

# ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

**WT/WGTCP/W/54**

8 décembre 1997

(97-5349)

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

Original: anglais

## COMMUNICATION DU MEXIQUE

La Mission permanente du Mexique a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 28 novembre 1997, en lui demandant de la distribuer aux Membres.

### Droit et politique de la concurrence au Mexique

#### 1. Introduction

La Loi fédérale sur la concurrence économique (LFCE), entrée en vigueur en juin 1993, est fondée sur l'article 28 de la Constitution mexicaine (de 1917) qui interdit les monopoles et les restrictions de toute nature à la libre concurrence. Cette loi, qui est une loi administrative, a pour objectif de protéger la concurrence en luttant contre les monopoles, les pratiques monopolistiques et les autres entraves au bon fonctionnement du marché.<sup>1</sup> La Commission fédérale de la concurrence (CFC) est un organe autonome chargé d'appliquer la Loi.

La politique du Mexique en matière de concurrence doit être considérée comme un complément important de trois autres éléments de sa politique économique:

- La libéralisation des échanges, amorcée en 1985 et couronnée par la conclusion de l'Accord de libre-échange nord-américain de 1994 (ALENA) avec le Canada et les Etats-Unis. Entre 1985 et 1989, la plupart des licences d'importation ont été supprimées et la moyenne des droits d'importation *ad valorem* a été ramenée de 23,5 pour cent à 12,5 pour cent. Lors de l'accession du Mexique à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce en 1986, la quasi-totalité des prix officiels à l'importation ont été supprimés. Dans le cadre de l'ALENA, tous les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce régional des marchandises seront éliminés pour l'essentiel en l'espace de dix ans et les restrictions à l'investissement étranger et au commerce des services seront réduites. Le Mexique a également signé des accords commerciaux avec plusieurs pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud et il est membre de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC).
- La privatisation de nombreuses entreprises d'Etat depuis la deuxième moitié des années 80. L'Etat a vendu ses entreprises, entre autres, dans les secteurs de l'acier, de l'automobile et du sucre. Mais les plus importantes privatisations ont eu lieu dans le secteur des services, en particulier entre 1991 et 1992. Pendant cette période, 18 banques commerciales ont été cédées au secteur privé pour un montant de près

---

<sup>1</sup>LFCE, article 2.

de 39 milliards de dollars, et la compagnie de téléphones Telmex, en position de monopole, a été vendue pour un montant de 17,5 milliards de dollars. D'autres privatisations ont eu lieu dans les secteurs des transports aériens, de l'audiovisuel public et des chemins de fer.

- La déréglementation et la réforme réglementaire, amorcées à la fin des années 80. Les lois promulguées au cours des dernières années pour réglementer des secteurs comme les services portuaires, l'aviation civile, les aéroports, les télécommunications, les transports ferroviaires et la distribution du gaz naturel, visent à encourager la concurrence dans les domaines où cela est possible. Les activités qui sont toujours considérées comme des monopoles naturels restent réglementées.

La libéralisation des échanges, la privatisation et, à un moindre degré, la déréglementation peuvent être considérées comme des mesures transitoires. Une fois le processus achevé, la politique de la concurrence joue un rôle plus important en tant qu'instrument permanent permettant de sauvegarder des marchés concurrentiels. Elle a pour but d'empêcher le remplacement des obstacles officiels au commerce par des obstacles privés après la libéralisation des échanges et, conjuguée à la réforme réglementaire, d'empêcher la transformation des monopoles publics en monopoles privés après la privatisation ou de limiter l'abus des monopoles naturels subsistants.

