Plaidoyer pour l'adoption d'un droit de la concurrence au Liban

Par Habib Kazzi
Docteur en droit communautaire
Enseignant à l'Université libanaise
Avocat au Barreau de Paris

SOMMAIRE

I - Le droit de la concurrence, un moteur du développement économique du Liban

A- Deux conceptions de la concurrence…

B- pour une finalité commune

II - Le droit de la concurrence, un complément des autres politiques de développement menées au Liban

A- Droit de la concurrence et politique industrielle

B- Droit de la concurrence et politique sociale

Sous impulsion de l'Union européenne (ci-après UE), un projet de loi sur le droit de la concurrence est en discussion devant le Parlement libanais depuis de longs mois. Alors que les obstacles et les pressions rencontrés par le législateur sont nombreux et variés, la présente contribution analyse les enjeux de ce qui pourrait constituer une véritable révolution culturelle au Liban.

1- Tantôt retiré tantôt remis à l'ordre du jour des discussions parlementaires, un projet de loi relatif aux règles de concurrence *stricto sensu* et aux aides d'État pourrait voir le jour prochainement au Liban. En substance, le respect des dispositions prohibant les ententes anticoncurrentielles et les abus de position dominante restrictifs de concurrence serait assuré grâce à la création d'une autorité de la concurrence indépendante, dotée de ressources appropriées. En matière d'aides d'Etat, est proposé un système permettant d'échanger, avec nos partenaires telle que l'UE, un rapport annuel sur le montant total et la répartition des aides d'État, en se basant sur une définition contraignante et uniforme de ces aides, et la mise en place d'un mécanisme national de collecte des informations sur les aides octroyées. De même, pour les secteurs participant au marché intérieur, il s'agit de mettre en place un régime de contrôle des aides d'État et une législation compatible notamment avec les exigences de l'acquis communautaire(1).

(1) Le projet de loi est disponible au J.O. du 7/12/2007 n° 77, p. 8952 et s.

2- Malgré une ambition limitée, l'adoption d'un tel projet de loi constituerait incontestablement une révolution culturelle au Liban. Les plus pessimistes ne manquent pas du reste de souligner, non sans pertinence, d'une part l'importance de l'économie souterraine qui se superpose au manque de consistance du tissu industriel et financier libanais et, d'autre part, l'absence d'une culture de concurrence au sein de la société libanaise qui se manifeste par le corporatisme, la connivence et l'imbrication d'intérêts entre les entreprises et le monde politique et un interventionnisme étatique peu contrôlé. A cela s'ajoutent d'autres arguments tirés du manque d'expertise économique de certains magistrats et membres de l'autorité en charge d'appliquer la loi sur la concurrence, voire de l'indépendance et la volonté réelle de celle-ci d'appliquer cette loi malgré les garde-fous prévus à cet égard(1).

3- Pour autant, l'enjeu est considérable. Les adeptes de l'économie de marché sont de plus en plus nombreux. Son adoption sur tous les continents est l'un des faits marquants de ce début de siècle, et en particulier là où l'économie planifiée et centralisée a échoué, le principe concurrentiel affirme son primat. Sa propagation va de pair avec celle du principe démocratique dans l'organisation socio-politique, ce qui est une filiation logique car le libre marché est le visage économique de la démocratie et de l'Etat de droit. La nécessité de la concurrence pour réaliser «la meilleure allocation des ressources rares de la société» n'est plus réellement discutée(2).

4- Cela dit, «concurrence ne vaut sans droit», a-t-on immédiatement envie de proclamer. Si elle occupe l'esprit des sportifs à la recherche de la beauté du geste et de la gloire, la compétition n'est clairement pas l'objectif premier des entreprises. C'est le profit. Or, si la compétition est un des éléments susceptibles de conduire les entreprises à plus de profit, et pas forcément le meilleur puisqu'il présente bien des risques; le protectionnisme, ou encore l'entente entre entreprises comme la monopolisation d'un marché par l'une d'entre elles peuvent à la fois amplifier et sécuriser la profitabilité d'une entreprise. Le bon fonctionnement de l'économie de marché ne peut s'en satisfaire. C'est donc pour que la compétition entre entreprises soit et reste constamment vivace que la mise en place d'un droit de la concurrence est nécessaire. Un droit qui vise tout à la fois à garantir, sur les

---

(1)Sur la spécificité du marché libanais et les difficultés rencontrées pour l'instauration d'un marché concurrentiel: Rapport réalisé pour l'Institut européen d'administration publique - Centre européen des régions, *Politique de concurrence dans le partenariat euro-méditerranéen*, 30 juin 2007, 161 pages, spec. pp. 87 et s., disponible sur http://www.euromedmarket.org/images/frances/banners/CEPSEtudeFinalesurConcurrenceFRANCAISr%C3%A9vis%C3%A9e.pdf. Selon ce rapport, "(…) environ la moitié des marchés nationaux libanais peuvent être considérés comme oligopolistiques ou monopolistiques; et un tiers de ces marchés possèdent une entreprise dominante détenant une part de marché supérieure à 40%. Les explications pour un tel index élevé de concentration (d'où la faible concurrence interne) sont multiples mais toujours reliées d'un côté ou d'un autre à l'existence de barrières d'entrée et de sortie".

(2) BIENYAYME (A.), Principes de concurrence, Economica, 1998, Paris, 470 pages, spéc. pp.11-15.

marchés, la possibilité d'une compétition «à armes égales» entre entreprises, et à faire en sorte que cette concurrence ait bien lieu, en empêchant que les compétiteurs «truquent» le jeu(1).

5- Ce n'est donc pas un hasard si le droit de la concurrence est aujourd'hui ressenti comme le corollaire nécessaire de la mondialisation. Il conditionne l'ouverture des marchés nationaux à la concurrence des entreprises étrangères, elle-même moteur de la mondialisation. Comme l'expérience communautaire l'a si clairement démontré, et on le doit à la formidable intuition des Pères fondateurs, l'ouverture des marchés ne saurait être acquise si l'on se borne à faire voler en éclat les obstacles réglementaires. Il faut aussi interdire aux entreprises de les refermer autour d'elles(2).

6- C'est sur ces bases que le droit de la concurrence est en passe de coloniser la planète. Les institutions de Bretton Woods (FMI, Banque mondiale) voient dans l'adaptation d'une loi de protection de la concurrence un gage d'allégeance à leur philosophie politico-économique. L'Union européenne en fait une condition d'adhésion voire d'association dans le cas du Liban(3). L'objet de la présente contribution consiste, précisément, à analyser les raisons de l'adhésion quasi-universelle aux bienfaits d'une législation sur la concurrence et son apport

(1) MALAURIE-VIGNAL (M.), *Droit de la concurrence interne et communautaire*, 2005, Armand Colin, 273 pages, spéc. pp.15-17.

(2) Ibid.; KAZZI (H), Le contrôle des pratiques anticoncurrentielles et des opérations de concentration entre entreprises dans une économie mondialisée, PUAM, 2007, 656 pages, spéc. pp.419 et s.

(3) Art. 35-37 de l'Accord euro-méditerranéen instituant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, et la République libanaise (ci-après Accord d'Association), disponible sur:

http://www.dellbn.ec.europa.eu/fr/eu_and_lebanon/AADecisionConseilettexte.pdf

En 1995, les autorités libanaises ont souhaité ouvrir des négociations pour la conclusion d'un Accord d'Association, exprimant ainsi leur volonté d'entrer de plein-pied dans une nouvelle dynamique qui fera du Liban un Partenaire essentiel de l'UE. Après six ans de négociations, le Liban et l'Union Européenne ont paraphé le 10 janvier 2002 à Bruxelles cet Accord, qui a été signé le 17 juin 2002 à Luxembourg par les deux Partenaires. Le 2 décembre 2002, le Parlement libanais a autorisé le Gouvernement libanais à ratifier l'Accord d'Association. Le 16 janvier 2003, le Parlement Européen a ratifié l'Accord qui doit encore être ratifié par les Parlements des Etats membres de l'Union Européenne. Ces procédures étant longues, il a été convenu de conclure un Accord Intérimaire permettant de mettre en oeuvre sans délai les dispositions économiques et commerciales de l'Accord d'Association. L'Accord Intérimaire a été signé par le Liban et l'Union Européenne, et ratifié par le Gouvernement Libanais et le Parlement Européen en même temps que l'Accord d'Association. Il est entré en vigueur le 1er mars 2003. L'Accord d'Association est entré en vigueur le 1er avril 2006 suite à sa ratification par les Parlements des Etats Membres de l'UE.

