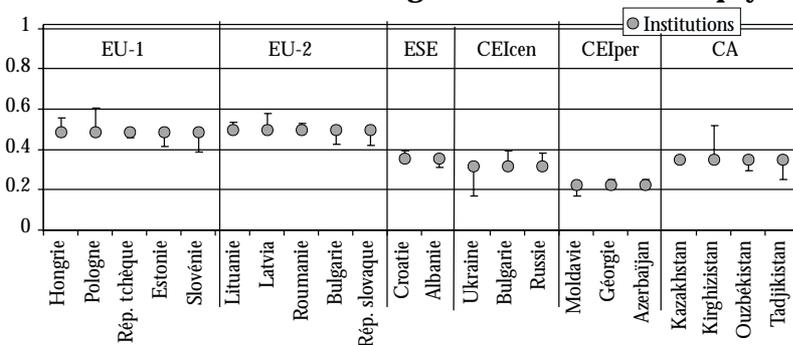
La dimension promotion de la concurrence, qui est résumée dans le graphique n° 7, fait apparaître des schémas régionaux fortement différenciés ainsi qu'une nette avance des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, la Pologne obtenant les meilleurs résultats. On observe toutefois également de forts écarts entre les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, comme dans le cas de la Roumanie, dont la note est sensiblement supérieure à celle de la moyenne des pays du groupe UE-2, et de la Slovénie, dont la note est sensiblement inférieure à la moyenne des pays du groupe UE-1. Dans d'autres régions, on observe également des écarts très accentués par rapport à la moyenne régionale. La Bélarus et le Kirghizistan obtiennent une note sensiblement supérieure à celle des autres pays, se rapprochant de la moyenne des groupes UE-1 et UE-2, tandis que la Russie et l'Ouzbékistan n'ont obtenu aucun résultat dans le domaine de la promotion de la politique de la concurrence.

Graphique n° 7
Dimension promotion de la concurrence de la mise en œuvre de la politique de la concurrence selon les régions et écarts selon les pays



Les autorités de la concurrence de nombreux pays ont indiqué que leurs principales activités avaient concerné les projets de réglementation des infrastructures, alors que dans le passé leurs interventions avaient plutôt concerné les privatisations. En revanche, dans certains pays, tels que la Russie, les autorités n'avaient guère consacré de temps à l'adoption de mesures concernant les monopoles naturels. Dans ces pays, les problèmes de soumissions concertées qui se sont posés lors des ventes qui ont eu lieu dans le cadre des privatisations ont été principalement réglés par l'intervention du Procureur général, de la Commission de la propriété d'État, des services de sécurité et même des organes de réglementation monétaire¹⁰. Les bons résultats de la Bélarus s'expliquent par d'énergiques campagnes d'information, le plus grand nombre de séminaires s'adressant aux organisations de consommateurs.

Graphique n° 8
Dimension institutionnelle de la mise en œuvre de la politique de la concurrence, selon les régions, et écarts selon les pays.





Pour ce qui est de la mise en œuvre de la dimension institutionnelle - que montre le graphique n°8 ci-dessus - les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne obtiennent là aussi les meilleurs résultats, les variations au sein des régions étant limitées. Toutefois, dans ce cas, la quasi-inexistence, au sein d'une même région, d'écarts par rapport à la moyenne fait que la variance régionale explique plus de 60 % de la variance totale.

Décalage dans la mise en œuvre de la politique de la concurrence dans les économies en transition

Nous pouvons maintenant essayer de déterminer dans quelle mesure les dispositions de la législation sur la concurrence ont été mises en œuvre. Pour ce faire, nous pouvons, pour chaque dimension, examiner la différence entre la note donnée à chaque pays en matière de mise en œuvre et la note donnée en matière d'adoption de la législation, et la comparer à la moyenne régionale. Une valeur négative (positive) indique que la mise en œuvre est en retard (en avance) par rapport à l'adoption des dispositions juridiques. Il n'est pas surprenant de constater que, dans la plupart des pays, les résultats obtenus en matière de mise en œuvre sont inférieurs à ceux qui sont enregistrés en matière d'adoption des normes juridiques, tant en ce qui concerne les moyennes régionales que les notes obtenues par chaque pays. Dans ce cas, la variation générale est faible et elle n'explique qu'un tiers de la variation totale.

Les résultats obtenus par les pays des groupes UE-1 et UE-2 sont assez décevants et montrent bien qu'il est plus facile d'adopter des règles que de les appliquer effectivement. Alors que la législation hongroise sur la concurrence est la seule à satisfaire à tous les critères, ce pays est légèrement en retard sur la Pologne en termes de mise en œuvre. En revanche, dans les pays de la périphérie de la CEI, les résultats obtenus en matière de mise en œuvre sont légèrement supérieurs à ceux obtenus pour l'adoption des règles. Et les notes les plus faibles sont celles des économies en transition. Il est par ailleurs surprenant de noter que la Géorgie et l'Azerbaïdjan, qui obtiennent les plus mauvais résultats en termes d'adoption des règles, ont de meilleurs résultats en matière de mise en œuvre. Une explication partielle est peut-être que les pays dont la législation manque de clarté se caractérisent peut-être par l'adoption de mesures plus énergiques dans quelques domaines restreints.

En matière d'application des règles, on observe une forte différenciation selon les régions, ce qui est confirmé par le fait que la variation régionale explique plus de la moitié de la variance globale du décalage. Pour les pays de l'Europe du Sud-Est et les pays CEI périphérie, le décalage moyen entre l'adoption des règles et l'application est relativement faible. En Rus-



sie, Croatie et Géorgie, la note relative à l'application est meilleure que la note attribuée à l'adoption des règles.

Le décalage entre les résultats obtenus en matière d'adoption et d'application des règles est important dans les pays des groupes UE-1 et UE-2, qui obtiennent de très mauvaises notes (autour de - 0.5). Tandis que la République tchèque, la Hongrie et la Pologne remplissent tous les critères fixés en matière d'établissement des règles, la République tchèque obtient de bien meilleurs résultats dans le domaine de leur mise en œuvre. La meilleure note obtenue par la Roumanie vient du fait qu'elle possède moins de règles dans ce domaine.

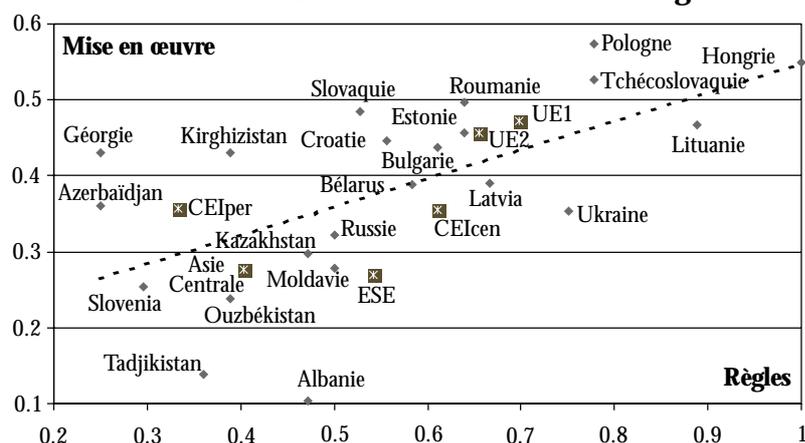
Comme pour l'application de la législation, la note attribuée en ce qui concerne la mise en œuvre de la promotion de la concurrence varie sensiblement selon les régions, les variations régionales expliquant 45 % de la variance globale du décalage dans ce domaine, malgré des gros écarts entre les pays.

Contrairement aux pays de la CEI centre et aux pays de l'Europe du Sud-Est, la majorité des pays appartenant aux groupes UE-1 et UE-2 n'accusent pas de décalage dans la mise en œuvre des activités de promotion de la concurrence. Alors que la législation hongroise actuelle sur la concurrence est la seule qui réponde à nos quatre critères en matière de règles de promotion de la concurrence, la Hongrie vient derrière la Pologne pour ce qui est de la mise en œuvre.

Pour ce qui est de cette dimension (promotion de la concurrence), les pays de la CEI périphérie se caractérisent par des notes plus élevées dans le domaine de la mise en œuvre que dans celui de l'établissement des règles. Toutefois, ceci s'explique partiellement par le fait que leurs dispositions juridiques relatives à la promotion de la concurrence sont parmi les moins avancées des économies en transition. La Géorgie, la Moldavie et la Slovénie ont un décalage très important, dans la mesure où leurs notes en matière de mise en œuvre sont moyennes ou supérieures à la moyenne, tandis que dans le domaine de l'adoption des règles elles ne satisfont à aucun des critères posés.

