

La Concurrency

et le développement

LA PUISSANCE DES MARCHÉS CONCURRENTIELS

3

Des défenseurs du marché équitable permettent l'instauration d'un contexte concurrentiel

Au Pérou, les activités de plaidoyer jouent un rôle prédominant dans la mise en oeuvre d'une politique de la concurrence.

Si elle sait y faire, une autorité compétente de la concurrence peut inciter une société à adopter des pratiques de marché équitables. Très tôt, l'autorité chargée de la concurrence au Pérou s'est fait des alliés, a sensibilisé le public et conçu des moyens novateurs de rendre la politique de la concurrence efficace dans une économie en développement.

Au Pérou, les principaux défis que l'autorité de la concurrence a à relever aujourd'hui sont moderniser son réseau de communications et s'attaquer aux conséquences des accords commerciaux que le pays a conclus avec d'autres.

Cette autorité, qui a vu le jour dans une période de crise et dont les premières années ont été marquées par des difficultés constantes, connaît en effet maintenant une stabilité remarquable. Lorsque l'Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI, institut national de défense de la concurrence et de la protection de la propriété intellectuelle) a été créé à la fin de 1992, le Pérou instaurait un nouveau programme d'ajustement structurel rigoureux afin d'enrayer la crise politique provoquée par l'inflation, la récession, la rareté des devises étrangères et les soulèvements populaires. En fait, la création de l'INDECOPI s'inscrivait dans une série de réformes libérales que le président de l'époque, Alberto Fujimori, avait introduites après la dissolution du Congrès.

L'INDECOPI a depuis évolué, affirme son président, Jaime Thorne.

L'Institut occupe désormais une place dans l'esprit des gens, selon Beatriz Boza, qui a dirigé l'Institut pendant près de

six années d'évolution rapide à la fin des années 1990. Elle ajoute que son autorité n'est pas remise en question; la stabilité et la constance dont il fait preuve en sont les fondements. Cette constance se traduit d'ailleurs par le fait enviable que toute une série de décisions qu'il a rendues ont été entérinées par les tribunaux.



Mayu Mohanna / © Indecopi

Avant de pouvoir entreprendre ses activités de sensibilisation à la grandeur du pays, l'organisme devait trouver le moyen de recruter du personnel compétent.

L'étude *Tailor-Made Competition Policy in a Standardizing World: A Study from the Perspective of Developing Economies*, réalisée en 2005 et appuyée par le CRDI, décrit le parcours qu'a suivi l'INDECOPI en vue de devenir une autorité respectée.

Beatriz Bosa a dirigé cette étude en collaboration avec l'Instituto Apoyo, un groupe de réflexion sans but lucratif, et l'organisation non gouvernementale Ciudadanos al Día. L'étude explique brièvement comment l'INDECOPI est venu à bout des difficultés habituelles que suppose la mise en place de tels organismes dans les pays en développement, en l'occurrence le manque de compétences techniques, l'absence d'esprit de concurrence, une tradition d'intervention étatique et des gens d'affaires qui assoient leurs profits sur un comportement anticoncurrentiel.

Un guichet unique

L'INDECOPI, qui a débuté ses activités en mars 1993, est un guichet unique en ce qui concerne toutes les questions relatives aux marchés. Chargé de faire observer la loi sur la concurrence, il s'occupe aussi des enjeux suivants : protection du consommateur, publicité déloyale, dumping et importations subventionnées, réglementation gouvernementale restreignant l'accès aux marchés, normes techniques et réglementaires, marques de commerce, brevets et droits d'auteur, et faillites.

Ce vaste éventail de responsabilités a incité un ministre à qualifier l'Institut de « Frankenstein ».

La structure et les activités de l'INDECOPI en ont fait une autorité de la concurrence unique parmi les autres. L'Institut gère en effet un ensemble de lois et règlements différents. Dans n'importe quel autre pays, leur application respective relèverait de divers organismes, explique Beatriz Boza. L'Institut est doté de sept commissions autonomes spécialisées dans différents aspects du marché libre, et de trois bureaux chargés des questions liées à la propriété intellectuelle.