Pour l'Union Européenne il s'agit de favoriser de nouvelles opportunités pour la commercialisation de produits et de services, d'avoir un accès aux ressources et de les exploiter, de résoudre les problèmes sociaux et politiques inhérents au surplus de main d'œuvre compétente ou non spécialisée en provenance des pays de la Méditerranée vers le marché du travail Européen. Les pays signataires aspirent de leur côté à promouvoir les facteurs d'attractivité de leur marché vis-à-vis des pays de l'Union Européenne, à favoriser l'investissement dans leur pays, à accélérer leur accès au marché européen, à bénéficier du transfert de technologie et de savoir-faire et à recevoir l'assistance nécessaire à la modernisation de leur économie.

potentiel pour le Liban. Il apparaît alors clairement que l'instauration et le maintien d'une concurrence libre et non faussée au sein du marché libanais constitueraient, non seulement un facteur prépondérant de progrès économique (I), mais également un outil complémentaire des politiques de développement menées par les pouvoirs publics (II).

I – Le droit de la concurrence, un moteur du développement économique du Liban

7- Si l'on met à part les thèses ultra libérales, l'ensemble des acteurs économiques et politiques s'entendent sur la nécessité d'un droit de la concurrence. Mais si les conceptions de la libre concurrence et donc d'un droit de la concurrence sont extrêmement variées (A), la finalité des règles de concurrence est de garantir le libre jeu des lois de l'offre et de la demande et la protection du marché lui-même; elles poursuivent ainsi un objectif d'ordre public de direction de l'économie dans l'intérêt à la fois des consommateurs et des entreprises (B).

A - Deux conceptions de la concurrence…

8- Il existe schématiquement deux grandes conceptions générales de ce principe d'organisation économique qu'est la concurrence(1).

9- Concurrence *condition*. La première conception est typiquement américaine. Elle érige la libre concurrence en norme quasi-idéologique. Elle est une *condition* du progrès, la principale condition du bon fonctionnement de l'économie. La concurrence est alors perçue comme un idéal à atteindre car elle est elle-même bénéfique. Les américains attachent beaucoup plus que les européens une valeur politique au principe de libre concurrence et aux textes qui le protègent. La loi antitrust est conçue aux Etats-Unis dans le prolongement et l'esprit dune constitution qui visait non pas à assurer l'efficacité du pouvoir mais à organiser un ensemble de contrepouvoirs afin qu'aucun ne puisse devenir despotique. De même, la loi antitrust américaine n'a pas tant pour ambition d'accroître l'efficacité économique que d'empêcher toute monopolisation du pouvoir économique. On ne transige pas avec un tel principe: le transiger est tout simplement interdit. Certaines infractions ont même un caractère criminel. D'où la place importante faite au juge dans l'application du droit antitrust américain(2).

10- Concurrence *moyen*. En face de cette conception, il y a celle, plus empirique, de la concurrence-*moyen*, et non plus condition. Moyen de progrès économique, mais simple moyen parmi d'autres. Instaurer la concurrence n'est pas un but en soi. C'est un levier, l'un des leviers et sans doute le meilleur pour générer plus de productivité, d'innovation et de progrès. Si dans un cas particulier il s'avère que ces résultats peuvent être mieux ou plus sûrement atteints en

(1) BIENYAYME (A.), *Principes de concurrence*, *op.cit*., spéc. pp. 18 et s.

(2) Pour une description du modèle américain: SOUTY (F.), *La politique de la concurrence aux Etats-Unis*, PUF, 1995, Paris, 127 pages.

sacrifiant la concurrence et en recourant à d'autres moyens, il est donné préférence à ces derniers. D'où le primat reconnu, pour l'application du droit de la concurrence ainsi conçu, à des organismes techniquement spécialisés, aptes à dire un droit changeant en fonction des besoins propres à la fois au secteur concerné et à la conjoncture du moment où l'on se prononce. C'est dans une large mesure l'approche adoptée en Europe et de laquelle semble s'inspirer le projet de loi libanais(1).

B - ...pour une finalité commune

11- En réalité, la différence entre ces deux grandes conceptions - l'américaine et l'européenne - est moins grande qu'elle n'y paraît à première vue. L'une et l'autre ordonnent la concurrence à l'efficacité économique et, *in fine*, à l'intérêt des consommateurs. Ces intérêts sont systématiquement pris en compte de façon centrale dans l'appréciation des pratiques qui affectent la concurrence. Si la France est l'un des pays qui intègrent le plus politique de concurrence et politique de consommation, la situation du Liban présente une certaine particularité dans ce domaine.

12- En effet, l'idée de protection du consommateur fut introduite au Liban par des textes de loi spécifiques dès les années 1960 et renforcée récemment grâce à l'adoption de la Loi 659-2005 du 4 février 2005(2). Affirmer dans ce contexte que la protection des intérêts des consommateurs est absente serait erroné, même s'il est trop tôt pour tirer un bilan définitif de la modernisation du *corpus* législatif. En revanche, cette situation soulève deux observations: elle traduit le manque de compréhension de la finalité consumériste des règles de concurrence, et surtout l'absence de volonté politique pour accélérer l'adoption d'une loi antitrust face aux pressions de toute sorte du monde politique et des milieux d'affaires(3).

13- Dans ce contexte, l'introduction d'un droit de la concurrence au Liban peut surprendre à plus d'un titre. Ce pays n'est pas doté d'une culture de concurrence dans le sens d'un *corpus* de normes, avec des fondements clairement articulés et des institutions actives dans la mise en œuvre. Certes, il faut s'entendre sur le terme concurrence. Il va sans dire que les droits romano-germaniques ont développé depuis le moyen-âge des usages commerciaux qui stigmatisent la concurrence déloyale entre commerçants par des manœuvres de détournement de clientèle, qu'il s'agisse de dénigrement, de débauchage du personnel, d'imitation, voire de parasitisme. Dans la lignée de cette tradition, le Liban assure la protection

(1) Pour une description du modèle européen: BEAUCHESNE (B), *La protection juridique des entreprises en droit communautaire de la concurrence*, Europe Entreprise, 1993, 366 pages.

(2) Pour un aperçu du corpus législatif libanais de protection du consommateur; NAMMOUR (F.), «La loi libanaise 659-2005 du 4 février 2005 sur la protection du consommateur», Al-Adl, n2, 2006, pp.556-574.

(3) Sur l'interaction étroite entre droit de la concurrence et droit de la consommation: OCDE, The Interface between Competition and Consumer Policies, 2008, 270 pages, disponible sur http://www.oecd.org/dataoecd/22/34/40898016.pdf

de ces droits subjectifs, malgré des dispositions législatives sporadiques et une jurisprudence lacunaire dans ce domaine. L'infrastructure législative de la concurrence est désuète et dispersée entre plusieurs lois et décrets dont la plupart n'ont aucun lien et ont été édictés à différents moments. Ainsi, certains éléments de la politique de concurrence sont régulés par un décret-loi de 1943 et par la Loi 73/83 qui interdisent et posent des sanctions pour toute formation de conglomérat ou toute entente qui limite la concurrence et qui conduit à une augmentation artificielle ou qui empêche les prix de chuter(1).

14- La violation à la liberté du commerce continue donc d'être sanctionnée, pour l'essentiel, par les règles traditionnelles de la responsabilité civile. De fait, les conditions de la responsabilité supposent ainsi la réunion de trois éléments cumulatifs: un acte concurrentiel fautif, un préjudice et un lien de causalité. Les sanctions de la concurrence illicite consistent, comme en matière de responsabilité de droit commun, en des mesures appropriées de réparation: dommages-intérêts, mais aussi, et parfois seulement, suppression des faits de concurrence (par exemple interdiction pour le concurrent de continuer à utiliser une dénomination prêtant à confusion), publicité du jugement de condamnation par la voie de la presse, l'exécution de ces deux derniers actes pouvant être assortie d'astreintes. Notons que, en plus de la responsabilité civile, la concurrence illicite peut engager, sous des conditions encore plus restrictives, la responsabilité pénale de son auteur(2).

15- Clairement, le Liban n'a pas été sensible à une problématique comparable à celle de l'antitrust apparu aux Etats-Unis à la fin du XIXe siècle. Le marché en tant que tel, n'a pas suscité une préoccupation particulière. Or, selon un rapport récent, "(…) environ la moitié des marchés nationaux libanais peuvent être considérés comme oligopolistiques ou monopolistiques; et un tiers de ces marchés

---

(1) Il s'agit toutefois d'une interdiction légale faible dans la mesure où la charge de la preuve consiste à démontrer que les ententes conduiraient à une augmentation «artificielle» (art 14 de la loi 73/83) des prix, ce qui est difficile à définir ou à déterminer, ou empêcheraient les prix de chuter, ce qui constitue des circonstances qui ne pourront pas être vérifiées. Le droit libanais concernant les ententes restrictives n'est par ailleurs pas suffisamment dissuasif car le montant maximum de la peine est de 100 millions de LL (équivalant à environ 67 000 $), et/ou de 10 jours à trois mois de peine d'emprisonnement (Loi 73/83, articles 34 et 26, amendés par les Lois 72/91 et 490/96). Pour avoir un effet dissuasif, la peine devra être bien plus élevée que les bénéfices attendus qui seraient retirés de l'entente en question.

