



Pour une meilleure législation de la concurrence et de l'investissement aux Comores

publié le 23/04/2011, vu 3267 fois, Auteur : [SAID ISSA](#)

La concurrence et l'investissement font partie des questions de Singapour pour lesquelles, en 1996, les Etats membres de l'OMC avaient retenu le principe d'engager des négociations. A la conférence ministérielle de Cancun en 2003, les pays en développement dans leur majorité se sont opposés à engager formellement des négociations sur la concurrence et l'investissement ; de même que sur les marchés publics et la facilitation des échanges, toutes questions dites de Singapour. Mais en 2004 à Genève, un compromis minimum a permis aux Etats membres de l'OMC d'engager les négociations seulement sur la facilitation des échanges. L'objet de cette étude est de documenter les expériences internationales en matière de politiques de la concurrence et de l'investissement en vue d'informer les choix et les stratégies des acteurs privés comoriens dans la perspective de l'adoption d'une législation moderne de la concurrence et de l'investissement.

I. La notion de concurrence : fondements conceptuels

On peut définir prosaïquement la concurrence comme étant un processus sélectif conduisant à l'élimination des concurrents au profit des firmes les plus performantes. Les règles de concurrence ne visent donc pas en tant que telle à empêcher la disparition de concurrents, mais davantage à contrôler les moyens mis en œuvre par les firmes pour parvenir à leurs fins. Il s'agit donc de déterminer à partir de quel moment un comportement ne résulte plus du jeu « normal » du marché ou affecte ce dernier. Là réside toute la difficulté de l'exercice visant à apprécier et à qualifier les comportements dits « anticoncurrentiels ». Face à cette difficulté, la science économique propose quelques outils analytiques qui permettent de disposer d'un cadre d'interprétation, si imparfait ou incomplet soit-il.

A. L'apport des différents courants de la théorie économique : de la concurrence pure et parfaite à la concurrence régulée

La plupart des économistes conçoivent la concurrence comme un des moteurs des économies parce que portant les agents économiques à l'effort, suscitant entre eux une émulation qui favorise la créativité et l'innovation. Les économistes y voient donc en général une vertu qui favorise l'efficacité de la production.

Les caractéristiques de la concurrence « pure et parfaite »

Dans une économie ouverte, à chaque bien échangé correspond un marché entendu comme un lieu abstrait où se rencontrent l'offre et la demande de ce bien. De la confrontation de ces dernières naît un prix dit d'équilibre, qui n'est autre que le reflet de la volonté des deux parties impliquées dans la transaction.

Si les conditions de la concurrence sont réunies sur un marché, le prix du bien correspondant devrait être le même sur l'ensemble du marché dédié à ce bien : on parle alors du « prix unique », lequel se fonde sur l'hypothèse que les acteurs intervenant sur le marché sont en mesure de comparer les prix pour évaluer leur propre intérêt. La réalisation de ce prix unique dépend donc de la présence sur le marché de plusieurs producteurs en situation de concurrence, dont les produits sont susceptibles d'être mis en comparaison par les acheteurs.

Pour préciser ce modèle traditionnel de la concurrence, George Stigler^[1] en propose la définition suivante : « un marché concurrentiel ne peut se définir aisément qu'à propos d'un marché parfait ; c'est un marché où le prix ne se sera influence ni par les achats, ni par les ventes d'une seule personne. En d'autres termes, au regard de toute acheteur, l'élasticité⁵ de l'offre est infinie ; au regard de tout vendeur, l'élasticité de la demande est infinie. »

Cette définition de la concurrence repose clairement sur l'hypothèse qu'un marché ne peut être concurrentiel que lorsqu'il est parfait, c'est-à-dire lorsqu'un producteur ne peut être différencié des autres. Il s'agit donc d'un cas de concurrence « pure et parfaite » dite aussi « atomistique » qui assimile chaque acteur à un atome (d'importance négligeable puisqu'interchangeable) dans le vaste ensemble qu'est le marché. La validité de ce cas de figure repose sur la triple hypothèse d'une information parfaite, de la substituabilité des biens (homogènes et divisibles) et de l'interchangeabilité des acteurs limitant ainsi leur capacité à influencer le prix de marché.

L'économie du bien-être compare les différents équilibres possibles d'un marché à travers leurs conséquences sur le bien-être pour l'ensemble de l'économie. Courant théorique (Samuelson 1954 ; Musgrave 1959) né des développements de la micro-économie (économie publique), cette approche considère également la concurrence comme la structure de marché la plus efficace, tout en reconnaissant son inopérabilité dans certains contextes (monopole naturel des industries de réseaux), où l'intervention régulatrice de l'Etat est requise pour rétablir l'efficacité. L'outil de mesure du bien-être étant le surplus généré pour les acteurs du marché.