L'INDECOPI a passé ses deux premières années à s'organiser et à remplir des obligations d'usage. Beatriz Boza raconte qu'il traitait les cas qu'on lui présentait, mais qu'il attirait déjà l'attention de l'opinion publique sur deux questions : les violations de la propriété intellectuelle et, dans une moindre mesure, la protection du consommateur.

Mais en 1995, il a commencé à s'occuper de tous les aspects de son mandat et entrepris d'édifier un système économique national solide. Comme l'étude le souligne, il ne s'agissait pas d'encadrer le marché, mais bien de faciliter la création d'un marché à encadrer.

À cette fin, l'INDECOPI s'est lancé dans des activités de plaidoyer. Il s'est donné pour mission de transformer totalement les structures du marché au Pérou et d'institutionnaliser cette transformation. Il a alors mis sur pied un ensemble d'initiatives visant à susciter la volonté politique, à sensibiliser toutes les couches de la société péruvienne, à prévenir les comportements anticoncurrentiels, et à obtenir l'appui des intervenants dans le nouveau régime



Mayu Mohanna / © Indecopi

Au Pérou, les principaux défis que l'autorité de la concurrence a à relever aujourd'hui sont moderniser son réseau de communications et s'attaquer aux conséquences des accords commerciaux que le pays a conclus avec d'autres.

économique. Et c'est ainsi que l'Institut s'est taillé une place au Pérou.

À ses débuts, l'organisme était financé principalement par des fonds gouvernementaux. Seule une partie de ses revenus provenait des droits perçus pour l'enregistrement des marques de commerce et les dépôts de bilan. Aujourd'hui, ces revenus lui assurent la presque totalité de son financement. Son budget actuel est de 51 millions de soles (environ 17,5 millions USD), et Beatriz Boza en est impressionnée : le budget a triplé depuis le début.

Renforcer le capital humain

Afin d'accomplir sa tâche, l'INDECOPI a placé la plaidoyer au cœur de sa stratégie. Selon Beatriz Boza, on peut imposer des sanctions et faire respecter les droits, mais, dans une économie en transition, il importe aussi de savoir expliquer les principes qui régissent la nouvelle loi de même que les droits et responsabilités qu'ont les entreprises et les particuliers au regard du nouveau régime économique.

Avant de pouvoir entreprendre ses activités de sensibilisation à la grandeur du pays, l'organisme devait trouver le moyen de recruter du personnel compétent. L'étude faisait effectivement ressortir la nécessité de se doter d'un personnel qualifié, expérimenté et déterminé, mais elle soulignait également que l'INDECOPI souffrait des mêmes maux que beaucoup d'entités gouvernementales : la rémunération insuffisante et le fait que les emplois offerts par l'État sont perçus comme étant inférieurs à ceux du secteur privé.

Une politique de recrutement dynamique menée à l'intérieur et à l'extérieur du pays a ainsi permis à l'Institut de se doter de gens parmi les meilleurs et les plus brillants, aux dires de Beatriz Boza. Occuper un poste à l'INDECOPI signifiait désormais exercer une « fonction publique ». Puis l'organisme a ajouté à sa réputation d'excellent tremplin pour les diplômés universitaires brillants et ambitieux en adoptant des politiques généreuses en matière de formation et de déplacements.

L'épreuve du feu

Au milieu de 1995, un cas de fixation des prix pratiquée par des producteurs de farine de blé et leur association commerciale a donné à l'organisme la première occasion importante de faire ses preuves. L'affaire a été déterminante pour l'INDECOPI, car elle lui a permis de consolider son autorité et de jeter les bases de ses interventions futures.

En juillet 1995 donc, alarmée par la chute marquée et rapide du prix de la farine de blé locale au cours des deux mois qui ont suivi la libéralisation des échanges commerciaux et la guerre des prix que se sont livrée les producteurs du pays par la suite, l'association commerciale a accepté de normaliser — et d'augmenter — les prix. Peu après, l'AIP, une petite association de boulangers de Lima, a annoncé qu'elle augmentait le prix de vente au détail du pain afin de compenser l'augmentation du prix de la farine. Les mères de famille des quartiers pauvres de Lima ont alors protesté devant le ministère de l'Agriculture.