Dans le domaine des aides d'Etat, un grand nombre de lois et de décrets différents créent le cadre législatif permettant d'allouer différents types d'encouragements pour investir qui visent à développer certaines zones géographiques (surtout rurales), de nouveaux produits et les PME. Ces mesures incluent des exemptions fiscales, des subventions sur les taux d'intérêt et des cautions pour les emprunts. Deux autorités sont chargées d'accorder des aides d'Etat aux PME, la Banque Centrale et Kafalat, une entité qui garantit des prêts bancaires aux PME. La Commission pour le contrôle des banques est responsable du contrôle sur l'exécution des décrets concernant les subventions accordées sur les taux d'intérêt. Il ne semble pas cependant qu'il existe de surveillance uniforme des aides d'Etat ni de régime de contrôle comparable à celui de l'UE par exemple.

(2) V. not. l'article 714 du Code pénal libanais.

possèdent une entreprise dominante détenant une part de marché supérieure à 40%. Les explications pour un tel index élevé de concentration (d'où la faible concurrence interne) sont multiples mais toujours reliées d'un côté ou d'un autre à l'existence de barrières d'entrée et de sortie" [(1)].

16- Concurrence et progrès économique. Alors que de nombreux secteurs se protègent contre la concurrence, le système capitaliste libanais suppose pour fonctionner le maintien d'un degré plus élevé de concurrence. La libre entreprise ne peut se maintenir que s'il reste assez de libres entrepreneurs pour la défendre. Le postulat qui anime cette théorie est qu'en se concurrençant, les entreprises devraient fournir le meilleur produit au meilleur prix. La liberté de la concurrence est donc bénéfique pour l'économie générale; elle est un instrument d'une politique anti-inflationniste; elle est favorable aux consommateurs puisqu'elle conduit aux prix les plus bas; elle stimule les entreprises car la concurrence les oblige au dynamisme et à la productivité.

L'interaction entre stimulation de la concurrence et progrès économique apparaît dès lors incontestable. L'analyse historique des économies modernes montrent bien que l'adoption des législations visant à assurer une concurrence libre et non faussée s'opère soit au moment du démarrage économique soit dans le souci de pérenniser l'expansion des économies concernées.

17- Ainsi, l'évolution du droit de la concurrence s'inscrit dans un processus composé de trois phases successives. L'expansion précoce du capitalisme américain a fait des Etats-Unis la terre d'élection de l'apparition de la première génération du droit de la concurrence. Le droit «anti-trust» est né aux Etats Unis en 1890 (Sherman act) sous l'impulsion de la réaction populiste que la société américaine de l'époque avait pressentie contre les dangers socio-politiques provenant du vaste mouvement des concentrations économiques qui s'était emparé de l'économie américaine et qui trouva les manifestations les plus éclatantes dans les secteurs pétrolier et du chemin de fer. Le droit antitrust est donc né aux États-Unis de la volonté politique de préserver l'accès au marché des petits opérateurs économiques[(2)].

18- La deuxième phase est marquée par l'extension du droit de la concurrence aux pays industrialisés. Suite à la seconde guerre mondiale, les alliés ont imposé à l'Allemagne et au Japon la décentralisation de leurs industries et l'adoption, comme revers du modèle de démocratie libérale, d'une politique de libre concurrence inspirée du système américain. La consécration par les traités instituant les Communautés européennes d'un régime de communautaire de la concurrence a singulièrement contribué à accélérer le processus de promulgation des législations de concurrence dans la plupart des pays d'Europe occidentale. Dans le cas de l'Europe, la politique de la concurrence a été instaurée en 1957 non

(1) V. le Rapport réalisé pour l'Institut européen d'administration publique et le Centre européen des régions, *Politique de concurrence dans le partenariat euro-méditerranéen, op. cit.*, spéc. p. 87.

(2) SOUTY (F.), La politique de la concurrence aux Etats-Unis, op.cit., spéc. pp. 5 et s.

seulement dans le souci d'assurer le bien-être économique des citoyens européens, mais surtout dans l'objectif majeur d'intégration des Etats membres et de création d'un marché unique(1).

19- Désormais le droit de la concurrence est entré dans la phase de l'universalité. Plus d'une centaine de pays se sont déjà dotés de ce type de législation(2). Sous l'effet conjugué de la libéralisation des échanges et du succès du système de l'économie de marché dans le monde aujourd'hui, aussi bien dans les pays occidentaux que les pays en développement (ci-après PED) sont de plus en plus nombreux à reconnaître que la politique de la concurrence constitue un facteur décisif de compétitivité entre nations, mais également un outil indispensable afin de limiter la perte d'emprise sur l'économie nationale induite par la mondialisation(3).

20- Contrôle du pouvoir de marché. La mise en œuvre effective d'un droit de la concurrence permet de maîtriser le pouvoir de marché des entreprises. L'économie de marché est en effet un leurre si elle n'est pas protégée contre le pouvoir de marché. A l'instar de la démocratie, elle doit être défendue sans cesse tant les tentations de tricherie et de captation sont grandes. Les entreprises, tout comme la classe politique, sont souvent tentées de créer ou d'accentuer des rentes de situation. Un degré de gravité extrême est atteint lorsque ces tentations s'entrecroisent. C'est pourquoi l'Etat de droit ne doit pas être suspecté de la moindre complaisance à l'égard des entreprises. Le processus permanent d'assainissement réside dans le traitement du pouvoir de marché que l'on définit par l'aptitude à s'extraire de toute concurrence sans mettre à mal ses profits, en augmentant ses prix, en baissant sa production en volume et en qualité, voire en cessant ses efforts pour l'innovation(4).

21- Contrôle de l'intervention de l'Etat. Dans la même veine, l'adoption d'une législation sur la concurrence permettrait de renforcer l'efficacité de l'interventionnisme étatique libanais visant à lutter contre ce que l'on appelle parfois «la myopie du marché». L'objectif consiste alors à concilier les exigences du marché, de l'intérêt général et des services publics. L'Accord d'Association prend soin de distinguer les entreprises publiques et les entreprises auxquelles des droits spéciaux ou exclusifs ont été octroyés d'une part, et les monopoles d'Etat à caractère commercial opérant sur un marché concurrentiel, d'autre part.

---

(1) Pour un rappel de cette evidence: MALAURIE-VIGNAL (M.), *Droit de la concurrence interne et communautaire*, *op.cit.*, spéc. pp. 8 et s.

(2) Pour une présentation générale: Keith N. Hylton & Fei Deng, Antitrust Around the World: An Empirical Analysis of the Scope of Competition Laws and Their Effects, 74 ANTITRUST L.J. 271, (2007).

(3) Sur le caractère étroit et ambiguë des relations entre la mondialisation et la politique de concurrence: KAZZI (H.), Le contrôle des pratiques anticoncurrentielles et des opérations de concentration entre entreprises dans une économie mondialisée, op.cit., spéc. pp. 25 et s.

(4) OCDE, Abuse of Dominance and Monopolisation, 1996, 289 pages, spéc. p. 62, disponible sur: http://www.oecd.org/dataoecd/0/61/2379408.pdf

Pour les premières, l'article 37 précise bien «qu'aucune mesure perturbant les échanges entre la Communauté et le Liban dans une mesure contraire aux intérêts des parties» ne devra être adoptée ou maintenue, en prenant soin de préciser que cette disposition «ne fait pas obstacle à l'exécution, en droit ou en fait, des tâches particulières assignées à ces entreprises». En revanche, les États membres et le Liban s'engagent à ajuster «progressivement, sans préjudice des engagements pris ou à prendre au GATT, tous les monopoles d'État à caractère commercial de manière à garantir que pour la fin de la cinquième année suivant l'entrée en vigueur du présent accord, il n'existe plus de discrimination en ce qui concerne les conditions d'approvisionnement et de commercialisation des marchandises entre les ressortissants des États membres et ceux du Liban»(1).