Pour ce qui est de la composante institutionnelle, on observe des variations beaucoup plus importantes au sein des régions, en particulier en ce qui concerne les pays de la périphérie de la CEI et les pays d'Asie Centrale. Ceci est dû au fait que pour cette composante, l'existence de règles plus ou moins strictes ne semble pas affecter la mise en œuvre. Cela est particulièrement intéressant à noter en ce qui concerne les règles et explique la très bonne performance apparente de pays tels que l'Azerbaïdjan par rapport à la Moldavie par exemple. La Moldavie a reçu une note sensiblement supérieure à l'Azerbaïdjan pour ce qui est des dispositions juridiques, tandis qu'en termes de mise en œuvre ces deux pays obtiennent à peu près la même note.

Graphique n° 10
Corrélation entre l'établissement de règles
et leur mise en œuvre aux niveaux national et régional



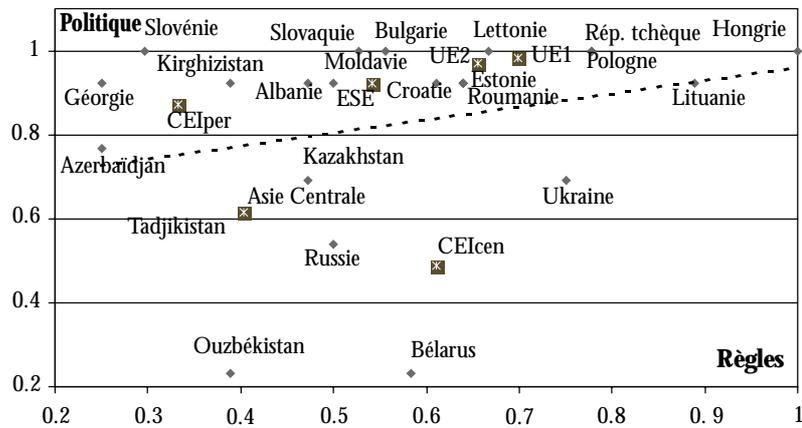
Si nous examinons les moyennes régionales, nous constatons que les écarts entre les chiffres réels et les valeurs prévues (indiqués par la ligne de tendance pointillée) sont très faibles, ce qui confirme que les règles adoptées en matière de politique de la concurrence expliquent bien les notes régionales obtenues dans la mise en œuvre.

Toutefois, si nous regardons les données nationales, la corrélation entre les deux indicateurs devient plus faible et l'indicateur relatif aux règles de la concurrence n'explique qu'un peu plus du tiers de la variance totale de l'indicateur de mise en œuvre. Ce pouvoir explicatif reste toutefois remarquable si nous prenons en compte les quelques facteurs propres à chaque pays, qui sont susceptibles d'influencer la mise en œuvre de la politique de la concurrence indépendamment des règles de la concurrence, et dont les effets s'annulent réciproquement au niveau régional.

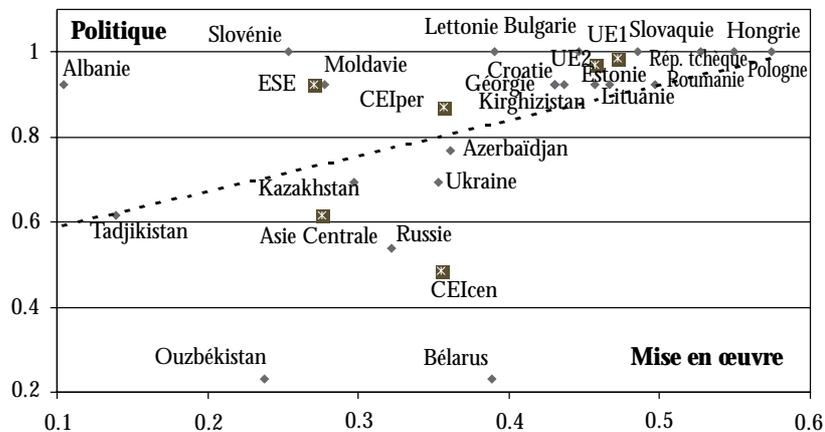
Naturellement, pour tirer des conclusions plus robustes, nous devons considérer explicitement certains de ces facteurs. Parmi eux, les indicateurs de résultats relatifs à d'autres réformes (connexes) sont particulièrement importants. Dans les paragraphes qui suivent, nous utilisons un indicateur de politique commerciale, reflétant l'ouverture du pays aux flux financiers et aux flux de marchandises internationaux, en supposant que les autres facteurs qui conduisent un pays à avoir une politique commerciale plus ouverte et plus axée sur le marché aboutiront également à une meilleure mise en œuvre de la politique de la concurrence. Cet indicateur mesure le degré d'élimination des contrôles à l'importation et à l'exportation ainsi que les progrès réalisés vers la pleine convertibilité des transactions courantes. Dans la

graphique n° 11 ci-dessous, nous établissons des comparaisons entre cet indicateur de la politique commerciale et l'indicateur de mise en œuvre de la politique de la concurrence.

Graphique n° 11
Politique commerciale et politique de la concurrence
(règles et mise en œuvre)



254



Il est intéressant de noter que de nombreux pays qui ont eu des notes faibles en matière de règles (par rapport à la moyenne) et des notes relativement élevées en matière de mise en œuvre, ont également obtenu de bons résultats dans le domaine de la politique commerciale. Parmi ces pays figurent l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Bulgarie, la Croatie, le Kirghizistan et la République slovaque. En revanche, dans un certain nombre de pays, on observe une tendance inverse. Il s'agit de l'Albanie, de la Moldavie et de la Slovaquie qui



obtiennent un assez bon résultat en matière de politique commerciale mais ont un rang beaucoup plus faible dans le domaine de la mise en œuvre de la politique de la concurrence.

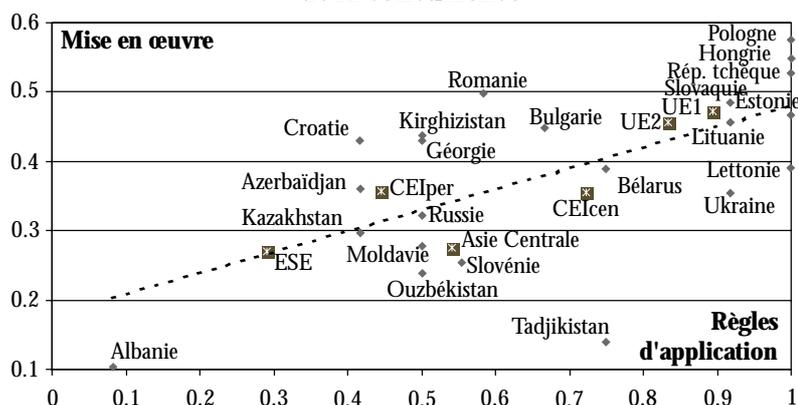
Cet indicateur nous offre donc une bonne variable de contrôle, étroitement corrélée avec l'indicateur de mise en œuvre de la politique de la concurrence et beaucoup moins avec l'indicateur relatif aux règles. Nous allons donc rechercher si la corrélation entre l'indicateur relatif à la mise en œuvre de la politique de la concurrence et l'indicateur relatif à l'adoption des règles demeure robuste quand on introduit cette variable de contrôle. Utilisant cette variable de contrôle, ainsi que d'autres, Vagliasindi et Dutz (2000) observent encore une corrélation fortement positive et très significative entre les résultats obtenus en matière d'adoption des règles de concurrence et en matière de mise en œuvre. En particulier, les principaux résultats de la régression montrent que les conditions initiales - représentées par la note initiale sur la législation de la concurrence, contenant seulement les dispositions relatives à l'application et les différences relatives aux règles - ont une importance dans la mesure où elles sont toutes deux corrélées de façon positive et très significative avec l'efficacité de la mise en œuvre de la politique de la concurrence. La relation entre l'amélioration des règles et leur mise en œuvre est plus forte que l'impact des conditions initiales, bien que la différence ne soit pas statistiquement significative.

255

Une autre démarche intéressante consiste à identifier celle des trois principales dimensions des règles de politique de la concurrence qui est la plus étroitement corrélée à l'amélioration de la mise en œuvre. La corrélation la plus étroite est celle qui s'établit entre les règles relatives à l'application qui interdisent les mesures anticoncurrentielles et la mise en œuvre de la politique de la concurrence. Comme l'illustre la graphique n° 12 ci-après, on observe une corrélation très étroite non seulement au niveau régional, mais également au niveau du pays. Il est intéressant de noter que l'indicateur relatif à la règle d'application explique plus de la moitié de la variance totale de l'indicateur relatif à la mise en œuvre.

