

# ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/WGTCP/W/91

31 août 1998

(98-3343)

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

Original: anglais

## COMMUNICATION DE LA RÉPUBLIQUE DE CORÉE

La Mission permanente de la République de Corée a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 27 juillet 1998, en lui demandant de la distribuer aux Membres.

Les monopoles d'État, les droits exclusifs de l'État et ses politiques réglementaires et  
leurs effets sur la concurrence et le commerce international: l'expérience  
récente de la République de Corée et suggestions

### **1. Les monopoles d'État, les droits exclusifs de l'État et la privatisation en République de Corée**

Les entreprises détenues à 100 pour cent ou contrôlées majoritairement par l'État sont une forme extrême de réglementation des pouvoirs publics qui existe depuis fort longtemps dans l'économie coréenne. Le dogme de la toute puissance de l'État qui a eu cours dans les années 60 et jusqu'à la fin des années 70 a joué un rôle catalyseur au profit d'une expansion rapide des entreprises publiques en Corée. À côté de la raison d'être que proposent depuis toujours les manuels pour expliquer l'existence de ces entreprises publiques, c'est-à-dire la présence de monopoles naturels et celle d'externalités, les imperfections des marchés des moyens de production ont également servi en Corée à justifier l'existence des entreprises publiques. Les banques ont été par ailleurs nationalisées ou soumises au contrôle de l'État pour que celui-ci puisse avoir la haute main sur le crédit, car la doctrine y voyait un rouage essentiel du dirigisme économique de l'État.

La plupart des entreprises publiques se sont vu accorder par la législation et la réglementation l'exercice d'un monopole ou de droits exclusifs. Exerçant donc ce monopole sur leur marché, elles ont bénéficié non seulement d'une rente de monopole mais encore, pendant la période de leur démarrage, de divers types de subventions et elles ont pu compter en outre implicitement sur une assurance destinée à couvrir leurs pertes éventuelles. Dans bien des cas, il leur a été imposé un contrôle des prix ou des règles de productivité destinées à freiner une progression abusive de leurs prix, mais il a rarement été sérieusement tenté de remédier à leur inefficacité.

À la fin de 1997, il existait en République de Corée 111 entreprises d'État (soit trois entreprises publiques, 26 entreprises à participation publiques et leurs 82 filiales). Ces entreprises comptaient 214 000 salariés au total et produisaient 70 billions de won de biens et services, réalisant un bénéfice net de 1,7 billion de won. Pour 1998, leurs dépenses totales devraient atteindre 100 billions de won et leur capital actions s'établirait à 23,8 billions de won. Ces entreprises détiennent des branches-clés, c'est-à-dire l'électricité, les télécommunications, le gaz, l'adduction d'eau et le tout-à-l'égout, la construction routière, la mise en valeur des terrains, les chemins de fer, le tourisme, les installations portuaires, l'acier, le tabac, ainsi qu'une partie du secteur bancaire. À côté

de ces entreprises publiques que l'État détient à 100 pour cent ou contrôle majoritairement, il existe ce qu'on appelle "une zone grise" constituée par 400 entreprises publiques environ dont l'existence et la direction sont étroitement liées à l'État sous diverses formes, et 200 entreprises publiques environ qui sont détenues en totalité ou majoritairement par l'administration locale.

Privatiser les monopoles d'État et introduire la concurrence sur un territoire qui leur était acquis fut une tâche redoutable. Les entreprises publiques, établies comme elles l'étaient depuis fort longtemps, avaient engendré leur propre inertie. Très souvent, les hauts fonctionnaires qui en assuraient la direction et les salariés eux-mêmes jouissaient, semble-t-il, d'intérêts acquis, ce qui rendait la réforme encore plus difficile. Au cours des 30 dernières années, le gouvernement coréen a lancé quatre trains de privatisation, en 1968, en 1980, en 1987 et en 1993, lesquels n'ont la plupart du temps suscité qu'une seule et même constatation: "Des plans bien ambitieux qui produisent bien peu de chose". Parmi les éléments les plus importants qui ont fait obstacle à la privatisation en Corée, on a cité le sous-développement du marché de capitaux coréen, les difficultés éprouvées à introduire la concurrence dans certaines branches de production nodales, la crainte de voir le pouvoir économique se concentrer davantage encore aux mains de conglomérats (les *chaebols*), et la forte résistance au changement émanant des groupes d'intérêts en place face à une direction politique assez faible. Le 3 juillet 1998, le nouveau gouvernement a annoncé un cinquième train de privatisations qui s'applique à onze des entreprises d'État les plus importantes et à leurs 52 filiales.