22- En tout état de cause, le mérite d'un droit de la concurrence applicable dans une certaine mesure à l'action de l'Etat serait de bousculer certains réflexes culturels libanais en proposant un renouveau de l'action publique fondé davantage sur la transparence financière et comptable des actions et la qualité des résultats. Saluons à cet égard l'effort consenti dans ce domaine par des dispositions du projet de loi évoquées précédemment.

23- Concurrence et compétitivité. Un dernier argument, et non le moindre, au soutien de l'adoption d'une législation antitrust réside dans le fait que la stimulation de la concurrence sur le marché interne renforcerait la compétitivité des industries domestiques et fournirait un environnement légal plus stable pour les milieux d'affaires, permettant ainsi d'attirer les investissements étrangers. Par la même occasion, comme le droit de la concurrence vise à empêcher les abus de pouvoir économique, le Liban, à l'instar de nombreux PED, peut s'en servir pour contrôler le comportement des sociétés transnationales actives sur son territoire(2).

24- Traditionnellement, l'action publique pour sanctionner la formation de monopoles inefficaces repose sur trois piliers:

- Répression des tentatives collectives (ententes anticoncurrentielles);
- Répression des tentatives individuelles: manœuvres d'une seule firme pour acquérir «anormalement» (c'est-à-dire au-delà des seuls mérites de ses produits ou services) un pouvoir de marché;
- Prévention des formations de monopole par modification des structures de marché: fusions-acquisitions

25- Dans son acception large, le droit de la concurrence garantit ainsi le fonctionnement concurrentiel des marchés en agissant à la fois sur les comportements et sur les structures des opérateurs économiques. Il est regrettable

(1) Art. 36 de l'Accord d'Association.

(2) Dans ce sens: HEINMANN (A), « La nécessité d'un droit mondial de la concurrence», RIDE, 3/2004, pp.293-324, spec. p. 297. L'auteur souligne que cette motivation était aussi à l'origine de l'insertion de règles antitrust dans l'Accord sur la propriété intellectuelle de l'OMC. Les PED ont pris l'initiative pour se doter d'un instrument de surveillance sur les droits exclusifs, comme les brevets, les marques et les droits d'auteur.

à ce propos que ni l'Accord d'association[1] ni le projet de loi *a priori* ne prévoient un quelconque contrôle des opérations de concentration qui soit adapté aux spécificités du tissu industriel et financier du Liban. Nous sommes en présence d'une lacune majeure avec des répercussions inévitables sur l'efficacité du dispositif législatif[2].

26- En tout état de cause, la recherche de l'efficacité économique constitue donc le fondement idéal du droit de la concurrence. On ne doute guère aujourd'hui de l'intérêt des lois de la concurrence pour poser le cadre de fonctionnement «normal» des marchés. Il s'agit de prévenir et de combattre les situations de monopole acquises sans apporter de contribution nette au bien-être économique. Cela n'empêche pas pour autant de concilier cet objectif ultime avec d'autres objectifs susceptibles d'être assignés à la politique de concurrence: la maximisation du surplus des consommateurs plutôt que celle du surplus collectif, la défense des petites entreprises contre le pouvoir des plus grandes, la liberté économique ou encore dans le cas de L'UE, la contribution à l'intégration des marchés. Plus sensible est la question de l'interaction entre la politique de concurrence et les autres politiques de développement menées par les pouvoirs publics.

II - Le droit de la concurrence, un complément des autres politiques de développement menées au Liban

27- L'interaction entre certaines politiques de développement, et notamment la politique industrielle, avec la politique de concurrence constitue une crainte récurrente, de sorte que sa substitution par d'autres politiques publiques est une idée répandue parmi de nombreux experts (A). Au-delà de son apport en termes de compétitivité des entreprises nationales et d'investissements étrangers, la concurrence exige des accroissements de productivité avec pour conséquence des suppressions d'emplois et, en tout état de cause, aurait un impact mineur compte tenu du faible niveau de développement économique et social de notre pays (B). Pour les raisons exposées ci-dessous, ces deux arguments ne sauraient toutefois prospérer.

A - Droit de la concurrence et politique industrielle

28- En matière de politique industrielle, la question qui se pose peut s'articuler ainsi: l'adoption et la mise en œuvre d'une loi sur la concurrence s'oppose-t-elle à

---

(1) Selon l'article 35: «1. Sont incompatibles avec le bon fonctionnement du présent accord, dans la mesure où ils sont susceptibles d'affecter les échanges entre la Communauté et le Liban:

i) tous les accords entre entreprises, toutes les décisions d'associations d'entreprises et toutes les pratiques concertées entre entreprises qui ont pour objet ou effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence, au sens de leurs législations respectives;

ii) l'exploitation abusive par une ou plusieurs entreprises d'une position dominante sur l'ensemble des territoires de la Communauté ou du Liban ou dans une partie substantielle de ceux-ci, comme prévu par leurs législations respectives.

(2) Les critères posés par les art. 6 et 7 du projet de loi semblent inadaptés pour lutter contre la forte concentration qui caractérise de nombreux secteurs économiques au Liban.

une politique destinée à stimuler la compétitivité et la croissance industrielle au Liban ?

L'opposition entre politique industrielle et politique de concurrence recouvre un clivage idéologique entre partisans de l'intervention de l'Etat dans l'économie et partisans du «tout marché»(1). Ces derniers relèvent même le caractère quelque peu contradictoire des termes «politique» et «industrielle» car cela reviendrait à introduire une volonté politique dans un des domaines les plus soumis aux lois du marché et dans lequel, au demeurant, la priorité est désormais donnée à la politique de la concurrence(2). Surtout, la perception classique a tendance à opposer les deux politiques ou du moins à mettre en valeur leur manque de compatibilité: une politique industrielle qui cherche à rationaliser l'allocation des ressources afin d'accroître l'efficience de l'offre peut se heurter à une politique de concurrence qui axe ses efforts sur l'ouverture des marchés ou sur le maintien sur un marché d'un nombre suffisant d'offreurs(3). L'économie industrielle montre que la politique industrielle peut être dans certaines hypothèses justifiée par les avantages du monopole naturel. Une telle position se fonde sur le principe selon lequel une seule entreprise sera plus efficace que plusieurs petites. Cela permettrait, entre autres, de réaliser des économies d'échelle et d'accroître les profits permettant, à terme, davantage d'investissements en R&D (ces investissements permettront ensuite de nouveaux profits).

29- Fondements d'une politique industrielle. Les transformations structurelles permettant l'essor de l'industrie sont considérées comme une condition préalable de la modernisation et de la croissance au Liban. L'objectif premier de la politique industrielle est d'accélérer le processus d'industrialisation pour obtenir un niveau de développement industriel comparable à celui des pays d'Europe et d'Amérique

(1) Sur les débats idéologiques et politiques qui entourent l'intervention de l'Etat: ARENA (R.), BENZONI (L.), DE BANDT (J.) et ROMANI (P.-M.), *Traité d'économie industrielle*, 2ème éd., Economica, 1991, 1001 pages, spéc. pp. 832 et s. Les auteurs évoquent par ailleurs la dimension internationale du problème soulevé par les politiques industrielles dans un contexte actuel d'ouverture et d'internationalisation des systèmes productifs (pp. 835 et s.)

(2) FLEUTET (D.), LETESSIER (J-Y), MADELAINE (P.), TESTENOIRE (J.-P.), *Economie. Analyses contemporaines*, éd. Foucher, 2004, 286 pages, spéc. pp. 45-46. Dans le même sens: LORENZI (J.-H.), «Dogme de la concurrence contre politique industrielle», Sociétal, n°37, 2002, pp. 117-118. Après avoir rappelé la dimension quasi-constitutionnelle de la politique antitrust menée par la Commission européenne depuis 1957, l'auteur souligne la nécessité de mieux restructurer et renouveler le tissu industriel européen dans un contexte de mondialisation et de compétition acharnée avec les Etats-Unis, le Japon et la Chine. L'enjeu ultime est de mieux articuler la politique de la concurrence, qui atteint ces objectifs de construction du marché commun et de protection des intérêts immédiats du consommateur, avec une politique industrielle pour les mettre au service de la compétitivité européenne.