## 2. Instruments de la législation en matière de concurrence

L'application de la LFCE s'articule autour de trois grands axes: i) l'interdiction des pratiques dites monopolistiques; ii) l'interdiction des obstacles officiels au commerce entre Etats; et iii) le contrôle des fusions. La loi s'applique à tous les domaines de l'activité économique sur le territoire mexicain et ne fait aucune distinction entre les agents économiques nationaux et étrangers, publics et privés. Les seules exceptions sont les secteurs stratégiques réservés à l'Etat (comme ceux du pétrole et des autres hydrocarbures, de l'électricité et des services postaux), les syndicats, les privilèges accordés au titre de droits de propriété intellectuelle et, dans certaines circonstances, les coopératives d'exportation.<sup>2</sup> Aucune circonstance particulière, comme une récession économique, ni aucun objectif de politique générale, comme la protection de l'emploi, ne permet de déroger aux règles de la concurrence.

### 2.1 Pratiques monopolistiques

Le Mexique s'est largement inspiré des lois et de l'expérience des autres pays pour élaborer sa législation en matière de concurrence.<sup>3</sup> C'est pourquoi la LFCE semble refléter convenablement les pratiques actuelles en matière de politique de la concurrence dans le monde. Cela est vrai en particulier pour la définition et le traitement des pratiques monopolistiques, décrits ci-après.

La LFCE fait une distinction entre les pratiques monopolistiques absolues et relatives. Les pratiques absolues sont les accords ou ententes entre agents concurrents portant sur les prix ou la production, la répartition des marchés ou les accords entre soumissionnaires lors d'une adjudication publique.<sup>4</sup> Ces pratiques sont interdites en soi, comme c'est le cas dans la plupart des législations sur la concurrence. Dans certains pays, les accords horizontaux sont autorisés dans des circonstances

---

<sup>2</sup>LFCE, articles 2 à 5.

<sup>3</sup>Inversement, la LFCE a servi de modèle aux lois sur la concurrence adoptées récemment par plusieurs pays d'Amérique latine, comme le Costa Rica.

<sup>4</sup>LFCE, article 9.

particulières, comme une récession économique, ou dans le cas des petites entreprises. Au Mexique, il n'y a aucune exception de ce genre et il n'existe pas de règle *de minimis*. La CFC a cependant déterminé que l'harmonisation des prix par les sociétés dites "en voie d'intégration" n'est pas nécessairement illicite. Ces sociétés regroupent des petits producteurs qui cherchent à réaliser des économies d'échelle au niveau de l'achat, de la production et de la vente, et elles sont constituées en vertu d'un décret du Ministère du commerce et de l'industrie.

Les pratiques monopolistiques relatives, quant à elles, sont évaluées selon la règle de raison. Elles consistent en pratiques restrictives verticales, telles que les marchés réservés, le prix de vente imposé, les ventes liées ou les contrats et en d'autres pratiques comme le boycott collectif, le refus de vente, la discrimination par les prix et la fixation de prix d'éviction.<sup>5</sup> Pour que ces pratiques soient répréhensibles au regard de la LFCE, il doit être établi qu'elles écartent indûment ou visent à écarter du marché des concurrents et que le responsable présumé exerce un pouvoir considérable sur le marché en question.<sup>6</sup>

Le pouvoir exercé sur le marché est donc l'un des principaux critères d'appréciation selon la règle de raison dans le cadre de la politique de la concurrence du Mexique. Les pratiques susmentionnées sont autorisées si ceux qui y recourent ne sont pas en position de force sur le marché. Cette approche rejoint la notion de monopolisation visée par les lois antitrust des Etats-Unis et celle d'abus de position dominante utilisée dans la législation de l'Union européenne (article 86 du Traité de Rome). Il y a cependant une grande différence avec l'article 85 du Traité de Rome qui interdit (à quelques exceptions près) toutes les formes d'accords, y compris les accords verticaux, qui restreignent la concurrence, de sorte que la Commission européenne peut désapprouver les pratiques restrictives verticales même en l'absence de position dominante. S'il est vrai qu'une règle de ce genre confère aux autorités plus de pouvoir pour intervenir, elle impose aussi une plus lourde charge de travail car elle nécessite la notification de multiples accords verticaux, dont la plupart ne seraient pas considérés comme anticoncurrentiels selon le critère du pouvoir sur le marché utilisé au Mexique.