Pour commencer, l'INDECOPI devait dissuader le gouvernement de revenir à l'ancienne pratique de contrôle des prix. Comme l'explique l'étude, l'Institut a fait valoir aux responsables des politiques et à leurs conseillers que seule une politique de la concurrence pouvait assurer l'équité pour tous dans un marché libre. Il faut laisser le soin à l'autorité de la concurrence d'enquêter sur l'affaire et de redresser tout comportement anticoncurrentiel par des sanctions réglementaires, sans aucune intervention.

Après avoir porté des accusations contre 18 producteurs de farine de blé, leur association commerciale et l'AIP, l'INDECOPI s'est attaqué à son propre manque de compétences et de personnel disponible pour mener une enquête exhaustive. Il a fait appel aux économistes du ministère de l'Économie et des Finances et sollicité l'assistance technique des États-Unis. Ainsi, le Département de la justice des États-Unis a enseigné au personnel de l'Institut à réaliser une enquête exhaustive; il importe entre autres de s'empresser de saisir tous les documents internes des défenseurs avant qu'ils n'en saisissent l'importance stratégique.

Après un travail d'enquête laborieux, la commission de la libre concurrence de l'INDECOPI a imposé des amendes à 11 des 18 producteurs pour fixation des prix. Le jugement



CRDI : Yves Beaulieu

Les mères de familles des quartiers pauvres de Lima ont manifesté contre l'augmentation du prix de vente au détail du pain.

a résisté à deux séries d'appels, en 1996 et 1999. L'AIP, quant à elle, a réglé à l'amiable et accepté de s'abstenir de recommander des prix de vente du pain.

Tout au long de l'enquête, l'INDECOPI a publié des avis dans les journaux afin d'expliquer son rôle et de dissiper les malentendus à son sujet et au regard de son impartialité. Les journalistes ont ainsi obtenu une information importante et valable et l'Institut a démontré ainsi qu'il se souciait de la transparence et de la reddition de comptes.

Défenseur de la concurrence

Bien que l'affaire a été réglée avec brio, le processus a fait ressortir plusieurs lacunes de la loi qui a présidé à la création de l'Institut. Notamment, l'amende maximum de 50 000 USD ne s'est pas toujours révélée une mesure de dissuasion efficace. L'analyse que l'Institut a produite à cet égard a posé les jalons de la loi promulguée en 1996, qui lui permet d'imposer des peines plus sévères. Ainsi, l'amende maximum que la fixation des prix peut entraîner a été établie à 10 % du chiffre d'affaires du défendeur. La nouvelle loi confère également à l'INDECOPI de solides pouvoirs en matière d'interrogatoire préalable et d'enquête.

Sa collaboration réussie avec le Département de la justice des États-Unis a incité l'INDECOPI à interagir régulièrement avec les autorités de la concurrence d'autres pays, notamment de la Communauté andine et du Mercosur. Une fois l'affaire réglée cependant, l'Institut s'est rendu compte de la nécessité d'avoir son propre groupe de spécialistes. L'étude précise que cette constatation est à l'origine de sa décision de recruter des économistes à temps plein et d'avoir à sa disposition des consultants externes. La section des études économiques de l'Institut prépare aujourd'hui des analyses de marché détaillées qu'utilisent ses commissions.

La cause des producteurs de farine de blé a permis d'établir le modèle de la stratégie de plaidoyer de l'INDECOPI. L'Institut a d'ailleurs lancé plusieurs initiatives. Il a notamment mis sur pied le Servicio de Atención al Ciudadano qui offre au consommateur des services de règlement des plaintes rapides et gratuits. Il a également entrepris de publier les règlements promulgués par ses commissions afin d'informer les consommateurs de leurs droits. Il a instauré des programmes de sensibilisation à l'économie de marché libre et organisé des colloques et des conférences réunissant des intervenants tels que des organismes de la société civile, des juges et des entreprises. Enfin, il a accru ses communications avec les médias et fourni de l'assistance technique et des avis économique-juridiques au Congrès.

L'accent que l'organisme a mis sur l'idée de plaidoyer l'a amené à modifier sa façon d'aborder les contrevenants; il a décidé d'adresser aux auteurs des lettres d'avertissement explicatives avant de prendre des mesures punitives. D'après l'étude, l'Institut était d'avis que sa tâche consistait davantage à réunir et offrir une information critique sur le marché, afin que ce dernier corrige lui-même ses déficiences, qu'à exercer ses pouvoirs de réglementation.