(3) Sur ce thème: ARENA (R.), BENZONI (L.), DE BANDT (J.) et ROMANI (P.-M.), *Traité d'économie industrielle*, *op. cit.*, spéc. pp. 824 et s. La politique industrielle est définie «[…] comme un ensemble de mesures explicites et sélectives (avec ou sans dimension financière), prises par la puissance publique, pour agir, à l'aide de ressources appropriées, sur les structures et les comportements industriels nationaux ou s'exerçant sur le territoire national, l'objectif étant d'améliorer les performances industrielles en certains domaines spécifiques» (p. 825).

du Nord. Il s'agit, en d'autres termes, d'accélérer la croissance nationale et de promouvoir le développement économique. D'autres objectifs peuvent également justifier une politique industrielle active[(1)]. Il peut s'agir tout d'abord de pallier les défaillances du marché. L'intervention de l'Etat se traduit alors par le souci de réguler certains secteurs particuliers (agriculture, pêche…). Une politique industrielle active peut également s'exercer en application d'une stratégie nationale bien précise. Il peut s'agir d'un pilotage à long terme de l'économie (développement à terme de secteurs industriels: automobile au Japon, aéronautique en Europe, etc.), de la coordination des investissements (période de reconstruction, pilotage des investissements en fonction des choix politiques, etc.), ou de la recherche de compétitivité des industries nationales dans le contexte actuel de mondialisation[(2)].

30- Mais il existe également des critères non économiques qui peuvent expliquer l'intervention dans le fonctionnement des marchés. Les pouvoirs publics peuvent chercher à accroître la production, à redistribuer les revenus ou à renforcer les capacités technologiques. Enfin, il y a aussi, à tort ou à raison, des objectifs liés à la fierté ou au prestige national, et à l'idée qu'il faut promouvoir des industries nationales stratégiques. De nombreux pays considèrent que la nationalité des propriétaires des biens de production est importante. Ils craignent que des investisseurs étrangers ne soient pas toujours en accord avec leurs objectifs de développement plus généraux, et notamment avec celui de renforcer les capacités nationales. A cela s'ajoute le souci réel que dans certains cas l'investissement étranger évince l'investissement national[(3)].

31- Instruments de politique industrielle. Dans la pratique, les pays ont recours à un large éventail d'instruments de politique industrielle. En schématisant, on peut en distinguer trois types[(4)]:

- l'allocation de ressources aux secteurs visés par l'intermédiaire, entre autres, de la création d'agences de financement du développement, le versement des primes à l'investissement, de crédits d'impôts, ou encore des prêts à des taux réduits, etc.;
- les interventions de politique commerciale qui consistent à protéger les branches de production nationale contre l'importation, au moyen d'instruments tels que les droits de douane ou les contingents, ainsi que les mesures de promotion des exportations visant à aider les entreprises nationales

(1) *Ibid*., spéc. pp. 826 et s.

(2) FLEUTET (D.), LETESSIER (J-Y), MADELAINE (P.), TESTENOIRE (J.-P.), *Economie. Analyses contemporaines*, *op. cit*., spéc. p. 45.

(3) OMC, Rapport (2003) au Conseil général du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence, 17 juillet 2003, 49 pages, WT/WGTCP/7, parag. 67 et s.

(4) ARENA (R.), BENZONI (L.), DE BANDT (J.) et ROMANI (P.-M.), *Traité d'économie industrielle*, *op. cit*., spéc. pp. 842 et s.

à rattraper leurs concurrents étrangers et à prendre pied sur de nouveaux marchés (subventions à l'exportation, etc.); et

- les interventions sur les marchés des produits visés par le biais de mesures de politique de la concurrence qui ont pour objectif d'assurer une concurrence loyale entre les producteurs nationaux et avec les producteurs étrangers.

32- Complémentarité entre politique industrielle et politique de concurrence. La description de ces instruments montre que l'application du droit de la concurrence n'est qu'un des nombreux instruments associés à la politique industrielle. En favorisant un environnement concurrentiel sain, les pouvoirs publics réalisent des interventions ayant des effets directs sur les activités industrielles. En d'autres termes, la politique de la concurrence constitue un instrument d'organisation industrielle par l'intermédiaire de mesures directes horizontales visant à promouvoir l'ensemble des entreprises(1). Symétriquement, «La politique industrielle dans le sens strict est, ou du moins devrait être, une politique d'offre, c'est-à-dire visant à agir sur les capacités et la compétitivité des entreprises. Il en est de même en ce qui concerne les politiques technologiques visant à développer les niveaux de compétences productives»(2).

33- Il ressort de ces observations que l'opposition systématique de la politique de concurrence aux autres politiques économiques, et en particulier à la politique industrielle, doit être nuancée. De nombreux arguments plaident en faveur de leur complémentarité.

34- La mise en œuvre précoce et effective d'une politique de concurrence contribue tout d'abord à attirer les investissements étrangers en créant un environnement stable et prévisible et à éviter une croissance industrielle déséquilibrée du fait de la concentration possible, entre les mains d'une poignée de conglomérats, d'un pouvoir économique excessif(3). Par ailleurs, si une politique

---

(1) ZACHMANN (J.), *Le contrôle communautaire des concentrations*, LGDJ, 440 pages, 1994, spéc. p. 373.

(2) DE BANDT (J.), «Politiques industrielles et de concurrence: quelles priorités, quelles combinaisons ?», Rev. éco. ind., n°63, 1er trim. 1993, pp. 2-22, spéc. p. 14.

(3) Parmi les pays qui ont mené avec succès une politique industrielle active, certains d'entre eux reconnaissent que le développement économique est également dû à une mise en œuvre active d'une politique et d'une législation sur la concurrence. C'est le cas notamment du Japon. Ainsi, «Certains ont fait observer que le développement économique du Japon après la guerre tenait au fait que la politique industrielle avait pris le pas sur la politique de la concurrence, […], mais le dynamisme économique du Japon reposait en fait sur les mécanismes du marché solides que la concurrence avait créés. La politique industrielle et la politique de la concurrence se sont mutuellement complétées, et ont conduit à l'instauration d'un environnement qui a permis aux entreprises de s'engager dans une concurrence libre et équitable. L'introduction de la politique de la concurrence au tout début de la restructuration économique du Japon, ainsi que l'évolution ultérieure de cet environnement avec le développement économique, ont été un facteur très important du dynamisme économique du Japon dans le passé. Même aujourd'hui, ce sont les secteurs où la concurrence a été intensive – comme celui de l'automobile par exemple – qui sont en général les plus compétitifs sur les marchés internationaux»: Communication du Japon, Introduction des lois et des politiques de la concurrence et liens entre ces lois et politiques →

industrielle active, à travers notamment la promotion des «champions nationaux», vise à répondre à certaines difficultés des PED, elle ne peut à elle seule répondre à leurs objectifs de croissance et de développement(1). Les deux politiques peuvent jouer un rôle complémentaire dans l'accroissement de la compétitivité des industries locales sur les marchés internationaux, la promotion de la croissance et de la productivité et des conditions d'une concurrence libre et loyale(2). A l'appui de ce constat, des théories économiques récentes ont mis en exergue que la recherche de la compétitivité de l'industrie nationale ne passe pas forcément par la promotion systématique de champions nationaux. Conformément au «modèle du bassin industriel», la compétitivité industrielle reposerait moins sur la création de «champions nationaux» que sur les efforts conjoints de nombreuses PME/PMI d'une même région. Les exemples de la région industrielle du Nord de l'Italie ou de la *Silicon Valley* aux Etats-Unis en sont une bonne illustration. Cette politique suppose néanmoins plusieurs conditions: savoir-faire et expérience de la main d'œuvre, structures légères avec des coûts réduits et réseaux économiques et sociaux pour coordonner l'activité(3).

35- L'application généralisée des réformes économiques d'inspiration libérale (libération des prix, politiques de dérégulation et de privatisation….) dans les pays industrialisés et les PED entraîne progressivement une convergence de vues quant aux effets positifs de la concurrence sur l'efficacité des entreprises. La concurrence est davantage perçue comme un instrument majeur qui vise à inciter les entreprises à réagir plus rapidement aux signaux du marché, à améliorer la qualité des biens et des services qu'elles fournissent et mieux répondre aux besoins des consommateurs grâce à l'innovation et à la recherche tout en adaptant le volume de l'offre à la demande. Autant de facteurs qui profitent certes à tous les consommateurs mais également aux utilisateurs intermédiaires tels que les autres fournisseurs de biens ou de services, d'où une meilleure compétitivité de l'économie toute entière.

→ nationales de développement, 6 pages, 13 déc. 2001, WT/WGTCP/W/176, parag. 4 à 6). Dans le même ordre d'idées, d'autres pays expriment ouvertement des regrets quant au manque de vigueur dans la mise en œuvre des règles antitrust dès le début du processus d'industrialisation: Communication de la République de Corée, Le rôle de la politique de la concurrence dans le processus de développement économique, 4 pages, 26 juin 2001, WT/WGTCP/W/166, spéc. pp. 3-4). Ainsi, «L'expérience coréenne montre qu'il vaut mieux introduire un régime de concurrence dès le début de la croissance économique, lorsque les monopoles n'ont pas encore acquis de pouvoir politique et économique. Bien qu'ils permettent de dégager des économies d'échelle, les grands monopoles laissés à eux-mêmes peuvent être tentés de surinvestir dans les installations et de causer des hausses de prix du fait de l'inefficacité de leur exploitation et de gêner l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché» (parag. 11).