Une différence avec la législation antitrust des Etats-Unis réside dans le traitement de la pratique du prix imposé. Aux Etats-Unis, cette pratique est interdite en soi. Or, d'après la théorie de l'organisation industrielle, elle a essentiellement les mêmes incidences économiques que les autres restrictions verticales, de sorte que l'approche fondée sur la règle de raison qui est adoptée à cet égard dans la LFCE semble judicieuse.

## 2.2 Obstacles officiels au commerce entre Etats

La Constitution interdit aux Etats fédérés d'empêcher l'entrée sur leur territoire et la sortie de leur territoire de marchandises nationales ou étrangères. Etant liée à la protection de la concurrence, cette disposition a été reprise dans la LFCE, qui stipule que toutes les restrictions de ce type sont nulles et non avenues.<sup>7</sup> Entre 1993 et 1996, la CFC a constaté l'existence, dans quatre Etats, d'obstacles au commerce de différents produits, tels que les fleurs et les oeufs. En outre, elle a recommandé à un autre Etat de modifier un projet de loi tendant à restreindre la participation des fournisseurs des autres Etats aux marchés publics locaux.

---

<sup>5</sup>LFCE, article 10.

<sup>6</sup>LFCE, articles 10 et 11.

<sup>7</sup>LFCE, article 14.

### 2.3 Contrôle des fusions

Comme la plupart des lois sur la concurrence, la LFCE habilite la CFC à empêcher les fusions et acquisitions qui auraient des objectifs ou des effets anticoncurrentiels.<sup>8</sup> L'article 20 de la Loi stipule que les fusions doivent faire l'objet d'une notification préalable lorsque: 1) la valeur de l'opération est plus de 12 millions de fois supérieure au salaire minimum journalier dans le District fédéral (ce qui équivaut à peu près à 38,5 millions de dollars EU)<sup>9</sup>; ii) l'opération suppose un apport de plus de 35 pour cent du capital d'un agent économique dont le capital social ou le chiffre d'affaires annuel est plus de 12 millions de fois supérieur au salaire minimum; ou iii) les sociétés qui fusionnent ont ensemble un capital ou un chiffre d'affaires annuel qui est plus de 48 millions de fois supérieur au salaire minimum (154 millions de dollars EU) et l'opération implique un apport en capital qui est plus de 48 millions de fois supérieur au salaire minimum (154 millions de dollars EU).

En pratique, le nombre de fusions et d'acquisitions au Mexique a considérablement augmenté depuis 1994, tendance qui reflète à la fois la réaction des entreprises à la mondialisation de l'économie, l'effet de la politique de déréglementation du gouvernement fédéral et l'impact micro-économique de la crise du peso de décembre 1994. En conséquence, le nombre de fusions est passé d'un peu plus de 100 au cours de chacune des deux premières années d'activité de la CFC (mi-93 à mi-94, et mi-94 à mi-95, respectivement), à 189 entre le milieu de 1995 et le milieu de 1996 et à 144 dans les six derniers mois de 1996. Il faut noter que ces chiffres comprennent des entreprises qui ont été évaluées pour participer aux privatisations et à certaines adjudications, soumises à l'autorisation de la CFC.

### 3. Action de la CFC en faveur de la concurrence

Il est particulièrement important de promouvoir la concurrence dans les pays où la libéralisation du marché est récente et où il n'existe pas encore de culture de la concurrence. De plus, au Mexique, de nombreux secteurs de services étaient encore soumis jusque dans la première moitié des années 90, à une réglementation économique fortement anticoncurrentielle. Aujourd'hui, la CFC joue un rôle crucial dans la promotion de la concurrence à deux niveaux: dans le cadre de la réforme réglementaire des secteurs relevant d'autres ministères ou organes de contrôle et auprès des milieux d'affaires en général.