Il est important de rappeler que la concurrence pure et parfaite est un concept qui ne prétend pas décrire telle quelle la réalité du marché mais permet de faire des simulations lorsque l'on envisage l'économie à partir de certaines hypothèses et de règles de fonctionnement. Cette démarche normative est l'équivalence de la méthode expérimentale (en laboratoire) qui a cours dans d'autres disciplines. La concurrence pure et parfaite est définie par quatre conditions : atomicité, homogénéité du produit, information parfaite, libres entrées et sorties sur le marché considéré.

Quand ces conditions sont remplies, aucun agent ne peut influencer sur le prix du marché qui résulte uniquement de la confrontation entre l'offre et la demande. Il peut seulement décider des quantités offertes ou demandées.

Par conséquent, d'après ce raisonnement, le rôle de l'Etat devrait être exclusivement de garantir les conditions d'exercice d'une concurrence pure et parfaite.

B. De la concurrence à la politique de la concurrence : définition, champs d'application et objectifs

La plupart des pays occidentaux industrialisés sont à présent dotés d'un droit particulier qui vise à

réguler la vie économique, notamment le fonctionnement des marchés au cœur duquel se trouvent les relations entre entreprises. Ce droit fixe les règles du jeu en instaurant un contrôle des comportements des agents impliqués dans la vie économique.

Tout comme l'objet (la concurrence) qui leur donne leur légitimité, les politiques de la concurrence continuent de susciter de vifs débats dans les pays occidentaux, entre les partisans de la non-intervention de la puissance publique dans l'économie et ceux estimant la politique darwinienne du laissez-faire est inacceptable parce que socialement coûteuse.

La politique de concurrence répond ainsi à la nécessité d'un minimum de régulation par les pouvoirs publics entre les agents économiques agissant dans des conditions de rivalité. Il vise principalement à empêcher les agents en mesure de le faire de fausser le jeu de la concurrence. Ainsi, lorsque les conditions de marché s'éloignent du modèle théorique standard de concurrence « pure et parfaite », la politique de la concurrence intervient pour corriger les imperfections du marché pour le rapprocher du standard normatif établi. Même si demeure toujours la question de la validité technique du modèle standard de la concurrence, lequel doit être surtout envisagé comme une construction théorique, comme un repère utile mais certainement pas absolu.

La politique de la concurrence s'inscrit dans le cadre législatif défini par le droit de la concurrence qui s'articule essentiellement autour de trois volets que l'on retrouve, à quelques variantes près, dans la plupart des pays développés.

La première disposition de la politique de la concurrence concerne les **ententes (ou accords horizontaux et verticaux)** visant à freiner le commerce.

La deuxième disposition de la politique de la concurrence concerne l'**abus de position dominante**, une expression générique qualifiant à la fois les pratiques de prix prédateurs, d'exclusion de concurrents, de forclusion ou de discrimination par les prix et tout ce qui concerne en général les tentatives de monopolisation du marché.

Le troisième volet porte sur le **contrôle des concentrations** notamment sur les opérations de formation d'une position dominante par le biais des fusions/acquisitions. Aux Etats-Unis, ce volet occupe une part importante de l'activité des autorités antitrust, tandis qu'en Europe il faut attendre le 1er décembre 1989 pour qu'un règlement (n° 4064) fixe un contrôle préalable (et systématique dans le principe) des opérations de concentrations par le biais d'une notification sélective (concernant les cas susceptibles d'affecter le fonctionnement du marché communautaire en créant une position dominante).

De façon générale, il est donc assez malaisé de définir avec exactitude les objectifs de la politique de la concurrence tant son périmètre d'intervention dépend de la place ou priorité accordée à d'autres instruments de la politique économique (politique industrielle, politique technologique, etc.).

En l'absence de cadres réglementaires sur les politiques de la concurrence et de l'investissement, il existe toute une série de travaux élaborés dans le cadre de plusieurs institutions multilatérales et proposant un ensemble de grands principes à destination des acteurs privés intervenant dans ces secteurs, à l'exception des règles élaborées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui ont un caractère contraignant pour le commerce international. La plupart de ces travaux sont connus sous l'expression anglaise de « *Soft Law* » qui peut se traduire par « règles non-coercitives ». A titre informatif et d'exemple, les travaux de quelques organisations sont présentés ci-dessous.

II. Environnement économique, politiques de la concurrence et de l'investissement : enjeux, opportunités et défis pour l'Union des Comores dans le cadre d'un environnement des affaires propices

Quelles sont les caractéristiques fondamentales de l'économie comorienne? Sont-elles compatibles avec les exigences de l'élaboration et de l'application d'un cadre normatif en matière de concurrence ? Sur quels leviers appuyer les stratégies alternatives ? Telles sont les préoccupations auxquelles cette section tente de proposer des réponses.