(1) Communication du Japon, Introduction des lois et des politiques de la concurrence et liens entre ces lois et les politiques nationales de développement, *op. cit.*, parag. 3.

(2) OMC, Rapport (2002) au Conseil général du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence, WT/WGTCP/6, parag. 43.

(3) ARENA (R.), BENZONI (L.), DE BANDT (J.) et ROMANI (P.-M.), *Traité d'économie industrielle*, *op. cit.*, spéc. pp. 838 et s.

Les entreprises désireuses d'opérer des fusions et de créer de vastes conglomérats sur le marché intérieur font également valoir qu'en limitant ainsi la concurrence au niveau national, elles augmenteront leur compétitivité sur les marchés étrangers. Cependant, les études réalisées sous l'égide de la CNUCED démontrent que, même si les économies d'échelle et la nécessité d'atteindre une taille ou une masse «critique» sont des éléments importants de la compétitivité au niveau mondial, « […] c'est souvent une erreur de croire que le fait de protéger les entreprises de la concurrence sur le marché intérieur leur permettra de remporter des batailles à l'étranger. Sans l'aiguillon de la concurrence, tant sur le marché local qu'à l'extérieur, ces entreprises risquent de ne pas atteindre la compétitivité nécessaire»(1). En d'autres termes, la concurrence est un élément souvent indispensable dans la recherche de la compétitivité internationale(2).

36- En outre, il est parfois difficile de justifier que, pour des raisons de développement ou de logique industrielle, certains secteurs soient exclus de toute concurrence. La politique de la concurrence constituerait un substitut de premier ordre à certaines politiques industrielles inefficientes caractérisées par les irrationalités de certains choix publics, le «copinage» ou le «pantouflage» (c'est-à-dire servir pendant un temps dans l'administration puis «se retirer» dans un conseil d'administration d'entreprise du secteur) ou encore l'augmentation des dépenses publiques et, par conséquent, des prélèvements obligatoires résultant d'une mauvaise gestion par les décideurs publics(3).

Dans le même temps, les gouvernements peuvent, et le font fréquemment, exempter un certain nombre de secteurs clés de l'application des règles antitrust(4). Cela inclut généralement des secteurs directement attachés aux intérêts nationaux (défense), ceux nécessaires à la préservation de la diversité culturelle (secteur des médias) ou ceux marqués traditionnellement par un fort niveau de régulation (santé, énergie et agriculture…). Il existe ainsi des instruments qui permettent d'encadrer la portée des règles de concurrence pour les besoins spécifiques de certains secteurs ou entreprises en particulier. Par exemple, dans un certain

(1) CNUCED, La politique de concurrence et les pratiques commerciales restrictives, Conseil du commerce et du développement, 29 janv. 1996, 24 pages, TD/B/RP/INF.36, parag. 8. Le rapport souligne que: «Les grandes organisations pâtissent également, dans bien des cas, de pertes internes d'échelle et de structures pesantes et bureaucratiques, qui les empêchent de s'adapter rapidement à l'évolution de la demande et des besoins des marchés étrangers. Les petites et moyennes entreprises ont souvent démontré une capacité d'adaptation nettement supérieure face à des marchés en pleine évolution, ce qui leur a permis de devenir très compétitives. Il faut donc se garder d'accorder des subventions publiques et de fausser la répartition de ressources en faveur d'«entreprises vedettes» qui sont parfois des firmes peu performantes, en perte de vitesse».

(2) Dans le même sens: OMC (Note du Secrétariat), Document de synthèse sur le rapport du commerce et de la politique de la concurrence avec le développement et la croissance économique, *op. cit.*, parag. 7 et s.

(3) OMC, Rapport (2002) au Conseil général du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence, *op. cit.*, parag. 67 et s.

(4) OMC, (Note du Secrétariat), Document de synthèse sur le rapport du commerce et de la politique de la concurrence avec le développement et la croissance économique, *op. cit.*, parag. 10.

nombre de pays, des pratiques restrictives de concurrence, qui seraient par ailleurs prohibées, sont autorisées s'il est établi qu'elles sont nécessaires pour réaliser des objectifs fixés par la loi, telle que la promotion des exportations ou des PME[(1)]. Mais le fait que certains secteurs s'inscrivent dans une logique «industrielle», ne justifie pas pour autant qu'ils soient exclus de toute application de la loi de concurrence. Les règles de concurrence doivent s'appliquer aux pratiques qui ne relèvent pas de ce qui est autorisé par les pouvoirs publics à moins que la réglementation concerne tous les aspects des stratégies économiques menées par les opérateurs concernés, ce qui demeure extrêmement rare. A cet égard, la politique industrielle n'exige pas en principe la création de cartels. La loi sur la concurrence, spécialement dans les premiers temps de son introduction, peut donc se focaliser sur la lutte contre des cartels injustifiables[(2)].

37- Lorsque ces conditions sont réunies, une politique active en matière de concurrence favorise l'investissement direct étranger en garantissant aux opérateurs étrangers les conditions de fonctionnement d'un marché moins discriminatoire et plus transparent, tout en permettant par ailleurs de limiter certains effets néfastes des investissements directs étrangers (ci-après IDE)[(3)].

En effet, la législation sur la concurrence s'applique en principe à toutes les entreprises opérant sur le territoire national, y compris aux filiales d'entreprises étrangères. Cela devrait éviter le boycottage de ces dernières par des cartels locaux ou des accords verticaux restrictifs, tout en empêchant les entreprises étrangères de recourir aux soumissions collusoires et à d'autres pratiques restrictives, y compris l'abus de position dominante. De même, les fusions et acquisitions d'entreprises locales par des sociétés étrangères peuvent créer des monopoles ou des entreprises dominantes. Pour limiter l'effet de concentration de l'économie résultant des IDE, il appartient aux pouvoirs publics de prendre les mesures afin de préserver un degré suffisant de concurrence. Ceux-ci peuvent alors élargir le marché concerné en ouvrant davantage l'économie du pays au commerce international. Un autre instrument envisageable consiste à prévoir des dispositions qui permettraient aux autorités de concurrence de réduire le plus possible les effets anticoncurrentiels de la sortie du marché des entreprises en position de faiblesse[(4)].

L'application non discriminatoire des règles de concurrence peut aussi constituer une façon efficace de s'attaquer à d'autres effets préjudiciables des IDE,

---

(1) V. not. la législation antitrust de l'Allemagne.

(2) OMC, Rapport (2003) au Conseil général du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence, *op. cit.*, spéc. pp. 13-14; Communication de la Communauté européenne et ses Etats membres, Un accord-cadre multilatéral sur la politique de la concurrence, *op. cit.*, spéc. p. 9.

(3) CNUCED, Politique et législation en matière de concurrence, Secrétariat de la CNUCED, 8 mars 1996, 33 pages, TD/B/RBP/INF.37, spéc. p. 5; OMC (Note du Secrétariat), Document de synthèse sur le rapport du commerce et de la politique de la concurrence avec le développement et la croissance économique, *op. cit.*, spéc. pp. 9 et s.

(4) CNUCED, Politique et législation en matière de concurrence, *op. cit.*, spéc. p. 5.

en particulier dans les pays où les restrictions à ces investissements ont été assouplies. Les règles relatives aux investissements étrangers qui prévoient des exonérations fiscales temporaires ou des conditions spéciales pour l'importation de facteurs de production créent des distorsions de concurrence au détriment des entreprises locales qui n'en bénéficient pas. Une politique de concurrence active peut constituer dans ces hypothèses un instrument de «rééquilibrage» non négligeable dans les mains des autorités de contrôle concernées(1).

38- Au regard des observations concernant la politique industrielle et les IDE, il est difficile de nier la corrélation étroite entre le développement économique et la mise en œuvre effective d'une politique et d'un droit de la concurrence. L'ouverture du marché intérieur à la concurrence des importations ne suffit pas à créer un marché compétitif sans distorsions. Bien au contraire, «[…] sous l'effet de la mondialisation, la libéralisation et de la mondialisation des marchés, les pays sont de plus en plus nombreux à reconnaître que la politique de la concurrence, et partant la législation en la matière, constituent un élément essentiel de la compétitivité des nations»(2).