Le cas des pays dans lesquels l'adoption de meilleures règles d'application n'est pas corrélée à de meilleures normes de mise en œuvre peut s'expliquer de la façon suivante : les autres dimensions, c'est-à-dire les dispositions législatives concernant la promotion de la concurrence et les garde-fous juridiques mis en place pour assurer l'efficacité des institutions sont fortement corrélés, de façon indépendante, à la mise en œuvre. Cela semble confirmé par les résultats qui montrent que des modifications de chacune des principales dimensions relatives aux règles sont positivement corrélées à l'efficacité d'ensemble de la mise en œuvre d'une façon statistiquement significative et indépendante. En

Graphique n° 12
Règles relatives à l'application et mise en œuvre de la politique de la concurrence



particulier, les seuls pays où il n'y a pas de corrélation positive sont ceux où il n'y a pas eu de modification des règles.

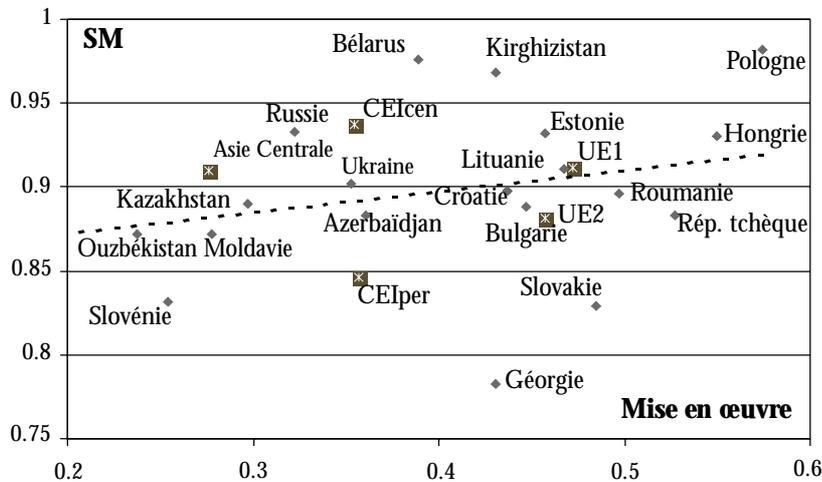
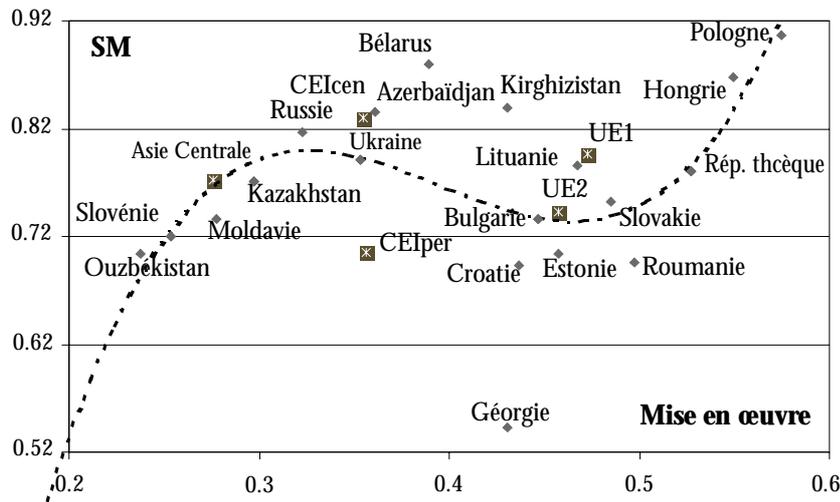
IMPACT SUR L'ENSEMBLE DE L'ÉCONOMIE

Nous nous tournons maintenant vers la question de savoir si les règles de la politique de la concurrence, ou sa mise en œuvre, ou encore les deux, ont un impact sur le fonctionnement du marché et en particulier sur l'intensité de la concurrence. À cet effet, nous utilisons des données provenant d'une enquête effectuée, au niveau des entreprises, sur l'environnement commercial et les résultats des entreprises par la BERD et la Banque mondiale¹¹. Le premier indicateur que nous utilisons pour mesurer l'intensité de la concurrence est le nombre de concurrents auxquels se trouve confrontée chaque entreprise sur son marché intérieur, pour sa principale ligne de produits. Sur la base des réponses obtenues à une des questions de l'enquête, nous pouvons classer chaque entreprise selon la structure de marché dans laquelle elle opère : (1) un monopole (l'entreprise n'a aucun concurrent), (2) un oligopole entre quelques entreprises (l'entreprise a de un à trois concurrents), et (3) un marché plus compétitif (où l'entreprise se trouve confrontée à plus de trois concurrents). Comme le montre la graphique n° 13 ci-après, il y a une corrélation très forte et positive entre une structure de marché SM plus compétitive (entreprise se trouvant confrontée à plus d'un concurrent) et l'indicateur de la politique de la concurrence.

La relation devient non linéaire dans le cas de formes de concurrence plus extensives SC* (par rapport à un monopole ou à un oligopole entre



Graphique n° 13
Intensité de la concurrence et mise en œuvre de la politique de la concurrence

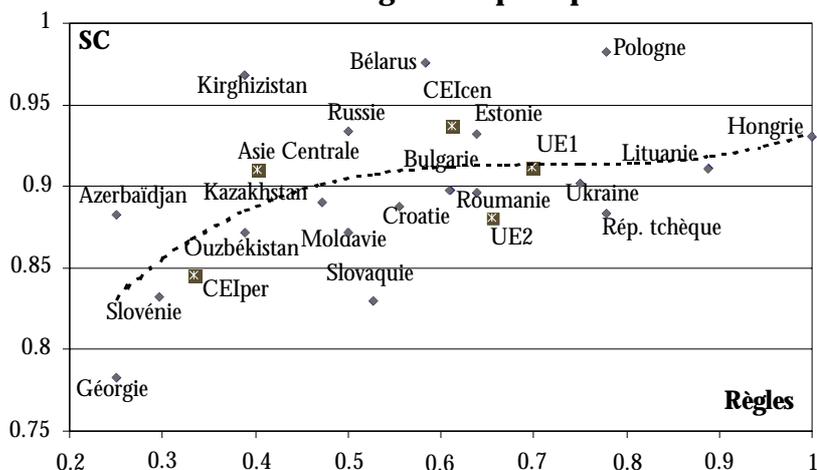


quelques entreprises). Dans les deux cas, il apparaît clairement qu'il y a un lien robuste entre la mise en œuvre de la politique de la concurrence (et ses modifications) et l'intensité de la concurrence. Vagliasindi (2001) confirme l'existence d'une forte corrélation entre la mise en œuvre de la politique de la concurrence et ces deux indicateurs de l'intensité de la concurrence dans l'ensemble de l'économie en utilisant un modèle empirique dans lequel on vérifie l'impact des différentes variables de politique, notamment la privatisation, les politiques commerciales et les

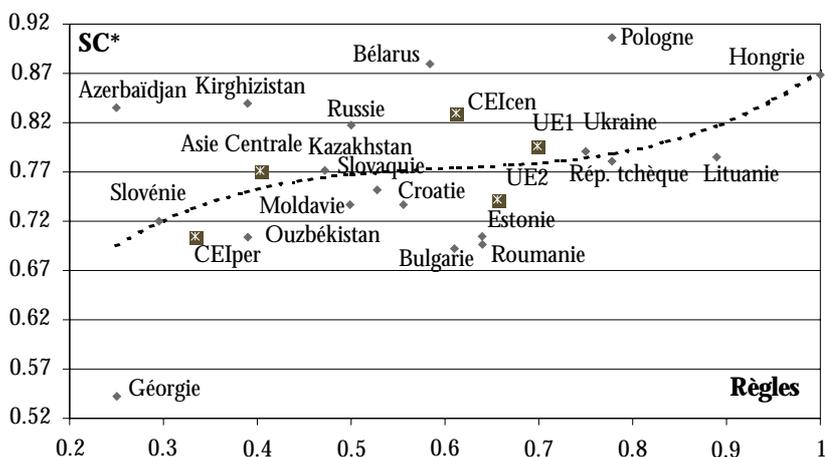
variables au niveau des entreprises, telles que l'élasticité de la demande, les obstacles à l'entrée et à la sortie.

L'impact des règles de la politique de la concurrence sur les indicateurs d'intensité de la concurrence est beaucoup moins significatif comme le montre la graphique n° 14 ci-dessous.