#### 3.1 Rôle de la CFC dans la réforme réglementaire

Comme cela a été dit précédemment, la LFCE s'applique à tous les domaines de l'activité économique, y compris les secteurs qui ont leur propre réglementation. La CFC peut ainsi agir contre les pratiques monopolistiques et les fusions dans les secteurs réglementés. La LFCE autorise en outre à émettre des avis sur les politiques et les lois appliquées par d'autres entités gouvernementales et sur les modifications qui leur sont apportées.<sup>10</sup> De plus, certaines lois sectorielles renferment des dispositions qui permettent à la CFC de déterminer s'il existe une concurrence effective sur tel ou tel marché ou si certaines entreprises exercent un pouvoir considérable sur le marché. Cette détermination peut conduire à la réglementation des prix ou à d'autres formes de réglementation. En outre, pour participer aux privatisations ou à l'adjudication des bandes de fréquence, il faut aussi l'autorisation de la CFC. Enfin, la CFC participe aux commissions interministérielles chargées de surveiller les privatisations et la réforme réglementaire.

---

<sup>8</sup>LFCE, article 16.

<sup>9</sup>Sur la base du taux de change du 19 novembre, soit 1 dollar EU = 8,25 pesos mexicains.

<sup>10</sup>LFCE, article 24.

Depuis 1994, la CFC intervient activement dans la réforme réglementaire dans les secteurs des services portuaires, des télécommunications, des transports aériens, des aéroports, des chemins de fer et de la distribution du gaz naturel. L'accent a été mis plus particulièrement sur le libre accès des concurrents et sur l'octroi non discriminatoire de concessions. Dans la phase suivante, la CFC a participé à l'élaboration de stratégies pour la privatisation des ports et des chemins de fer et l'attribution du spectre radio à certains services de télécommunications. Dernièrement, elle a évalué les participants à l'adjudication de plusieurs installations portuaires, de deux compagnies de chemins de fer régionales, d'un certain nombre de bandes de fréquence radio, de concessions pour la distribution du gaz et des services par satellite.

### 3.2 Promotion de la concurrence auprès des milieux d'affaires

La CFC a enquêté sur plusieurs pratiques monopolistiques qui témoignent de l'absence de culture de la concurrence dans les entreprises. L'entente sur les prix dans le secteur de la blanchisserie et du nettoyage à sec (1994) en est un exemple flagrant. Il a été établi que les chambres nationales de blanchisseurs et de teinturiers distribuaient à leurs membres les tarifs à appliquer à la clientèle. Une pratique analogue a été observée parmi les distributeurs d'eau purifiée et les transporteurs routiers. Les entreprises en question avaient toujours fixé les prix collectivement, souvent avec les encouragements des pouvoirs publics eux-mêmes. Dans ces cas, la CFC a imposé des amendes avec retenue car de nombreux agents économiques ne connaissaient pas bien les dispositions de la LFCE dans les premières années suivant son entrée en vigueur. La CFC a plutôt essayé d'inciter les entreprises à respecter volontairement les règles de la concurrence.

D'autres pratiques ayant fait l'objet d'une enquête de la CFC témoignent du pouvoir traditionnel de certains syndicats au Mexique.<sup>11</sup> La CFC est intervenue dans plusieurs cas où des agents économiques étaient boycottés pour avoir quitté le syndicat dominant ou avoir créé leur propre syndicat indépendant. Par exemple, dans une ville, le syndicat dominant a obligé un important distributeur de presse à boycotter un certain nombre de marchands de journaux qui venaient de créer un syndicat indépendant. Dans une autre ville, la CFC est intervenue lorsque le gouvernement local a refusé de délivrer des licences aux chauffeurs de taxi qui n'appartenaient pas au principal syndicat.