39- Aussi, il est indispensable de mettre l'accent sur les priorités et la souplesse dans la mise en œuvre du droit et de la politique de la concurrence. S'agissant tout d'abord de l'ordre dans lequel introduire la politique de la concurrence, la libéralisation du commerce et d'autres réformes économiques, il convient d'éviter deux extrêmes(3). D'une part, un Etat ne devrait pas d'abord libéraliser son économie et ne mettre en œuvre une politique de la concurrence qu'à un stade ultérieur de son développement. D'autre part, il s'agit d'éviter qu'un pays industrialise d'abord son économie par des mesures officielles privilégiant certains secteurs et ne met en œuvre qu'ultérieurement une politique de la concurrence. La première hypothèse sous-estime les possibilités de défaillance du marché et la seconde sous-estime la possibilité que le gouvernement cible mal les industries et entreprises auxquelles il apporte son soutien. Lorsque le pays concerné adopte des mesures de libéralisation et des réformes économiques telles que les privatisations et la déréglementation, la meilleure approche consiste à adopter simultanément une politique de la concurrence; celle-ci servant alors de catalyseur pour les réformes économiques fondées sur les principes du marché(4).

40- En somme, une politique de concurrence active contribue, au même titre que certaines politiques industrielles, à renforcer la compétitivité de l'économie nationale. La mise en œuvre effective d'une politique et d'un droit de la concurrence n'empêcherait pas le gouvernement libanais de mener une politique industrielle active avec des objectifs de développement précis. La mise en œuvre

(1) *Ibid*., spéc. pp. 5-6.

(2) CNUCED, Politique et législation en matière de concurrence, *op. cit*., parag. 1.

(3) OMC, Rapport (2003) au Conseil général du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence, *op. cit*., spéc. pp. 10 et s.

(4) *Ibid*.

des concepts de souplesse et de progressivité devrait à cet égard dissiper de nombreuses craintes. Il peut s'agir, à titre d'exemple, de permettre une certaine flexibilité sous forme d'octroi de périodes de transition, de l'exclusion de certains secteurs du champ d'application de la législation sur la concurrence pour des raisons de développement, ainsi que le maintien de dérogations et d'exemptions qui existent actuellement dans de nombreux PED. D'autres mécanismes peuvent également être envisagés en cas de conflits entre les politiques de la concurrence et industrielle sans pour autant compromettre l'adoption d'un cadre national sur la politique de la concurrence(1).

41- Les autorités libanaises doivent donc s'inspirer de cette analyse et adapter rapidement leur stratégie économique. Le caractère à la fois progressif, flexible et contraignant d'un accord sur la concurrence permettrait de lutter efficacement contre les problèmes particuliers de mise en place d'une législation antitrust au Liban. Une telle approche permettrait en effet de donner aux autorités de contrôle des moyens suffisants pour faire respecter les textes, de développer la compétence judiciaire dans ce domaine, de limiter un passé marqué par de multiples interventions de l'Etat qui permettent aux intérêts en place d'exercer plus facilement des pressions pour s'opposer à l'entrée de nouveaux concurrents, mais également de consolider la volonté politique des différents gouvernements à faire appliquer le droit de la concurrence à l'encontre de puissants intérêts. Plus largement, cette approche constituerait la voie adéquate visant à favoriser le développement d'une culture de la concurrence au sein de la société libanaise(2).

B - Droit de la concurrence et politique sociale

42- L'introduction d'une politique et d'un droit de la concurrence au Liban soulève également la question des liens entre politique de concurrence et protection de l'emploi, avec en arrière plan l'idée sous-jacente du faible intérêt qui en résulterait pour les consommateurs confrontés à des niveaux de revenus faibles et un haut degré d'illettrisme. Examinons successivement ces deux points.

---

(1) OMC, Rapport (2003) au Conseil général du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence, *op. cit.*, parag. 67 et s. Ce rapport énonce d'autres mécanismes envisageables pour régler les conflits potentiels entre la politique de concurrence et la politique industrielle nationale, à savoir: i) l'utilisation d'instruments de la politique industrielle qui, même lorsqu'ils tendaient à restreindre la concurrence sur les marchés, ne sont pas de nature à donner lieu à une action en vertu de la législation sur la concurrence de la plupart des pays (par exemple les droits de douane, les subventions, les programmes de formation et l'étatisation); ii) l'incorporation explicite d'objectifs tels que les gains de productivité dynamiques dans les lois nationales sur la concurrence; iii) la prise en compte explicite, par les fonctionnaires compétents de considérations d'efficacité dynamique et statique, dans l'application des lois nationales, de plus en plus répandue dans les pays dotés de telles lois; et iv) le droit, pour un organe gouvernemental, de renverser la décision d'une agence chargée de la concurrence lorsque les priorités de développement national risquent d'être compromises.

(2) Pour un constat identique au sein de nombreux PED: *Ibid*., spéc. p. 19.

43- Concurrence et emploi. Les adversaires à l'adoption d'un droit de la concurrence mettent en avant le désir de protéger ou de créer des emplois. La stimulation de la compétition entraînerait la disparition des opérateurs les plus fragiles et, par voie de conséquence, la suppression de nombreux emplois dans les entreprises concernées. Il s'agit alors de corriger les injustices du marché, de diminuer le coût social qui résulterait notamment d'un déclin et des restructurations qui touchent un secteur particulier. Toutefois, selon la pensée libérale, les pouvoirs publics ont tendance à sous-estimer le fait que l'application des règles antitrust peut contribuer, dans une certaine mesure, à créer des emplois ou du moins à limiter le maintien d'emplois précaires dans des entreprises en perte de vitesse(1). Même si la politique de concurrence n'est pas l'instrument le plus approprié pour réaliser de tels objectifs sociaux, une mise en œuvre effective de celle-ci permet de lutter contre les effets néfastes d'un pouvoir de marché excessif et de satisfaire à un objectif social. Les pratiques anticoncurrentielles provoquent non seulement une augmentation des prix et une diminution de l'innovation, mais engendrent à terme la disparition des entreprises concurrentes et/ou empêchent l'entrée de nouveaux concurrents avec toutes les conséquences néfastes en termes d'emplois. Une politique de concurrence active pourrait constituer donc à terme un instrument de protection des emplois. Dans cette optique, la politique de la concurrence est amenée à agir sur un plan plus large en touchant l'ensemble de l'économie nationale, et non un secteur économique déterminé(2).

44- Concurrence et niveau de vie. Le second point concerne l'interaction entre politique de concurrence et niveau de développement au Liban. Que l'on soit dans un objectif de promotion des efficiences économiques par l'allocation optimale des ressources ou bien dans des objectifs tenant compte de considérations d'ordre économique et social diverses, le bien-être des consommateurs demeure un élément central de toute politique de la concurrence. Or, l'adhésion de certaines catégories de consommateurs, notamment dans les PED comme le Liban, aux objectifs de la politique de la concurrence est parfois assez faible(3). Les autorités de concurrence rencontrent les plus grandes difficultés à convaincre les consommateurs des bienfaits de cette politique en matière de prix, d'innovation et de choix disponibles et de la nécessité de lutter contre les pouvoirs de marché excessifs. Eu égard au faible niveau des salaires actuellement en vigueur au Liban, l'impact de cette politique sur la population peut sembler superflu. Les avantages potentiels de l'innovation et de la diversité de choix de biens et de services disponibles perdraient beaucoup de leur pertinence(4).

---

(1) ICN, Capacity building and technical assistance. Building credible competition authorities in developing and transition economies, juin 2003, 65 pages, spéc. p. 16.

(2) Communication du Japon, Introduction des lois et des politiques de la concurrence et liens entre ces lois et politiques et les politiques nationales de développement, *op. cit.*, parag. 14 et s.

(3) ICN, Capacity building and technical assistance. Building credible competition authorities in developing and transition economies, *op. cit.*, spéc. pp. 39 et s.

(4) *Ibid*., spéc. p. 40.

45- Le contexte économique et social influence naturellement les objectifs et les conditions de mise en œuvre d'une législation sur la concurrence. En présence d'une pauvreté flagrante, la diversité de choix ou l'innovation ne seront pas les priorités de l'analyse menée par les autorités de concurrence. L'élément central sera inévitablement l'accessibilité à des produits et services de base à des prix abordables(1). Dans cette optique, certains pays tentent de remédier à cette situation en fixant à leur politique de la concurrence la mission d'agir en priorité sur les besoins de cette catégorie de la population à travers notamment la lutte contre les cartels dans les secteurs jugés prioritaires, tels que les produits de première nécessité(2). Le Liban pourrait ainsi exempter de toute règle concurrentielle ce type de secteurs.