Graphique n° 14
Intensité de la concurrence et règles de la politique de la concurrence



258



Les économies en transition offrent un terrain intéressant pour explorer l'impact des différentes combinaisons de politique de la concurrence et de privatisation. Avant d'analyser la relation entre les progrès réalisés en matière de privatisation et la politique de la concurrence,



nous commençons par résumer la littérature existante. Jusqu'au milieu des années 1990, la littérature dominante préconisait la thérapie du *big-bang*, et considérait que la concurrence était inefficace en l'absence de propriété privée et d'entreprises efficaces. Cette littérature préconisait une privatisation rapide et considérait la concurrence comme nécessaire mais non suffisante pour stimuler des restructurations. Sur le plan théorique, cette approche prédit que la privatisation et la concurrence sont des compléments¹².

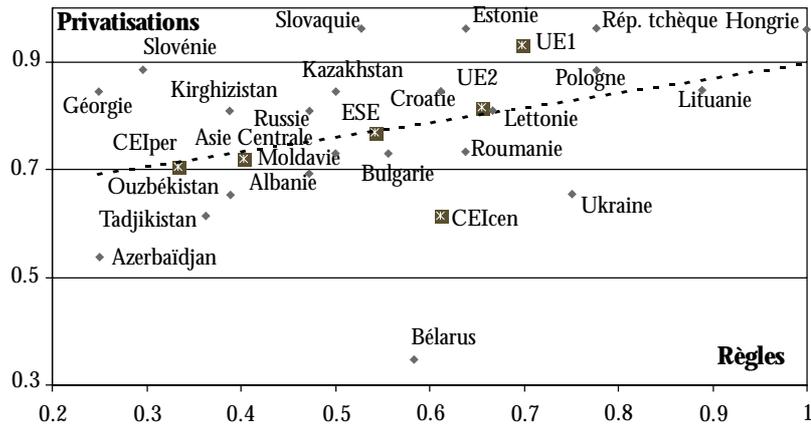
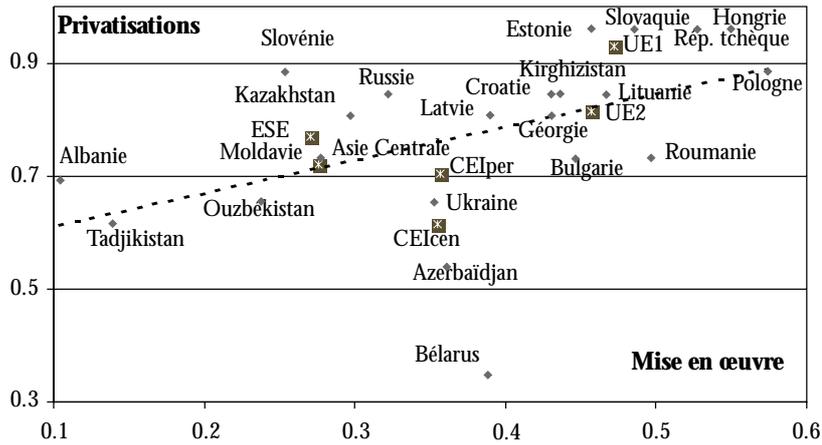
Les critiques des privatisations rapides préconisent une approche plus graduelle. Stiglitz (1994) considère que la concurrence est plus importante que la privatisation et souligne la nécessité d'instaurer des conditions de concurrence avant de privatiser. Dans la mesure où les forces de la concurrence disciplinent les entreprises étatiques, les privatisations peuvent s'opérer plus lentement. Selon cette théorie, la privatisation et la concurrence seraient des substituts.

Étudions maintenant la relation entre les deux variables qui émerge des données sur les économies en transition. Comme le montre la graphique n° 15, les pays du groupe UE-1 ont généralement obtenu de meilleurs résultats en termes de privatisation (si on les compare aux résultats obtenus en matière de mise en œuvre de la concurrence), tandis que les pays de la CEI ont obtenu des notes relativement plus basses dans ce domaine. Toutefois, globalement, des notes élevées en matière de mise en œuvre de la politique de la concurrence sont associées à des notes élevées dans le domaine de la mise en œuvre des politiques de privatisation (à l'exception notable de la Slovénie et de la Bélarus). Certains pays, tels que le Kazakhstan et la Slovénie, qui ont des notes relativement élevées en matière de privatisation, ont des résultats assez faibles en matière de mise en œuvre de la politique de la concurrence.

Dans le cas des privatisations, le lien avec l'intensité de la concurrence est ambigu dans la mesure où la privatisation à elle seule n'est pas une condition suffisante pour accroître la concurrence. La structure de marché pourrait rester inchangée - au cas où un monopole privé remplace un monopole public - ou être plus concentrée, si la privatisation entraîne des fusions et la consolidation d'entreprises existantes.

Comme cela apparaît à la lecture du graphique n° 16 ci-après, la privatisation est négativement corrélée à un environnement plus concurrentiel. Cela est confirmé à la fois par les conclusions de plusieurs autorités de la concurrence qui indiquent qu'elles n'ont pas réussi à infléchir les résultats de la privatisation dans un sens plus favorable à la concurrence et par les résultats de régressions effectuées au niveau de l'entreprise (voir Vagliasindi, 2001) qui prennent en compte l'effet d'autres variables, variables relatives aux politiques et variables au niveau de l'entreprise.

Graphique n° 15
Privatisation et règles et mise en œuvre de la politique de la concurrence



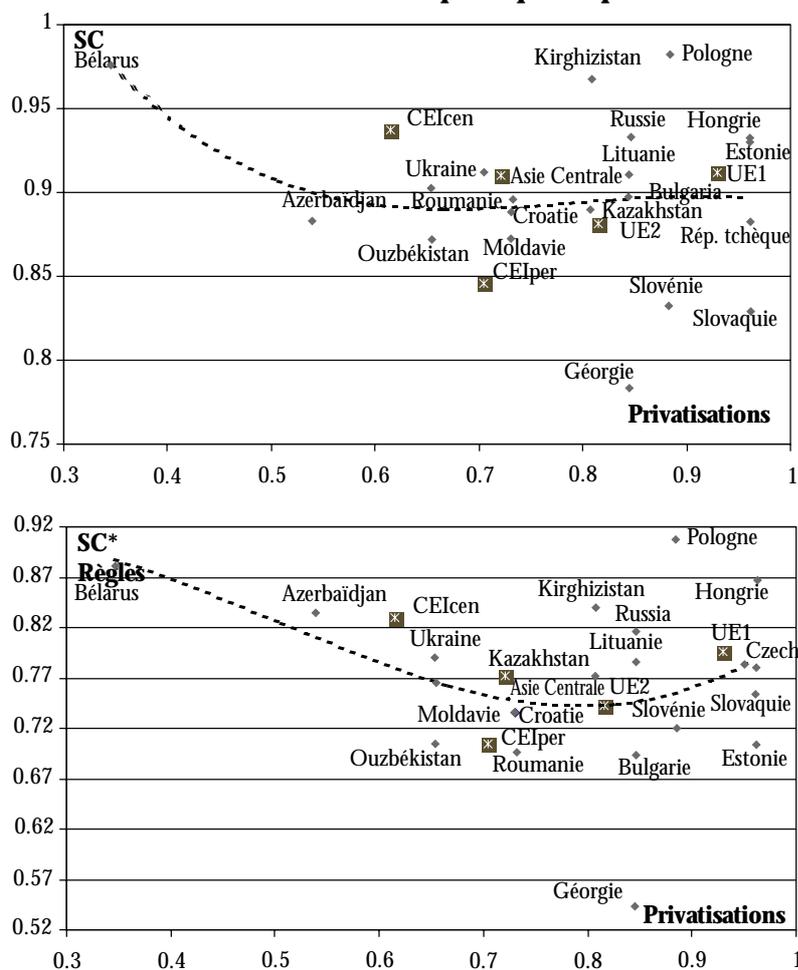
260

Nos conclusions semblent suggérer que si l'on a pour objectif d'accroître la concurrence et de réduire le degré de concentration, une privatisation rapide n'est peut-être pas un instrument adapté.

Nous établissons un autre indicateur de l'intensité de la concurrence dans l'ensemble de l'économie en construisant un indicateur de sélection du marché (SM) applicable à tous les pays, qui montre dans quelle mesure les entreprises privées ont contribué à créer des emplois et dans le même temps accru la productivité du travail.