## **2. Réglementation économique, déréglementation et "démonopolisation"**

Dans une économie où l'initiative discrétionnaire prend le pas sur les règles établies, la réglementation émanant des pouvoirs publics est beaucoup plus étendue dans la pratique que celle qui s'exprime par une législation et une réglementation adoptées par les voies classiques. La politique industrielle qui a été menée en Corée a produit d'innombrables règlements interventionnistes, dont un bon nombre ont été difficiles à supprimer, même au moment où ils n'étaient plus utiles. Cette prolifération rapide de la réglementation officielle s'est accompagnée d'une forte expansion de l'appareil administratif, lequel à son tour a renforcé la difficulté éprouvée à réformer la réglementation. Celle-ci, qui fut adoptée au nom de la politique industrielle, comprenait à la fois des règlements économiques et des règlements administratifs ou de procédure; les premiers portaient sur l'entrée et la sortie, la fixation des prix, l'investissement et la participation au capital des entreprises; les seconds étaient conçus pour appliquer la réglementation économique.

Comme cette réglementation est restée en place pendant très longtemps, elle a favorisé la corruption. Du point de vue des entreprises privées, "le prix à payer pour obéir aux règlements ou pour les contourner" n'a cessé d'augmenter alors que lesdits règlements semblaient promis à l'échec, incapables de produire les effets positifs prévus au départ.

Cette réglementation systématique de l'industrie coréenne explique également d'autres aspects de l'organisation de l'industrie en Corée: en particulier la réglementation appliquée à l'entrée sur les marchés coréens explique pourquoi tant de marchés importants sont restés aux mains de monopoles ou d'oligopoles. La plupart des règlements d'admission ont bien pris la forme de licences et de permis, mais il y a eu des cas où les conditions de présentation ou d'inscription ou bien les règlements relatifs à la participation au capital ou à l'investissement ont agi *de facto* comme une réglementation stricte à l'admission ou comme des obstacles à la mobilité sous forme de procédures administratives à suivre ou d'obligations imposées par l'État. La controverse animée que suscite depuis quelques années la réglementation à l'admission dans certaines branches comme la pétrochimie, la construction aéronautique, l'industrie automobile, l'industrie intégrée de l'acier, les télécommunications, etc., montre combien il est difficile de supprimer ne serait-ce qu'un seul règlement. La réglementation des prix, encore plus répandue que les autres types de réglementation, a fait disparaître toute concurrence entre les entreprises. Et il a été d'autant plus difficile de réformer la

réglementation dans ce domaine qu'il était tentant de rendre une déréglementation des prix responsable du moins en partie de l'inflation.

Le gouvernement coréen a pris dans les années 80 le parti de la libéralisation et de la concurrence, mais a eu du mal à se défaire d'une politique industrielle vouée à la réglementation qui était devenue une solide tradition. Globalement, l'évolution a consisté à se soumettre progressivement aux mécanismes d'un marché plus libre, mais pendant les années de récession économique, les dirigeants retrouvaient vite les réflexes interventionnistes. Depuis une dizaine d'années à peu près, la déréglementation et la démonopolisation revêtent le plus haut rang de priorité, et beaucoup de règlements anciens ont effectivement été soit supprimés soit adaptés par les différents gouvernements. Mais il subsiste encore des réformes à opérer sur ces deux plans de la déréglementation et de la démonopolisation, et c'est pourquoi le nouveau gouvernement en place accorde aussi à ce travail le plus haut rang de priorité.

À côté de la forte résistance manifestée par les groupes d'intérêts et l'absence de volonté politique, certains autres facteurs expliquent que les réformes n'aient pas abouti: le manque de compétence et l'absence d'études approfondies, ainsi que l'attitude négative des bureaucrates à l'égard de la déréglementation, le cadre institutionnel consistant à confier "la réforme de la réglementation aux responsables de la réglementation eux-mêmes", ce qui est manifestement une erreur quand on veut déréglementer de façon efficace en faisant place nette, et certaines autres considérations de politique appliquées aux grands problèmes de fond se posant en matière de déréglementation, problèmes qui concernent le secteur financier, le secteur du travail, les *chaebols*, le régime foncier, etc.