## 4. Activités internationales de la CFC

La CFC participe activement aux travaux du Groupe de travail sur le commerce et la concurrence établi en vertu de l'article 1504 de l'ALENA.<sup>12</sup> Ce Groupe de travail, qui se réunit deux fois par an, doit faire rapport à la Commission de l'ALENA, d'ici à décembre 1998, au sujet des questions pertinentes concernant les liens entre les lois et politiques en matière de concurrence et le commerce en Amérique du Nord et il doit formuler des recommandations sur les travaux supplémentaires nécessaires. Pour s'acquitter de son mandat, le Groupe de travail a commencé par établir plusieurs documents qui traitent du commerce et de la concurrence: i) en comparant les législations en matière de concurrence; et ii) en examinant des questions spécifiques en rapport avec le commerce et la concurrence. Les études effectuées jusqu'ici retracent les similitudes et les différences les plus notables entre les lois et les politiques en matière de concurrence des trois pays parties à l'ALENA.

---

<sup>11</sup>Ces syndicats sont des associations de prestataires de services professionnels indépendants, comme les marchands de journaux ou les chauffeurs de taxi.

<sup>12</sup>Le chapitre 15 de l'ALENA dispose, entre autres, que les parties: i) adopteront ou maintiendront des règles en matière de concurrence; ii) reconnaissent l'importance de la coopération et de la coordination entre leurs autorités; et iii) peuvent désigner un monopole et maintenir ou établir une entreprise d'Etat en faisant en sorte, par l'application d'un contrôle réglementaire, d'une surveillance administrative ou d'autres mesures, de minimiser ses effets négatifs sur la concurrence et sur les avantages découlant de l'accord.

Une commission de la concurrence a également été établie dans le cadre de l'accord de libre-échange entre le Mexique, la Colombie et le Venezuela. La CFC participe en outre à des réunions internationales sur les questions de concurrence dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de l'Organisation mondiale du commerce, de la Zone de libre-échange des Amériques et de l'APEC.

Le Mexique n'a pas conclu d'accord de coopération officiel avec d'autres autorités compétentes en matière de concurrence. Toutefois, en tant que membre de l'OCDE, il est assujéti à la Recommandation révisée du Conseil sur la coopération entre pays membres dans le domaine des pratiques anticoncurrentielles affectant les échanges internationaux.<sup>13</sup>

Dans la pratique, la CFC a de nombreux contacts bilatéraux, sous la forme de consultations, avec d'autres autorités compétentes en matière de concurrence, comme le Bureau canadien de la concurrence ou le Département de la justice et la Commission fédérale du commerce des Etats-Unis, mais aussi avec la Commission européenne et des organismes d'Amérique latine. Ces consultations portent sur les aspects techniques et procéduraux de l'application des lois sur la concurrence ainsi que sur des enquêtes particulières. A plusieurs reprises, la CFC a consulté d'autres organismes pour savoir comment ils évalueraient certains comportements prétendument anticoncurrentiels. Elle a aussi tenu des consultations au sujet de pratiques qui avaient des effets anticoncurrentiels dans différents pays. Par exemple, la CFC a coopéré avec le Département de la justice et la Commission fédérale du commerce des Etats-Unis dans la récente affaire d'entente internationale sur les prix de la lysine et de l'acide citrique sur le marché mondial et au sujet de la fusion internationale de Kimberly Clark et Scott Paper.

## 5. Interaction du commerce et de la politique de la concurrence

L'interaction du commerce et de la politique de la concurrence revêt une importance primordiale dans le contexte de la libéralisation des échanges. D'une part, après l'élimination des obstacles officiels à l'importation, l'accès aux marchés peut être entravé par des comportements privés anticoncurrentiels, auquel cas les autorités nationales chargées de la concurrence devraient intervenir. D'autre part, les pratiques commerciales ou les fusions dans un pays peuvent affecter la concurrence dans d'autres pays, et, dans ce cas, les autorités des pays concernés n'ont généralement pas le pouvoir d'agir contre les pratiques employées à l'étranger. Enfin, les politiques commerciales, en particulier les mesures antidumping, peuvent avoir des effets de distorsion non seulement sur les entreprises étrangères mais aussi sur la concurrence dans les pays importateurs.