Ainsi, l'indicateur ne capte pas seulement la facilité avec laquelle de nouvelles entreprises peuvent se développer dans l'économie, mais reflète aussi les effets de sélection du marché, à savoir l'existence de pressions appropriées conduisant à l'expansion d'entreprises qui contri-

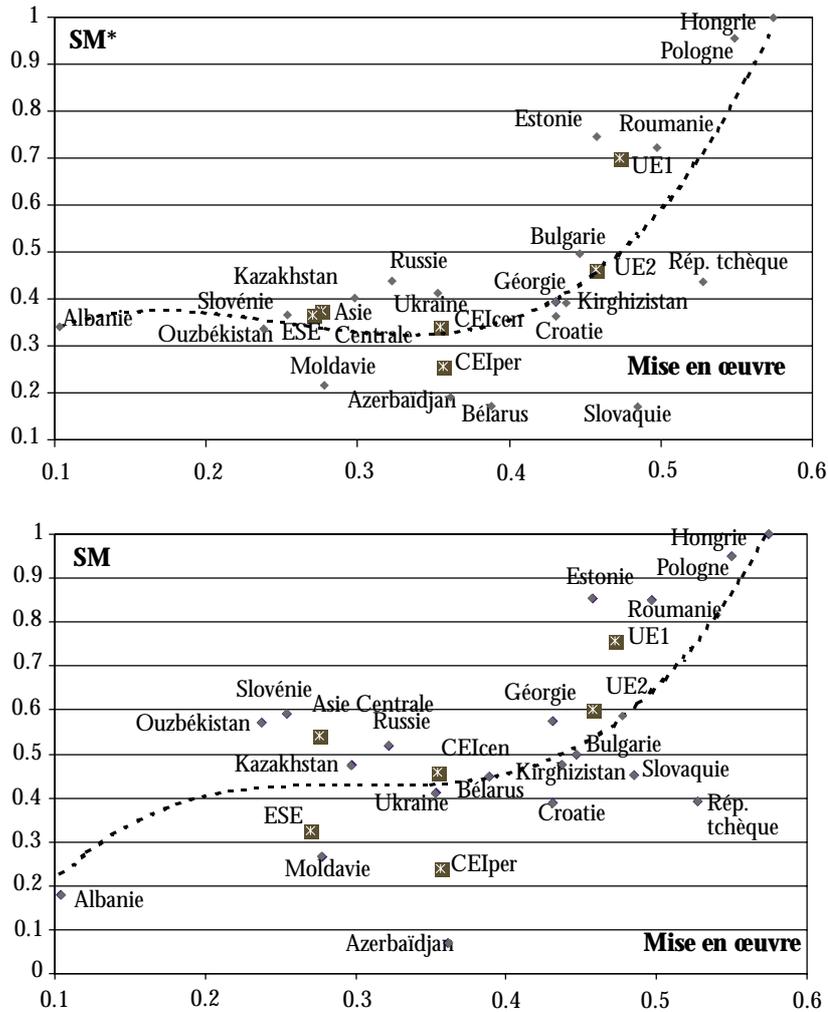
Graphique n° 16
Intensité de la concurrence et politique de privatisation



buent à accroître la productivité. L'autre indicateur, plus complexe de la sélection du marché (SM*) prend également en compte la contraction des entreprises moins efficaces.

Nous trouvons une corrélation positive très forte entre la mise en œuvre de la politique de la concurrence et les deux mesures de la sélection du marché, qui explique plus de la moitié de la variance totale, avec des écarts limités par rapport aux valeurs prédites (indiquées par les lignes de tendance en pointillés). Ces relations restent robustes, même lorsque l'on introduit des facteurs de contrôle (telles que la concentration structurelle de l'économie et les pressions concurrentielles exercées par des sources étrangères qui peuvent avoir un effet positif sur la mobi-

Graphique n° 17
Sélection du marché et mise en œuvre de la politique de la concurrence



lité) qui pourraient influencer la sélection du marché indépendamment de la politique de la concurrence.

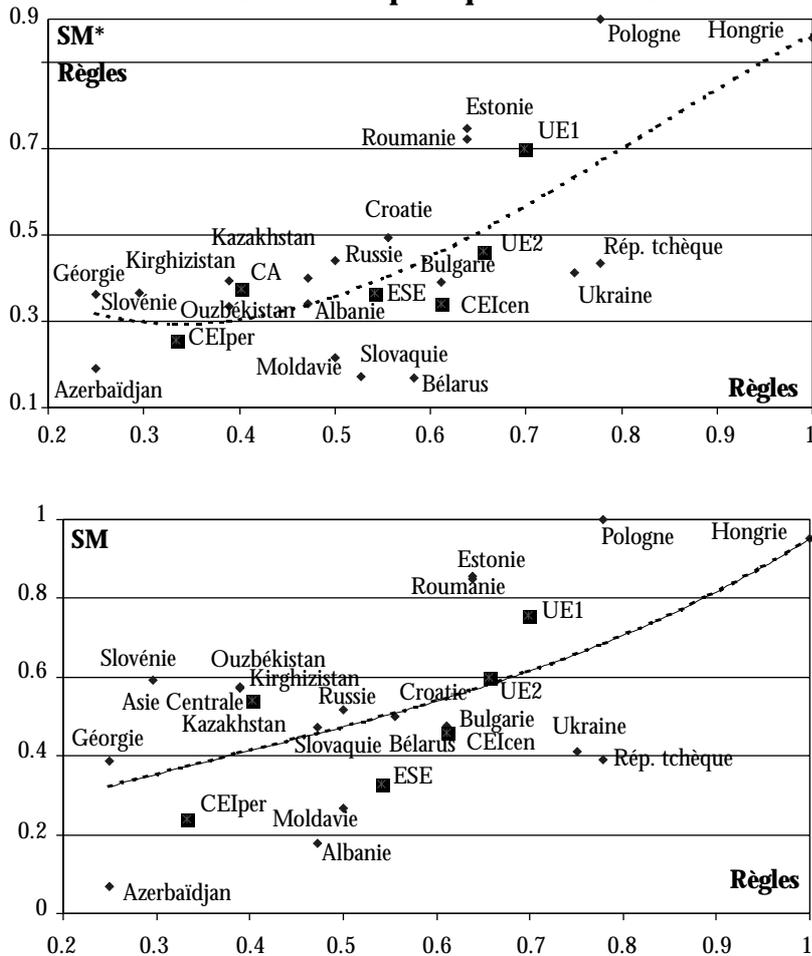
On observe également des corrélations positives lorsque l'on utilise les indicateurs relatifs aux règles de la politique de la concurrence, mais leur signification est réduite. Cela indique qu'en ce qui concerne l'impact sur l'ensemble de l'économie, la mise en œuvre importe davantage que les règles.

Nous étudions enfin les relations entre la politique de la concurrence et les politiques visant à améliorer la gouvernance des entreprises, compte

tenu du rôle que peuvent jouer tant la concurrence que la gouvernance des entreprises en tant que disciplines stimulant les résultats des entreprises. Pour mesurer les politiques visant à améliorer la gouvernance des entreprises, nous utilisons un indicateur de pays qui reflète les progrès réalisés dans l'adoption de normes de gouvernance similaires à celles des économies de marché.

On dispose maintenant de plusieurs études qui analysent les interactions entre la concurrence sur le marché des produits, la gouvernance de l'entreprise et la productivité de l'entreprise. Ces travaux s'efforcent de déterminer si ces éléments se renforcent mutuellement (sont complémentaires) ou si l'un peut être considéré comme le substitut de l'autre.

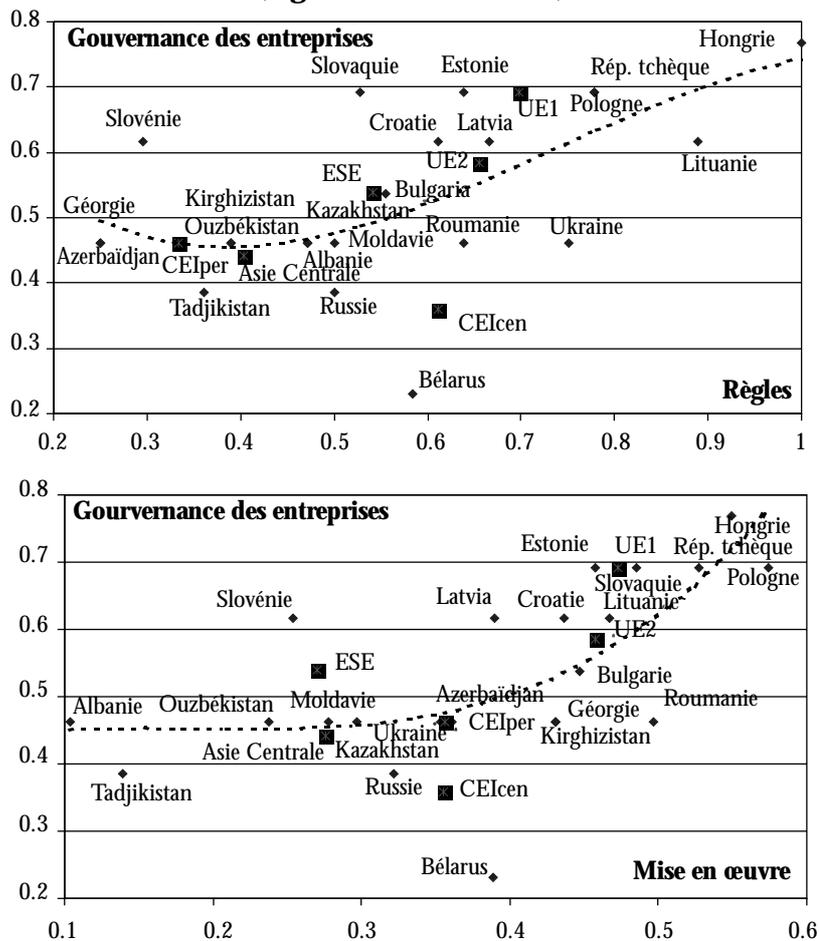
Graphique n° 18
Sélection du marché et politique de la concurrence