En ce qui concerne la réglementation officielle et les droits exclusifs, les entreprises d'État ne représentent que le sommet de l'iceberg, car la réglementation administrative qui confère artificiellement la domination du marché et les droits exclusifs envahissent également le secteur privé.

Comme le développement industriel de la République de Corée a donc suivi des principes dirigistes, la déréglementation et la privatisation représentent deux des questions de fond les plus importantes intéressant au plus haut point la concurrence sur les marchés coréens. Les deux lignes d'action imposent toutefois à différents groupes de se réadapter brutalement: sont concernés les chefs d'entreprises et leur direction, les travailleurs, les consommateurs, les résidents coréens et même les représentants de l'État. La résistance opposée par ces groupes d'intérêts, privés ou publics, a rendu concrètement la mise en oeuvre des réformes beaucoup plus difficile que ne s'y attendaient plusieurs gouvernements successifs.

Bien que ce ne soit pas encore largement reconnu en Corée, l'expérience acquise de la politique de déréglementation et de privatisation suivie depuis le début des années 80 jusqu'à la fin des années 90 permet de dégager des enseignements très clairs: si les coûts et avantages de la déréglementation et de la privatisation sont bien documentés dans la doctrine et chez les théoriciens, l'expérience concrète de la Corée montre qu'il faut être animé d'une solide volonté politique, avoir beaucoup de clairvoyance et adhérer à la bonne philosophie pour pratiquer avec succès une politique de déréglementation et de privatisation.

### **3. Les effets des monopoles d'État et de leurs droits exclusifs sur la concurrence et le commerce**

Par définition, les monopoles d'État et les droits exclusifs qui leur sont accordés par la législation et la réglementation font obstacle à la concurrence. Dans ces conditions, associer une réforme réglementaire à la privatisation d'entreprises d'État doit rétablir la concurrence dans le secteur considéré de l'économie. Mettre en application une législation de la concurrence sans réformer les structures de monopole qui sont en place et sont assorties de droits protégés limitera

fortement l'efficacité du remède apporté aux pratiques anticoncurrentielles des monopoles ou des entreprises d'État dotées de droits exclusifs.

Comme on l'a vu ci-dessus, les monopoles d'État et les droits exclusifs qui leur sont conférés existent toujours dans beaucoup de branches importantes du secteur manufacturier et du secteur des services en Corée. La plupart des observations formulées dans le rapport annuel de l'OMC pour 1997 sur "le commerce d'État, les privilèges exclusifs ou spéciaux et les monopoles" (voir le chapitre IV.1.c du rapport) s'appliquent à la Corée. C'est-à-dire que la concurrence et l'accès aux marchés, qu'il s'agisse des marchés intérieurs ou des marchés étrangers, sont limités en raison des obstacles qui gênent a) l'accès au marché faisant l'objet d'un monopole ou soumis à une entreprise dominante, b) l'accès aux marchés d'aval et c) l'accès aux marchés d'amont. Il n'est guère difficile de trouver la preuve de ces obstacles à la concurrence et/ou à l'accès aux marchés dans le monopole ou les droits exclusifs exercés par certaines entreprises d'État comme Korea Telecom (KT), Korea Electric Power Corporation (KEPCO), Korea Gas Corporation (KGC), Korea Heavy Industries and Construction (KHIC), Korea Tobacco and Ginseng Corporation (KT&G), Pohang Iron and Steel Company (POSCO), etc.

Toutefois, la nature et la portée de ces obstacles à la concurrence varient d'une branche à l'autre. D'où quelques observations complémentaires:

Premièrement, certaines de ces branches ont été partiellement ouvertes à la concurrence et les entreprises d'État correspondantes ont commencé à s'y soumettre, mais à des degrés divers. Nous citerons en exemple la concurrence croissante à l'importation sur les marchés de l'acier et du tabac, et l'écrémage pratiqué par de nouveaux venus sur le marché des services de télécommunication.