### 5.1 Difficultés d'accès aux marchés

La CFC a montré qu'elle est prête à lutter contre les pratiques monopolistiques qui entravent l'accès des entreprises étrangères au marché américain. Par exemple, en 1995, elle a condamné à des amendes deux fabricants d'appareils ménagers qui avaient incité les détaillants à ne pas vendre d'appareils fabriqués hors de la zone ALENA, au détriment, en particulier, de deux exportateurs coréens.

La CFC a aussi reçu une plainte d'une entreprise mexicaine qui estimait que ses exportations étaient affectées par des programmes de fidélisation des détaillants mis sur pied par un concurrent américain qui dominait le marché des Etats-Unis. Après consultation, le Département de la justice des Etats-Unis a indiqué que le producteur mexicain pouvait porter plainte aux Etats-Unis soit directement, soit par l'intermédiaire de sa filiale américaine, en précisant qu'une plainte d'un étranger serait traitée exactement de la même façon qu'une plainte déposée par une entreprise américaine.

---

<sup>13</sup>Document de l'OCDE n° C(95)130/Final, 27 juillet 1995.

Il est clair que ces restrictions verticales pourraient être traitées par les autorités du pays où elles sont utilisées. En général, la politique de la concurrence ne fait pas de distinction entre les entreprises nationales et étrangères - à la différence de la politique commerciale - et elle s'applique chaque fois qu'il y a une entrave à la concurrence sur le marché intérieur. Ces problèmes d'accès aux marchés peuvent en principe être réglés selon les principes de la courtoisie. Les autorités doivent alors être prêtes à agir contre toutes les pratiques anticoncurrentielles, même aux dépens de producteurs nationaux et en faveur de concurrents étrangers.

## 5.2 Règles antidumping

La CFC a récemment examiné la politique antidumping du Mexique appliquée par le Ministère du commerce et de l'industrie. Elle est membre de la Commission interministérielle du commerce extérieur qui examine les mesures antidumping avant leur application. Bien qu'elle n'ait guère la faculté d'influer ainsi sur ces mesures, la CFC surveille de près les effets anticoncurrentiels qu'elles peuvent avoir au Mexique.

A un autre niveau, la CFC a participé à des discussions internationales sur l'opportunité de remplacer les lois antidumping par des règles en matière de concurrence. A cet égard, elle a étudié l'expérience de l'Union européenne, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, et plus récemment, celle du Canada et du Chili.

## 6. Transparence

La CFC estime qu'il est primordial d'appliquer la politique de la concurrence de façon transparente. Elle a pris plusieurs initiatives pour accroître la transparence, dont les principales sont décrites ci-après.

Premièrement, la CFC publie un rapport annuel sur ses activités, qui résume les affaires les plus importantes ou les plus exemplaires qu'elle a réglées en expliquant les critères économiques et juridiques appliqués dans l'analyse. Son rapport annuel décrit aussi d'autres activités de la Commission, notamment sa participation à des instances internationales, et il présente des statistiques, entre autres, sur le nombre et la nature des affaires réglées.

Deuxièmement, la CFC a organisé, le 17 juillet 1997, à l'occasion de son quatrième anniversaire, un séminaire qui a permis d'analyser les principales expériences de la Commission et d'expliquer les critères qu'elle utilise habituellement. Cela a donné lieu à un large dialogue entre les membres de la Commission et le public.

Enfin, la CFC dispose, depuis septembre 1997, d'une page d'accueil sur Internet, qui résume presque toutes les affaires qu'elle a réglées, sans divulguer d'informations confidentielles. Cette page bilingue (en espagnol et en anglais) indique aussi les critères adoptés officiellement par la CFC et contient le texte intégral de la LFCE, les rapports annuels et d'autres documents pertinents.

L'adresse Internet de la CFC est la suivante: <http://cfc.gob.mx>.