L'INDECOPI et ses franchises

L'INDECOPI se rendait compte qu'il n'avait à lui seul ni les ressources ni le capital politique et social nécessaires pour réaliser sa transformation de la société. Il a donc lancé une de ses entreprises les plus originales : l'établissement de partenariats avec des institutions reconnues, à l'extérieur de Lima, qui lui permettraient de mettre ses services à la disposition du reste du pays.

Beatriz Boza explique le principe sur lequel repose l'établissement de ces bureaux décentralisés : si les franchises de restaurant à service rapide peuvent vendre des repas qui se ressemblent tous, ont le même goût, sont les mêmes à New York, Berlin et Lima, pourquoi alors des fonctionnaires ne pourraient-ils pas offrir des services partout eux aussi ?

Cette décentralisation a donné à l'INDECOPI l'occasion de tisser des liens profitables avec des institutions déjà établies, ce qui a exigé ainsi très peu d'investissement. Les institutions choisies (universités, chambres de commerce et les organisations non gouvernementales, etc.) jouissaient d'une bonne considération auprès des collectivités.

Selon Beatriz Boza, cette façon de faire a renforcé la crédibilité de l'Institut. En effet, son message était assimilé puis retransmis par un partenaire reconnu dans la collectivité.

Une institution réputée

Les stratégies de l'INDECOPI ont porté fruit. De 1994 à 2002, des sondages annuels réalisés auprès de leaders d'opinion des scènes politique et économique l'ont classé parmi les

cinq organismes les plus efficaces des secteurs public et privé. En 1999 et en 2000, il s'est hissé au premier rang.

Dans une étude réalisée en octobre 2007 par l'Université de Lima, la population de cette ville a classé l'INDECOPI au septième rang sur 32 institutions d'État, lui accordant un taux de satisfaction de 58 %.

L'INDECOPI a triplé le nombre des affaires traitées au cours des 15 dernières années et 97 % des décisions rendues par ses commissions ont été entérinées par les tribunaux, affirme le président actuel, Jaime Thorne. L'an dernier, l'organisme a traité 46 000 affaires portant sur la protection du consommateur, la publicité déloyale, la concurrence, l'accès aux marchés, les normes techniques et les faillites.

La réussite de l'INDECOPI tient principalement à l'interprétation qu'il fait de son rôle, déclare Beatriz Boza. En effet, l'organisme se sert de son autorité davantage pour favoriser le respect des droits que pour contraindre.

Elle ajoute que l'Institut n'est pas un agent de police, un homme de main, il n'offre pas un visage paternaliste alliant bureaucratie et puissance. Il présente plutôt l'image d'une mère dispensant ses services, mais qui détient aussi un pouvoir et peut imposer des sanctions.

L'auteure de cette étude de cas, Debra Anthony, est rédactrice à Mexico.

Les opinions exprimées dans cette étude de cas sont celles des chercheurs subventionnés par le CRDI et des experts dans le domaine.

www.crdi.ca/un_focus_concurrence

Renseignements

Beatriz Boza
Directrice générale
Ciudadanos al Día (CAD)
Nicaragua 25223, Lince, Lima 14, Pérou

TÉLÉPHONE : (511) 440-2787 ou 88
TÉLÉCOPIEUR : (511) 422-8541
COURRIEL : bboza@ciudadanosaldia.org



Programme Mondialisation, croissance et pauvreté
Centre de recherches pour le développement international
CP 8500, Ottawa ON
Canada K1G 3H9

TÉLÉPHONE : 613-236-6163
TÉLÉCOPIEUR : 613-567-7748
COURRIEL : ggp@idrc.ca
SITE WEB : www.crdi.ca/mcp

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), une société d'État canadienne, est l'un des chefs de file à l'échelle mondiale de la production et de l'application de nouvelles connaissances pour relever les défis du développement international. Depuis près de 40 ans, le CRDI collabore étroitement avec les chercheurs des pays en développement et les appuie dans leur quête de moyens de créer des sociétés en meilleure santé, plus équitables et plus prospères.