Deuxièmement, on peut constater avec inquiétude que les monopoles d'État cherchent à diversifier leur activité dans certains domaines, connexes ou non du leur. Ce phénomène de diversification est très voisin de celui des subventions croisées ou de celui qui consiste, comme on dit, à "multiplier la puissance commerciale" pour des entreprises exerçant simultanément leur activité sur des marchés réglementés et des marchés non réglementés (voir le rapport annuel de l'OMC déjà cité, chapitre IV, page 40). En Corée, on a donc constaté que des monopoles d'État cherchaient ainsi à diversifier et à multiplier leur puissance commerciale non seulement dans le secteur des télécommunications, ce qui constitue à cet égard l'exemple classique, mais aussi dans d'autres secteurs, puisque la KEPCO et la POSCO prennent pied sur d'autres marchés, y compris celui des télécommunications. La Commission coréenne des pratiques commerciales loyales (KFTC) n'a pas encore cherché à appliquer la législation sur la concurrence à ce type de diversification et de subventions croisées éventuelles, mais les pratiques que nous évoquons risquent de limiter la concurrence sur les marchés non réglementés ou peu réglementés, et risquent aussi de créer des facteurs d'inefficacité sur les marchés réglementés puisqu'il faut, pour en sortir, que le volume de l'investissement et de la production soit sub-optimal ou que l'offre soit insuffisante.

Troisièmement, les branches de production nodales ne se sont pas assez préoccupées, en Corée, des moyens d'accès-clés et n'ont pas exigé d'ouvrir librement l'accès à ces moyens. Généralement, ces branches se sont assurées le monopole sous couvert d'un vieux principe qui est qu'il s'agit en l'occurrence d'un monopole "naturel". On se débarrasse difficilement de cette conviction même quand la technologie actuelle permet de penser que ces monopoles n'ont plus rien de "naturel".

Toutes ces indications orientent clairement la politique à suivre: il faut privatiser les entreprises d'État et introduire la concurrence partout où c'est possible, et c'est bien là la politique suivie par le gouvernement coréen depuis dix ans. Mais le vrai problème tient à ce que le gouvernement coréen ne sait pas encore très bien quel serait le moyen d'amener les branches en question à jouer efficacement le jeu de la concurrence. Nous devons encore établir du reste si la concurrence est praticable et souhaitable dans ces secteurs. Il convient par ailleurs de se demander

s'il y a bien lieu de briser les monopoles d'État au moment de les privatiser compte tenu des considérations d'efficacité à retenir, même s'il est incontestable que c'est là un bon moyen de promouvoir la concurrence. Le problème a été évoqué pour un bon nombre des entreprises d'État, notamment la POSCO, la KT&G, la KEPKO, la KT et la KGC.

On peut analyser de façon analogue les effets produits sur le commerce international par les monopoles d'État ou les droits exclusifs dans la mesure où la question de la concurrence recoupe celle de l'accès aux marchés. Il y aurait lieu de s'interroger sur tous les phénomènes particuliers qui intéressent exclusivement le commerce international sans être liés à la concurrence. Or, toutes les pratiques des monopoles d'État et les réglementations des pouvoirs publics qui les accompagnent relèvent de cette catégorie si elles font preuve de discrimination à l'égard des étrangers. Dans la plupart des cas, ces pratiques et réglementations ont fait l'objet de négociations commerciales, bilatérales ou multilatérales. Mais il peut exister d'autres pratiques et réglementations de forme plus subtile: les pratiques commerciales et les décisions de la direction des monopoles d'État quand ceux-ci traitent avec des acheteurs, des fournisseurs et des sous-traitants nationaux, par exemple, peuvent avoir pour effet de limiter l'accès aux marchés au détriment des étrangers.

#### **4. Les effets des politiques de réglementation sur la concurrence et le commerce**

Les politiques de réglementation ont sur le commerce et la concurrence des effets qui pénètrent plus largement l'économie que les monopoles d'État et leurs droits exclusifs, encore que ces effets soient à peu près de même nature. La plupart du temps, une réglementation économique - qu'il s'agisse de réglementer l'admission, la sortie, l'investissement, la participation au capital des entreprises, la fixation des prix - va probablement limiter la concurrence et protéger les entreprises en place en portant préjudice aux consommateurs et aux concurrents potentiels. Il arrive souvent qu'une réglementation motivée par le souci d'assurer la sécurité, l'hygiène, et la protection de l'environnement ait aussi indirectement pour effet de faire obstacle à l'entrée sur le marché et de limiter la concurrence. Dans la mesure où la concurrence et l'accès aux marchés se recoupent, nous pouvons défendre une thèse du même ordre au sujet de l'effet produit par une politique de réglementation sur le commerce international.