A. Caractéristiques fondamentales de l'économie comorienne et compatibilité avec un cadre normatif : économie duale, crise de l'offre et politiques de la concurrence et de l'investissement

L'économie comorienne reste encore assez fortement marquée par une certaine dualité entre, d'une part, un secteur informel économiquement significatif et socialement prépondérant et, de l'autre, un secteur formel (dit aussi « moderne ») constitué d'unités de production fonctionnant d'après les « standards modernes » en matière d'organisation et de gestion de la production.

Ce fonctionnement dual est l'héritage du passé colonial largement dominé par l'économie de traite. Cet héritage a laissé une très forte empreinte sur la structure économique du pays (dominée par les activités commerciales) et singulièrement sur les stratégies déployées par les acteurs orientées vers la recherche de rentes de toutes natures.

De par les stratégies qu'ils déploient, les acteurs du secteur informel comme ceux du secteur formel extrêmement tributaire de la logique rentière. La meilleure illustration de cette observation reste leur forte dépendance vis-à-vis des pays voisins, comme la Zanzibar, Madagascar, le Kenya, etc. Etre adossé des grands marchés est toujours un avantage comparatif à double détente, pouvant dans un cas offrir des débouchés captifs (dépendance positive) et dans l'autre exposer à de grands risques de chocs conjoncturels (dépendance négative).

Or le code de commerce prévoit que « le commerce s'exerce selon le principe de la libre concurrence. Toutefois, certains secteurs pourront faire l'objet d'une réglementation spéciale et seront déterminés par décret ». Aucun décret n'est intervenu à ce jour. Cette lacune est aggravée par le fait qu'il n'y a pas de loi sur la concurrence. Selon des informations recueillies pendant la mission, des pratiques anticoncurrentielles existent qui contribuent à former des prix trop élevés.

Pourtant, il existe des issues à cette stratégie de l'enfermement. L'une d'elles pourrait consister à promouvoir des « pôles industriels » fondés sur une double complémentarité de produits et de zones productives. Cette stratégie pourrait fonder et donner sa pertinence à une politique de la concurrence tant dans le cadre d'un marché intérieur. Cela donnerait également tout son sens à la nécessaire articulation entre les politiques de la concurrence et de l'investissement, par un effet d'entraînement mutuellement bénéfique, à partir des mêmes dynamiques que celles que l'on peut observer dans les expériences occidentales de « pôles de compétitivité ». Des marchés naturels existent pouvant polariser une demande pour ces « pôles industriels » autour des atouts naturels des Comores.

B. Les principaux déterminants et obstacles à la politique de l'investissement aux Comores

Le climat de l'investissement réalisé auprès des entreprises formelles enregistrées aux Comores reste handicapé par plusieurs obstacles. Il s'agit entre autre, la corruption, les dysfonctionnements de la Justice ainsi que les procédures douanières et fiscales comme une grande entrave à leur développement.

Outre ces obstacles d'ordre administratifs, les investisseurs rapportent des difficultés à accéder à des terrains viabilisés et sécurisés. Nul n'ignore l'enjeu social que représente le foncier aux Comores ainsi que tous les litiges auxquels il donne lieu. En dépit des opportunités de marché offertes par leurs voisins de la région, l'inadéquation des textes réglementaires/législatifs ou la non-application des ententes commerciales ces pays constituent un facteur limitatif au potentiel commercial entre ces pays qui continue de s'organiser sur le mode de la contrebande.

Cette situation s'explique par le manque de dialogue et de coordination entre les différentes structures administratives impliquées dans le développement du commerce. Mais comment surmonter les tendances lourdes et aller vers une approche innovante ?

Les pays africains sont réputés être ceux où les coûts de passage des frontières sont non seulement les plus nombreux, mais également les plus élevés au monde. Ces coûts ont tendance à neutraliser les efforts de désarmement douanier consentis par les Etats dans le cadre des politiques d'ouverture de l'économie. Ils concernent en général les formalités douanières, les barrières informelles, la réglementation et les monopoles sur les services de transport.

Au-delà de la masse de papiers (en moyenne 40 documents) et de données à produire (environ 200 données chiffrées^[2]), les délais de franchissement de la douane sont des plus longs en Afrique comparés au reste du monde. On compte en moyenne qu'il faut 1 jour pour passer la douane en Estonie et 30 jours en Ethiopie. Par ailleurs, on estime que chaque journée de retard en douane renchérit d'environ 1% le coût des marchandises. Les pratiques de barrières informelles (racket routier) et les écarts de normes de transport sont des facteurs aggravant qui élargissent la base de la structure des coûts des opérateurs économiques.