46- L'adoption d'un accord sur la concurrence au Liban ne bouleverserait pas en effet ces politiques ayant un champ d'application bien précis. Il serait excessif d'affirmer que la pauvreté diminue l'importance de la protection des consommateurs contre les abus des fournisseurs et distributeurs de biens et de services ayant un pouvoir de marché(3). Dans ce genre d'économie où la demande détient un pouvoir d'achat jugé trop faible, l'offre est généralement encore plus restreinte, les marchés étant aux mains de quelques opérateurs, voire dans une situation monopolistique. La tentation est grande pour les autorités publiques de mener une politique interventionniste en matière de contrôle des prix, avec toutes les dérives que certains PED connaissent. Cette situation peut empêcher le fonctionnement libre du marche fondé sur la rencontre de l'offre et de la demande avec, au bout du compte, le risque d'absence des biens et services que les consommateurs désirent véritablement. De même, la politique interventionniste exige la mise en place d'une autorité publique chargée de fixer les prix. Il y a alors un risque majeur de voir cette autorité soumise aux pressions des opérateurs économiques en place désireux de sauvegarder ou d'accroître leurs marges bénéficiaires.

En définitive, une politique de concurrence active serait nécessaire quel que soit le niveau de développement économique du pays concerné mais devrait être inévitablement adaptée aux spécificités et aux exigences des consommateurs. Elle

---

(1) FOX (E.M) et JANOW (M.E.), A Report on the Second Annual Conference of the International Competition Network, 44 pages, spéc. p. 8 (diponible sur http://www.internationalcompetitionnetwork.org/media/library/conference_2nd_merida_2003/merida_report_2003.pdf).

Notons la position de R. DAMTOFT (Counsel for international technical assistance and inter-american affairs à la FTC) qui souligne «[…] the importance of keeping in mind the larger context in which the agency functions. For example, for people in deep poverty, choice is not important; availability of necessities is important».

(2) ICN, Capacity building and technical assistance. Building credible competition authorities in developing and transition economies, *op. cit.*, spéc. p. 19. A titre d'exemple, l'autorité péruvienne a agit très tôt contre les cartels dans l'industrie du pain (bakery industry) en obtenant à terme une diminution du prix du pain.

(3) *Ibid*., spéc. p. 20.

n'aurait pas pour objectif d'être l'outil principal de lutte contre la pauvreté, constituant davantage un complément utile pour accompagner les autres politiques publiques nécessaires à la diminution des inégalités sociales(1).

47- Ces observations nous rappellent que le coût de l'introduction d'une politique et d'une loi sur la concurrence est une autre préoccupante majeure des autorités libanaises et, plus généralement, des PED(2). Or, les effets nuisibles des cartels internes ou internationaux sur l'économie des pays développés et surtout des PED sont désormais clairement établis. L'existence d'une autorité de concurrence efficace rend à cet égard le pays concerné moins vulnérable aux nuisances causées par les cartels. Le coût d'une autorité de concurrence dont la lutte contre les cartels demeurerait la priorité est par ailleurs faible comparé à la nuisance qui résulte de la multiplication de ce type de pratiques. Ce double constat s'avère encore plus pertinent en présence de cartels internationaux. L'analyse du fonctionnement de certaines autorités de concurrence montre par ailleurs qu'un budget annuel moyen de l'ordre d'environ 10 millions de dollars US permettait à celles-ci de remplir correctement leurs missions. Si l'on compare ce budget aux pertes qui seraient dues à des cartels internes ou internationaux, il apparaît clairement que le Liban a tout intérêt à créer une autorité de concurrence, les gains qui en résulteraient à terme dépasseraient amplement les dépenses réalisées(3).

48- Politique de concurrence et niveau d'éducation. Les problèmes soulevés par les bas revenus dans les PED sont aggravés par le faible niveau d'éducation, voire d'illettrisme, d'un pourcentage élevé de la population. Celle-ci ne serait pas alors en mesure d'apprécier les avantages attendus de la politique de concurrence, notamment en matière d'innovation et de choix multiples entre les biens et services disponibles. Dans les pays développés, les gouvernements protègent les consommateurs en obligeant, entre autres, les opérateurs économiques à fournir une série d'informations qui permettra au consommateur d'exercer ses choix. Cette politique est naturellement plus difficile à mettre en œuvre au Liban où les consommateurs ne sont pas nécessairement aptes à traiter les informations fournies.

49- Dans ce contexte, une des solutions pour faire accepter l'introduction d'une loi sur la concurrence au Liban consisterait à adopter parallèlement une loi de protection des consommateurs, à condition que celle-ci soit gérée par la même autorité qui doit assurer la complémentarité entre ces deux politiques avec comme objectif commun ultime le bien-être des consommateurs. Certes, cette solution ne

(1) *Ibid*., spéc. p. 23: «There are good arguments to believe that competition policy can contribute to economic development. However, in order to create a frame work that is conducive to this complex process, it is important to flank a competition policy with other appropriate policy initiatives, such as the creation of sound legal environment, the implementation of an active consumer protection policy, and the pursuit of other social policy objectives such as education».

(2) *Ibid*., parag. 22 et s.

(3) ICN, Capacity building and technical assistance. Building credible competition authorities in developing and transition economies, *op. cit*., spéc. p. 22.

permettrait pas de résoudre les problèmes de pauvreté et d'éducation rencontrés par une part importante de la population. Mais la politique de concurrence serait ainsi plus visiblement associée à la protection des consommateurs. Cette option doit alors s'accompagner de ressources humaines et financières accrues pour l'autorité chargée de mettre en œuvre ces politiques(1).

50- En somme, les développements antérieurs confirment que la complémentarité et l'interdépendance de la libéralisation du commerce et de la politique de la concurrence dans la promotion de l'efficience et du développement économique font désormais l'objet d'un certain consensus(2). Un faible niveau de développement social et éducatif ne constituerait guère un obstacle sérieux à l'adoption d'une législation sur la concurrence au Liban.

Conclusion

51- Alors que les discussions parlementaires durent depuis plusieurs mois, l'adoption d'une législation sur la concurrence n'est plus qu'une question de temps. A l'instar de nombreux pays arabes(3), le Liban ne pourra résister longtemps encore aux contraintes du libéralisme et de l'ouverture des marchés. Les Etats sont de plus en plus nombreux à reconnaître que la politique de la concurrence constitue un élément essentiel de croissance économique, de progrès social et de compétitivité internationale. Elle est en réalité à la fois l'un des derniers bastions de l'expression de la souveraineté nationale, un signe de conversion à l'économie de marché et un instrument visant à assurer la pérennité d'une mondialisation souvent décriée comme un affaiblissement des Etats.

52- Au-delà de cette ambiguïté des relations entre droit de la concurrence, Etats et mondialisation, les développements précédents ont démontré que la mise en place au Liban de règles de concurrence dont le respect serait assuré par une autorité administrative autonome et dotée de pouvoirs d'enquête et de sanction appropriés ne doit pas être perçue comme une charge ou une contrainte, mais plutôt comme un outil supplémentaire à la disposition des pouvoirs publics dans la conduite de l'économie. Bien que ce droit ne soit encore qu'à ses premiers balbutiements dans notre pays, et que les obstacles culturels, politiques et juridiques sont nombreux, il faut parier sur la responsabilité des dirigeants politiques et la prise de conscience par les milieux d'affaires des bienfaits d'un

(1) Ceci est particulièrement le cas dans les pays suivants: Australie, Brésil, Canada, Costa-Rica, France, Jamaïque, Japon, Corée, Panama, Pérou, Pologne, Russie, Royaume-Uni et Etats-Unis: MURIS (T.), *The Conjunction of Competition and Consumer Protection*, 2002, Fordham Corp. L. Inst. (B. Hawk, Ed.), 2002, spéc. pp. 76 et s.

(2) JENNY (F), «Globalization, Competition and Trade Policy: Convergence, Divergence and Cooperation», *in International and Comparative Competition Laws and Policies*, Kluwer Law International, 2001, pp. 31-68, spéc. pp. 31-38.

(3) Parmi les pays ayant déjà adopté une telle législation, on peut citer: la Jordanie, l'Oman, l'Arabie Saoudite, l'Algérie, l'Egypte, le Maroc, la Tunisie et, récemment, la Syrie (Loi 7/2008 du 4 avril 2008).

marché ouvert à la concurrence et où le corporatisme et l'intervention intempestive et/ou désordonnée de l'Etat seraient mieux maîtrisés. Le chemin est encore long vers la propagation au sein de la société libanaise d'une véritable culture de concurrence à l'instar des pays industrialisés, mais il reste à espérer que cet objectif ambitieux sera poursuivi.

❖ ❖ ❖