Les travaux théoriques (Aghion et Howitt, 1997 ; Aghion et coll., 1999) proposent un modèle dans lequel la concurrence est un substitut de la gouvernance. Les résultats empiriques dans ce domaine sont encore peu convaincants : Nickell et coll. (1997) concluent à une faible substitution pour le secteur manufacturier du Royaume-Uni. Selon Brown et Earle (2001) il y a aussi substitution entre la privatisation et la concurrence au niveau de l'entreprise et complémentarité sur le marché des produits dans le cas de la Russie. En revanche, Gosfeld et Tresselt (2001) constatent une certaine complémentarité pour la Pologne.

Comme le montrent les graphiques ci-dessous, les économies en tran-

Graphique n° 19
Politique de gouvernance et politique de la concurrence
(règles et mise en œuvre)





sition ont choisi des combinaisons de politique de la concurrence et de gouvernance des entreprises très différentes. On note en particulier que les pays du groupe UE-1 ont davantage progressé en termes de gouvernance qu'en termes de règles et de mise en œuvre de la politique de la concurrence - tandis que les pays appartenant à la CEI ont progressé relativement lentement dans ce domaine.

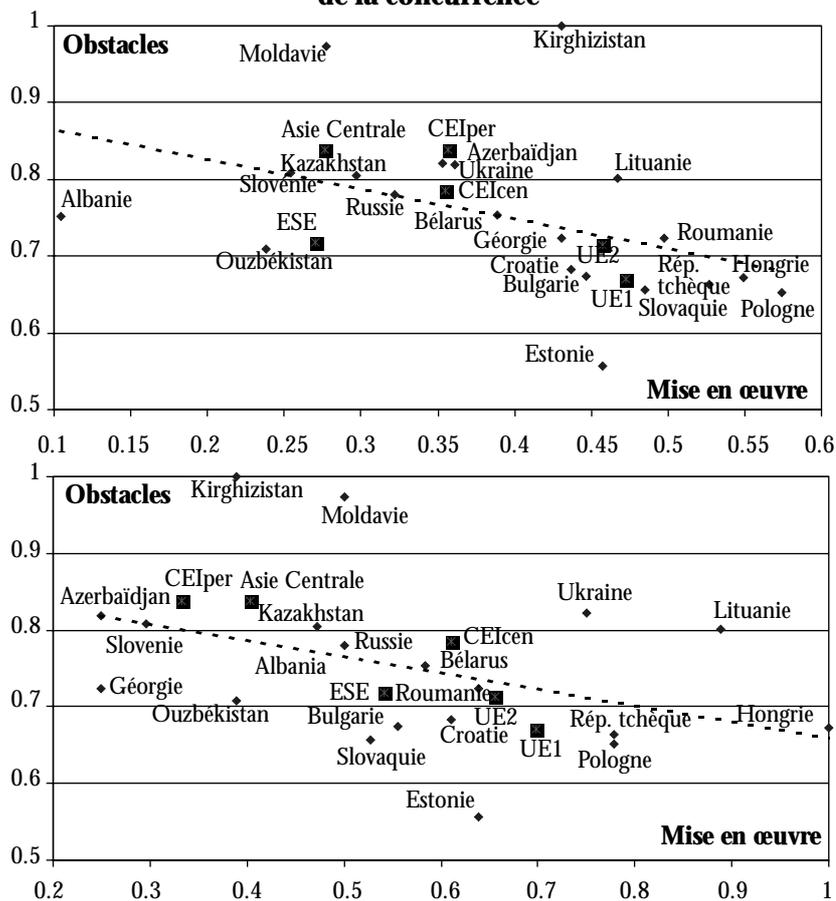
Cependant, dans l'ensemble, des notes élevées en matière de politique de la concurrence (en particulier lorsque nous étudions les résultats de la mise en œuvre) sont associées à de bonnes politiques en matière de gouvernance (sauf pour la Slovaquie et la Biélorussie). D'une façon différente de la privatisation, les politiques visant à promouvoir des structures de gouvernance d'entreprises désirables se caractérisent par une relation positive avec le développement d'entreprises privées plus efficaces et semblent se substituer dans une certaine mesure à une politique de la concurrence efficace. On observe également une relation positive entre la mise en œuvre et le développement d'entreprises privées plus efficaces quand on introduit la variable gouvernance, bien que l'ampleur de cet effet et son niveau de signification soient réduits. La conclusion selon laquelle la mise en œuvre est plus importante que les règles est confirmée par l'absence de tout impact des règles quand on introduit la variable de contrôle gouvernance des entreprises¹³.

265

ÉVALUATION DES DIFFÉRENTES COMBINAISONS DE POLITIQUE

Il est également intéressant d'explorer certaines des questions connexes relatives à l'efficacité de la politique de la concurrence par rapport à celle des autres politiques. Une question intéressante est celle de savoir si les progrès des règles et de la mise en œuvre de la politique de la concurrence ont eu pour effet de réduire les obstacles anticoncurrentiels dans les économies en transition. Une des questions de l'enquête demandait aux entreprises dans quelle mesure les obstacles à la concurrence constituaient un obstacle significatif à la croissance et à l'expansion de leurs activités. La graphique n° 20 ci-dessous montre qu'il y a une corrélation négative entre la perception plus aiguë des barrières anticoncurrentielles à l'entrée et l'amélioration des règles de la concurrence et de mise en œuvre. Cela donne certaines indications sur l'efficacité de la politique de la concurrence. Si l'on examine les schémas régionaux, on observe que les pays du groupe UE-1 ont généralement mieux réussi à réduire les obstacles (eu égard aux politiques de la concurrence) que les pays des autres régions. En revanche, les pays de la CEI et d'Asie Centrale ont obtenu des résultats relativement moins bons dans ce domaine.

Graphique n° 20
Obstacles à la concurrence, règles et mise en œuvre de la politique de la concurrence



266

En particulier, de bons résultats dans la mise en œuvre de la politique de la concurrence sont associés à de faibles obstacles anticoncurrentiels (sauf pour la Lituanie et le Kirghizistan). En revanche, l'Estonie, où les obstacles sont les plus faibles n'obtient que des notes moyennes pour la mise en œuvre.

Dans ce cas également, le lien avec les règles de la concurrence est relativement plus ténu dans la mesure où des notes élevées en matière de règles sont associées à des obstacles plus importants. En matière de mise en œuvre en revanche, les meilleurs résultats sont associés aux obstacles les plus faibles. À elle seule, l'amélioration des règles ne semble pas suffisante pour réduire les obstacles anticoncurrentiels. Dans ce domaine, la mise en œuvre semble plus efficace en particulier dans les pays les plus avancés.