La prise en compte de ces paramètres primaires et secondaires comme leviers de pilotage ou de correction de la politique de l'investissement semblent avoir fait la preuve de son inefficacité, compte tenu de la capacité de résistance et d'adaptation tactique des groupes d'intérêt qui vivent de ces pratiques de prédation, entretenant parfois un réseau complexe et insoupçonné de ramifications.

La meilleure réponse que les Etats puissent apporter face à blocages serait de changer radicalement de conception de la politique de l'investissement pour s'engager désormais dans une stratégie plus offensive que par le passé, sous-tendue par une approche de services. Ce revirement doit admettre le principe de la compétition ouverte entre les pays et les territoires qui demeurera encore longtemps la règle.

C'est dans cet esprit pragmatique et nouveau qu'il faut désormais inscrire la politique de l'investissement en la refondant autour d'un mandat clair confié à une grande agence nationale unique, autonome et dotée des moyens humains et financiers indispensables au succès d'une mission d'envergure nouvelle.

Conclusion

Au terme de cette étude dont l'objet principal était de faire une revue (certes incomplète) des expériences et pratiques internationales en matière de politiques de la concurrence et de l'investissement, quelques éléments saillants peuvent être retenus comme des pistes d'enseignement, sans pour autant qu'il faille en tirer des conclusions définitives quant à la pertinence, aux objectifs et à la performance des politiques concernées.

Pour ce qui est de la pertinence des politiques de la concurrence et de l'investissement, elle ne fait plus aucun doute dans les grandes puissances industrialisées qui les ont adoptées pour la plupart. Ce consensus sur la nécessité de mettre en place des politiques de la concurrence et de l'investissement est naturellement dicté par une exposition croissante de leurs économies aux courants de la mondialisation. Néanmoins, la portée de cet impératif global a besoin d'être quelque relativisé en l'absence de règles clairement définies au niveau mondial en matière de concurrence et d'investissement. Les nombreuses tentatives de mettre en place ces règles dans un cadre multilatéral sont malheureusement en butte à plusieurs obstacles au premier rang desquels figure la contradiction, voire l'antagonisme, entre les intérêts économiques et commerciaux des pays développés (G8, OCDE) et ceux des pays en développement (définis par plusieurs catégories : pays émergents, en transition, pauvres etc.).

Cette absence de consensus au niveau mondial a naturellement légitimé le niveau régional comme cadre de négociation d'accords économiques et commerciaux où ces questions sont parfois discutées et font l'objet de règles relativement claires, reconnues et acceptées par les parties prenantes. Dans cette perspective, seule l'expérience de l'Union européenne, portée par une forte volonté politique d'intégration du marché, a véritablement valeur d'exemple.

Quant aux objectifs et à la performance des politiques de la concurrence, ils sont loin d'avoir été constants et homogènes dans le temps et dans l'espace. Ainsi, selon les époques et les régions, ces variables ont fortement varié. La performance des politiques de la concurrence continue toujours de faire débat dans les grands pays industrialisés, autour de la pertinence et de la validité des motifs de qualification des faits, des modalités procédurales, des instruments eux-mêmes, etc. Ces questions techniques continuent toujours d'alimenter les débats et la recherche notamment dans la communauté des experts du droit et de l'économie. La teneur et la poursuite de ces débats est la preuve la plus éclatante des fondements conceptuels et intellectuels des politiques de la concurrence au croisement des disciplines juridique et économique.

Comme a essayé de le montrer cette étude, les Comores rencontrent de sérieuses contraintes à la mise en place effective de ces politiques :

Contraintes liées à la nature même de l'économie restée fortement tributaires des activités extractives ;

Contraintes liées aux dysfonctionnements et à la faiblesse des cadres institutionnels existants ;

Enfin contraintes d'ordre technique liées au manque de capacités humaines suffisamment autonomes et outillées pour concevoir et gérer ces politiques dont la mise en œuvre nécessite un cadre et des procédures extrêmement rigoureux.

Enfin, l'adoption de ces politiques par les Comores leur pose un défi de taille : ils doivent impérativement veiller à concilier les exigences de politique de la concurrence avec celles de la

politique de l'investissement. En effet, si la première est conçue de façon trop restrictive, elle risque d'être dissuasive pour la seconde dont l'Union des Comores a également tant besoin pour corriger le déséquilibre de sa structure économique qui ne leur permet pas d'avoir une offre suffisamment diversifiée sur le marché mondial.

Par **ISSA SAID**

[1] STIGLER, G. (1966), *The Theory of Price*, New York, Mac Millan

[2] Cf. Rapport de la Commission Blair pour l'Afrique (2005)