Dans ces conditions, les discriminations exercées contre les étrangers par la voie de la réglementation reviennent à savoir ce qu'il advient du traitement national dans le cadre de la réglementation adoptée par l'État. Ce n'est pas seulement le commerce international mais aussi la concurrence sur le marché intérieur à laquelle de telles discriminations portent atteinte, puisqu'elles consistent à faire obstacle à une importante source de concurrence originaire de l'étranger. En Corée, les cas de discrimination exercée au moyen de la réglementation ont concerné l'investissement étranger direct, la participation étrangère au capital des entreprises, la politique de diversification des importations visant à réglementer les importations en provenance du Japon, etc. Comme les discriminations de ce type sont actuellement progressivement supprimées ou font place à des règlements non discriminatoires à la suite du changement de politique destiné à surmonter les difficultés économiques actuelles, la concurrence est désormais plus active, ce qui devrait produire concrètement des effets positifs, non seulement pour les entreprises nationales, mais aussi pour les partenaires de la Corée en matière commerciale et en matière d'investissement.

#### **5. La Commission coréenne des pratiques commerciales loyales (KFTC) préconise la concurrence pour remédier à l'action des monopoles d'État et de la réglementation des pouvoirs publics**

Il est indispensable d'appliquer aux secteurs réglementés de l'économie et aux monopoles d'État la législation sur la concurrence pour remédier au comportement anticoncurrentiel des entreprises. Vu la nature de la réglementation en vigueur et l'intérêt financier de l'État, la législation sur la concurrence se heurte néanmoins à d'importantes limitations. En Corée, la KFTC s'est donc

employée de plus en plus activement à assurer l'application de la législation sur la concurrence pour faire échec aux pratiques commerciales restrictives des branches de production réglementées et des monopoles d'État. Mais il est également vrai que la KFTC elle-même a dû à maintes reprises se résigner à voir d'autres législations et réglementations protéger le pouvoir ou les droits exclusifs des monopoles.

Cette limitation constitue précisément la justification de l'action de plaidoyer menée par la KFTC en faveur de la concurrence. Et cette action sera d'autant plus efficace si la KFTC peut lutter directement contre les effets négatifs produits par les monopoles d'État et les politiques de réglementation sur la concurrence et l'accès aux marchés en prenant l'initiative d'une réforme de la réglementation et de la privatisation. C'est-à-dire que, tout comme d'autres pays, la Corée considère que plaider pour modifier la réglementation ainsi que les autres politiques des pouvoirs publics dans un sens favorable à la concurrence est un élément important de la politique de la concurrence elle-même. Concrètement, la question qui se pose est toutefois de savoir si la KFTC peut effectivement prendre l'initiative d'une réforme de la réglementation et d'une privatisation des monopoles d'État. La réponse dépend de l'existence d'une dynamique politique, du rôle qui est imparti à la KFTC au sein des pouvoirs publics et du point de savoir si les dirigeants politiques acceptent de considérer que les monopoles d'État et que les réglementations adoptées par les pouvoirs publics relèvent authentiquement d'une politique de la concurrence. Or, la KFTC a une expérience mitigée de l'action de plaidoyer menée dans ce domaine: en ce qui concerne la réforme de la réglementation, la Commission a été très active et a su remédier aux réglementations anticoncurrentielles pratiquées par l'État, mais, en matière de privatisation des entreprises d'État, son rôle a été très limité.

## **6. Des idées de débat**

En se fondant sur l'expérience acquise, beaucoup de pays estiment, quelle que soit la région du monde à laquelle ils appartiennent, qu'il ne suffit pas d'adopter une législation sur la concurrence et d'en assurer l'application pour garantir l'exercice d'une concurrence efficace ainsi que la liberté d'accès aux marchés quand ces derniers sont dominés par des monopoles d'État, soumis à des droits exclusifs et à une politique de réglementation. On sait désormais que la réforme de la réglementation et la privatisation des monopoles d'État préludent très efficacement à une application fructueuse de la législation antitrust. À cet égard, l'action que mène depuis quelque temps l'OCDE aux fins d'une réforme réglementaire représente un progrès important. La République de Corée souhaite que le Groupe de travail engage aussi le débat sur ces questions de réforme réglementaire et de privatisation des monopoles d'État en vue de promouvoir la concurrence et l'accès aux marchés.

Il faudrait également que le Groupe de travail se penche sur ce que cette réforme réglementaire et cette privatisation des monopoles d'État pourraient apporter à l'efficacité, notamment pour les pays qui souffrent actuellement de revers économiques graves et passent par une restructuration accélérée de leur secteur financier et de leurs entreprises.

---