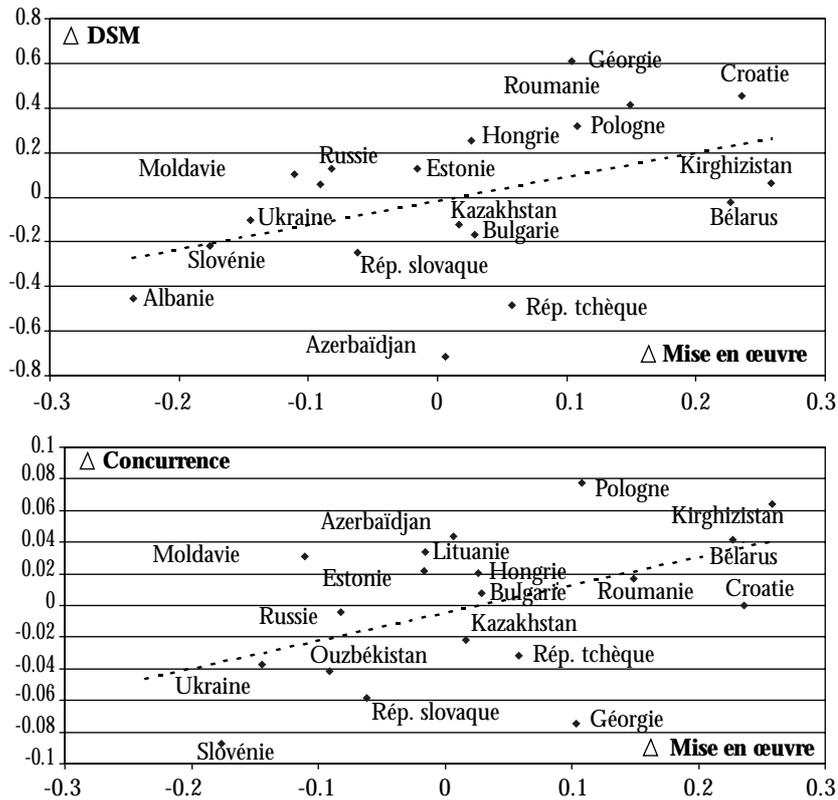


Dans les paragraphes qui suivent nous essayons de déterminer si les pays qui se caractérisent par une combinaison de politiques attachant plus d'importance aux mesures visant directement à accroître la concurrence qu'à celles qui l'affectent plus indirectement, sont corrélées positivement à une plus forte intensité de concurrence. À cet effet, nous comparons l'intensité de la concurrence (mesurée par les indicateurs structurels de concurrence que nous avons utilisés ci-dessus, par exemple la sélection du marché SM et la concurrence structurelle) correspondant à différentes combinaisons de politiques et la comparons à la moyenne régionale. Nous cherchons en particulier à déterminer si une plus forte intensité de concurrence associée à une combinaison de politiques privilégiant la mise en œuvre de la politique de la concurrence obtient de meilleurs résultats par rapport à une combinaison privilégiant d'autres politiques (privatisation ou gouvernance des entreprises). Des résultats dans ce domaine nous permettraient de répondre en partie à la question de savoir s'il est justifié « d'investir » dans l'amélioration de la mise en œuvre de la politique de la concurrence.

À cet effet, nous calculons, pour chaque pays, l'écart en pourcentage de la note relative aux instruments de politiques par rapport aux valeurs régionales moyennes. L'indicateur de combinaison de politiques favorables à la politique de la concurrence est donné par la différence entre l'écart en pourcentage entre la note obtenue en matière de mise en œuvre de la politique de la concurrence et l'écart moyen en pourcentage de la note relative aux autres instruments. Dans la pratique, cette valeur est positive (négative) si l'effort relatif déployé en termes de mise en œuvre de la politique de la concurrence est plus important (plus faible) que l'effort moyen déployé en ce qui concerne les autres politiques. Il s'agit naturellement ici d'un indicateur assez grossier, mais il peut représenter le poids relatif attaché à la politique de la concurrence dans la combinaison des politiques appliquées par chaque économie en transition. Le résultat (sélection du marché ou concurrence structurelle) associé à chaque combinaison de politiques est également exprimé en termes d'écart, en pourcentage, par rapport à la moyenne régionale.

Dans les deux graphiques n° 21, nous voyons que lorsqu'un poids plus élevé est donné à la politique de la concurrence par rapport à la valeur moyenne régionale, il est associé à une plus forte intensité de concurrence, tant en termes de sélection qu'en termes de structure du marché. Enfin, si nous examinons la moyenne de ces deux résultats, en tant qu'indicateur général d'un meilleur fonctionnement du marché (en termes de concurrence et de possibilités d'expansion des entreprises les plus productives) la relation entre la

Graphique n° 21
Sélection du marché, concurrence et intensité relative
de la mise en œuvre



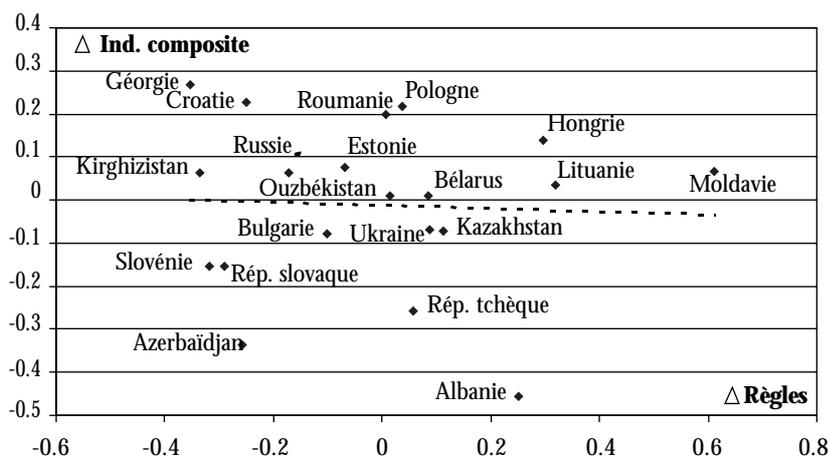
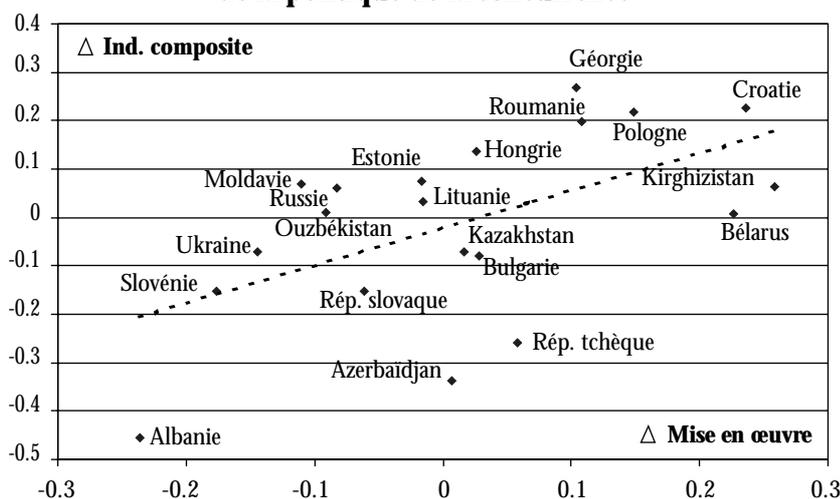
268

politique et les résultats est renforcée et explique presque un tiers de la variance.

Toutefois, si nous répétons le même exercice en ce qui concerne l'indicateur des règles de politique de la concurrence, nous ne trouvons pas de corrélation significative - ainsi que le montre le premier graphique n° 22 - du fait du signe négatif de la relation et de son très faible pouvoir explicatif.

Naturellement, les résultats précédents ne peuvent pas être considérés comme prouvant de façon irréfutable la plus grande efficacité de la mise en œuvre des politiques de la concurrence par rapport à celle des autres politiques (privatisation et gouvernance des entreprises). Cependant, l'existence d'une corrélation positive aussi forte peut être interprétée comme la preuve que la politique de la concurrence, correctement mise en œuvre, peut permettre d'obtenir les résultats escomptés.

Graphique n° 22
Indice de la concurrence sur le marché et intensité relative
de la politique de la concurrence



La présente étude avait pour principal objectif de classer les résultats obtenus par les économies en transition dans le domaine de l'adoption des règles de la politique de la concurrence et de leur mise en œuvre, et de le corréler ensuite à l'intensité de la concurrence. Premièrement, nous avons défini un éventail de règles de politique de la concurrence et de critères de mise en œuvre adaptés aux économies en transition et en développement selon trois principales dimensions - application, promotion de la concurrence, efficacité institutionnelle. Nous avons montré qu'il existait de grandes différences dans l'adoption des règles et dans leur mise en œuvre tant entre les pays qu'au sein des différentes



régions. Des caractéristiques régionales importantes sont apparues, en particulier pour les pays dans lesquels la perspective d'adhésion à l'Union européenne semble avoir stimulé l'adoption d'une meilleure législation ainsi qu'une meilleure mise en œuvre. Bien que dans la plupart des pays, le bilan de la mise en œuvre soit moins bon que celui de l'adoption des normes juridiques, nous avons conclu que l'existence d'un droit rudimentaire de la concurrence qui couvre les principales dispositions de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles des entreprises ne suffit pas à assurer une bonne mise en œuvre. Les améliorations apportées à toutes les dimensions des règles, et en particulier l'application des règles relatives qui visent à combattre les pratiques anticoncurrentielles des entreprises et des organes étatiques sont fortement corrélées à l'amélioration de la mise en œuvre dans tous les pays. Cela montre bien l'utilité d'améliorer les dispositions juridiques relatives à la politique de la concurrence.

Enfin, nous avons conclu qu'il existait généralement une forte corrélation entre la mise en œuvre et l'intensité de la concurrence dans l'ensemble de l'économie, mesurée par un plus faible degré de concentration structurelle sur le marché et l'expansion des entreprises les plus efficaces. Cette corrélation n'est pas toujours vérifiée entre la politique de la concurrence et les règles. Par ailleurs, nous avons également conclu que la politique de la concurrence contribuait plus efficacement que d'autres politiques (politique en matière de gouvernance des entreprises et politique commerciale) à l'accroissement de l'intensité de la concurrence.

NOTES

1. Sur la base du cadre initialement établi par Holmstrom (1992), et appliqué ensuite par Mookherjee (1984), et Meyer et Vickers (1995), respectivement à un cadre multi-agence et à un contexte dynamique.
2. Voir Schmidt (1997).
3. Les travaux sur ce sujet montrent que les résultats sont en général très sensibles au calendrier de la recherche et du développement.
4. L'ordre dans lequel ces pays sont cités est celui du classement donné par l'indicateur global de l'efficacité de la politique de la concurrence (qui est un indicateur composite des progrès réalisés dans l'adoption du droit de la concurrence et dans sa mise en œuvre).
5. On trouvera une explication plus détaillée des raisons de cette classification dans Vagliasindi et Dutz (2000).
6. Chaque critère est évalué sur la base d'une notation de 0 à 1.
7. Voir Clark (1999).
8. L'enquête juridique portant sur la législation sur la concurrence et sur d'autres lois a été effectuée par la BERD au cours du premier semestre de l'année 1999 et reflète les opinions exprimées par environ 130 experts, appartenant à 22 pays.
9. Par exemple, dans une affaire jugée dans la région de Rjazan, les autorités locales prévalaient sur les

activités de boulangerie un droit qui était douze fois plus élevé pour les entreprises extérieures que pour les entreprises locales. À l'issue de l'instance introduite par la Commission territoriale antimonopole, un droit égal a été instauré quelle que soit la place d'immatriculation de l'entreprise. Voir Yacheistova (1999), p. 24.

10. Voir OCDE (1997).

11. L'enquête, qui portait sur un échantillon de plus de 3000 entreprises, appartenant à 20 pays en transition, a été réalisée au cours du premier semestre de l'année 1999. L'échantillon a été conçu de façon à ce que ces entreprises soient assez représentatives de l'ensemble des entreprises de l'économie du pays du point de vue de la taille, de la représentation sectorielle et du régime de propriété (il en existe trois : entreprises étatiques, entreprises privatisées et nouvelles entreprises privées).

12. Voir entre autres, Dewatripont et Roland (1992), Boycko, Schleifer et Vishny (1993) et Roland (2000).

13. Voir Vagliasindi et Dutz (2000) pour plus de détails. L'indicateur de gouvernance des entreprises utilisé dans la présente étude indique si la principale méthode de privatisation adoptée par chaque pays a encouragé des ventes directes à des intérêts stratégiques extérieurs plutôt qu'à des intérêts internes ou encore l'apparition de structures de contrôle et plus diffuses.

BIBLIOGRAPHIE

- AGHION, P. M. DEWATRIPONT et P. REY (1997) « Agency costs, firm behaviour and the nature of competition », CEPR *Discussion Paper* n° 2130.
- AGHION, P. M. DEWATRIPONT et P. REY (1999) « Competition, financial discipline and growth », *Review of Economic Studies*, v. 66, 4, 825-52.
- AGHION, P. et P. HOWITT (1997) « A Schumpeterian perspective on growth and competition » sous la direction de Kreps, D. et K. Wallis *Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications*, Cambridge University Press.
- Rapports annuels* (de diverses autorités de la concurrence, 1995-1999).
- BLANCHARD O. et M. KREMER (1997) « Disorganization », *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 454-465.
- BLUNDELL R., R. GRIFFITHS et J. VAN REENEN, (1995) « Dynamic count data models of technological innovation », *Economic Journal*, CV, 333-44.
- BOYCKO M., A. SCHLEIFER et R. VISHNY (1993) « Privatising Russia », *Brookings Papers on Economic Activity*, 0, 2, 139-81.
- BROWN J. et J. EARLE (2001) « Privatisation, Competition and Reform Strategies: Theory and evidence from Russian Enterprise Panel Data », Mimeo.
- CARLIN W., S. FRIES, M. SCHAFFER, P. SEABRIGHT (2001), « Competition and enterprise performance in transition economies: Evidence from a cross-country survey », EBRD *Working Paper*.
- CAVES R., (1998) "Industrial organization and new findings on the turnover and mobility of firms", *Journal of Economic Literature*, IIIVI, 1947-1982.
- CLARK J. (1999) « Competition Policy in the Baltics », *OECD Journal of Competition Law and Policy*, I, 149-168.
- DEWATRIPONT M. et G. ROLAND (1992), « Economic Reform and Dynamic Political Constraints », *Review of Economic Studies*, 59, 2, 703-30.
- DJANKOV S., MURRELL P. (2001) « Enterprise restructuring in transition: A quantitative survey » *Journal of Economic Literature*, à paraître.
- DUTZ M.A. et VAGLIASINDI M. (2000a) « Competition policy implementation in transition economies: An empirical assessment », *European Economic Review* ILIV, 4-6, 762-72.
- EBRD (1999), *Transition Report* (London: EBRD).
- FINGLETON J., E. FOX, D. NEVEN et P. SEABRIGHT, (1996) « Competition policy and the transformation of Central Europe », London, CEPR.
- FRYDMAN R., C. GRAY, M. HESSEL et A. RAPACZYNSKI (1999) « When does privatisation work? The impact of private ownership on corporate performance in the transition economies », *Quarterly Journal of Economics*, CXIV, 1153-91.



- GROSFELD I et T. TRESSEL (2001) « Competition and corporate governance: substitutes or complements? Evidence from the Warsaw Stock Exchange », Mimeo.
- HALL, R. E. et C. I. JONES (1999) « Why do some countries produce so much more output per worker than others? », *Quarterly Journal of Economics*, CXIV, 83-116.
- HOLMASTROM B. (1982) « Moral hazard in teams », *Bell Journal of Economics*, 13, 324-40.
- LAFFONT J.J., (1998) « Competition, information and development », Communication présentée lors de la Conférence mondiale de la Banque Mondiale sur l'économie du développement, Washington, D.C.
- LA PORTA, R., F. LOPEZ-DE-SILANES, A. SHLEIFER et R.W. VISHNY (1998) « Law and finance », *Journal of Political Economy*, CVI, 1113-1155.
- MEYER M. et J. VICKERS (1997) « Performance comparisons and dynamic incentives », *Journal of Political Economy*, CV, 3, 547-81.
- MOOKHERJEE D (1984) « Optimal incentive schemes with many agents », *Review of Economic Studies*, LI(3), 433-446.
- NICKELL S., S. WADHANI et M. WALL (1992) « Productivity growth in UK companies, 1975-86 » *European Economic Review*, XXXVI, 1055-1091.
- NICKELL S., D. NICOLITSAS et N. DRYDEN (1997) « What makes firms perform well? », *European Economic Review*, IVI, 783-796.
- OCDE (1997) « Competition law and policy in the Russian Federation: The role of the State Antimonopoly Committee », Projet d'annexe au rapport sur la Russie, septembre, Division du droit et de la politique de la concurrence, Paris.
- ROLAND (2000) « Corporate governance systems and restructuring: the lessons from the transition experience », Mimeo.
- REY P. (1997) « Competition policy and economic development », Université de Toulouse, Mimeo.
- SCHMIDT K. (1997) « Managerial incentives and product market competition », *Review of Economic Studies*, 64, 191-213.
- STIGLITZ J. (1994) *Whither socialism? The Wicksell Lectures*, MIT Press, Cambridge MA.
- VAGLIASINDI M., DUTZ M.A. (2000). « Rules versus Implementation: Determinants of competition policy effectiveness in transition economies », EBRD, Mimeo.
- VAGLIASINDI M. (2001). « Competition across transition economies: an enterprise level analysis of the main policy and structural determinants », EBRD, Mimeo.
- YACHESTOVA N. (1999) « The application of competition laws of CIS countries to the actions of the executive and governing bodies », OECD, Mimeo.