

EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN FINLANDE

**LE RÔLE DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE
DANS LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION**



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : la France, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title :

THE ROLE OF COMPETITION POLICY IN REGULATORY REFORM

© OCDE 2003. Tous droits réservés.

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est aujourd'hui un domaine d'action essentiel aussi bien dans les pays de l'OCDE que dans les pays non membres. Pour que cette réforme soit bénéfique, il faut que les régimes réglementaires soient transparents, cohérents et exhaustifs. L'objectif doit être à la fois de mettre en place le cadre institutionnel le plus adéquat, de libéraliser les industries de réseau, de promouvoir et faire respecter le droit et la politique de la concurrence et d'ouvrir le marché intérieur et extérieur aux échanges et à l'investissement.

Ce rapport sur *Le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation* analyse le cadre institutionnel et les instruments d'action en Finlande. Il comporte également un ensemble de recommandations formulées par l'OCDE à l'issue de la procédure d'examen.

Ce rapport a été rédigé en vue de l'*Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation de la Finlande*, publié en juin 2003. Cet examen fait partie d'une série de rapports par pays établis par l'OCDE au titre du Programme de réforme de la réglementation conformément au mandat que les Ministres des pays Membres lui ont conféré en 1997.

Depuis lors, l'OCDE a examiné la politique réglementaire de 18 pays membres dans le cadre de ce programme, qui vise à aider les gouvernements à améliorer la qualité de leur réglementation, c'est-à-dire réformer leur réglementation de manière à favoriser la concurrence, l'innovation, la croissance économique et les objectifs sociaux importants. L'examen consiste à évaluer les progrès accomplis par les pays à la lumière des principes approuvés par les pays Membres dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*.

L'examen a un caractère pluridisciplinaire et est axé sur les aspects suivants : la capacité de gestion de la réforme de la réglementation, la politique de la concurrence et sa mise en œuvre, l'ouverture des marchés, certains secteurs comme les télécommunications et le contexte macroéconomique interne.

Ce rapport a été rédigé par Michael Wise, de la Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises de l'OCDE. Il a bénéficié des commentaires de ses collègues de l'OCDE et d'étroites consultations avec un grand nombre de fonctionnaires, de parlementaires, de représentants des milieux d'affaires et des syndicats, d'associations de défense des consommateurs et d'universitaires de la Finlande. Le rapport a été examiné par les 30 pays Membres de l'OCDE. Il est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE OF CONTENTS

DROIT ET POLITIQUE DE LA CONCURRENCE EN FINLANDE	5
1. Les fondements de la politique de la concurrence	5
2. Les questions de fond : contenu de la loi sur la concurrence.....	11
2.1 Accords horizontaux.....	12
2.2 Accords verticaux.....	15
2.3 Abus de position dominante.....	16
2.4 Fusions	17
2.5 Les politiques connexes : subventions, pratiques déloyales et protection des consommateurs.....	20
3. Les questions institutionnelles : structures et pratiques d'application	21
3.1 Les institutions chargées de la politique de la concurrence.....	21
3.2 L'application de la législation sur la concurrence	23
3.3 Les autres méthodes d'application de la législation	26
3.4 Les questions liées au commerce international dans la politique de la concurrence et l'application des règles de concurrence.....	27
3.5 Les ressources, l'action de l'autorité de la concurrence et ses priorités implicites ..	27
4. Les limites de la politique de la concurrence : exemptions et régimes spéciaux de réglementation	31
4.1 Relations du travail.....	33
4.2 Coopératives agricoles	33
4.3 Télécommunications	34
4.4 Électricité	34
4.5 Gaz naturel	36
4.6 Eau et assainissement	36
4.7 Transports.....	36
4.8 Banques et assurances	37
4.9 Boissons alcoolisées.....	38
4.10 Commerce de détail.....	39
4.11 Pharmacies	39
5. Promotion de la concurrence dans la réforme de la réglementation	40
6. Conclusions et options	48
6.1 Options à envisager	50
6.2 Options envisageables	50
BIBLIOGRAPHIE	56

DROIT ET POLITIQUE DE LA CONCURRENCE EN FINLANDE

RÉSUMÉ

La politique de la concurrence doit être intégrée dans le cadre général de la politique de réglementation. Elle occupe une place centrale dans la réforme de la réglementation car ses principes et son analyse constituent le point de référence pour l'évaluation de la qualité des réglementations économiques et sociales et motivent l'application des lois qui protègent la concurrence. Ce chapitre examine deux questions fondamentales : premièrement, la conception finlandaise de la politique de la concurrence, qui repose sur l'histoire et la culture mêmes du pays, est-elle adaptée pour permettre une réforme favorable à la concurrence ? Deuxièmement, les règles de concurrence et les dispositifs d'application sont-ils suffisants pour prévenir ou corriger les collusions, les monopoles et les pratiques déloyales ?

Une culture politico-économique cohérente a favorisé de vastes réformes axées sur les mécanismes du marché dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. La Finlande a été l'un des premiers pays à ouvrir ses secteurs des télécommunications et de l'électricité à la concurrence et à la tarification concurrentielle tout en libéralisant une grande partie de ses transports et même des secteurs réputés difficiles comme les services professionnels. Parallèlement au défi de l'intégration dans l'Union européenne, la concurrence a fait l'objet d'un programme de réformes à long terme. L'attention se tourne désormais sur la manière dont les principes du marché peuvent améliorer l'efficacité des services publics.

Au cours des cinquante dernières années, la politique et les institutions de la concurrence ont évolué à la lumière de l'expérience nationale. Dirigée par la même équipe depuis 14 ans, l'organisme chargé de l'application des lois est stable et respecté et s'efforce depuis longtemps de promouvoir la concurrence. L'application des lois s'opère sous le contrôle d'une juridiction indépendante, le Tribunal du marché, qui a été récemment rétabli. Ce tribunal occupe un rôle de premier plan en matière jurisprudentielle. Le peu d'empressement dont font preuve les juridictions jusqu'à présent pour infliger de sévères sanctions pourrait nuire à une action efficace contre les restrictions horizontales.

1. Les fondements de la politique de la concurrence

La Finlande a débattu de la forme à donner à sa politique de la concurrence pendant plus de 30 ans avant de lui accorder une place centrale dans ses profondes réformes économiques de la fin des années 1980. Le contrôle des prix, qui avait été le principal outil mis en œuvre pour lutter contre les abus du marché, a été utilisé jusqu'en 1988. Il fallait s'attendre à une forte concentration dans certains secteurs en raison de la petite taille du pays et de son isolement par rapport aux autres marchés. Les ententes étaient tolérées, notamment parce qu'on ne savait pas très bien quels effets aurait leur élimination. De 1958 à 1998, la Finlande a procédé à six révisions de sa loi sur la concurrence, la plupart du temps afin de la renforcer. Ces modifications juridiques étaient bien souvent en retard sur la politique effectivement mise en œuvre. Depuis la fin des années 1980, la Finlande a adopté une politique de la concurrence d'inspiration économique dans le cadre du mouvement général qui l'a fait abandonner le corporatisme collectif au profit d'un régime de marché plus individualiste.

Le récent succès économique de la Finlande a pour origine ses traditions d'indépendance, d'adaptabilité et de solidarité. À n'en pas douter, ces traits ont été favorisés par l'isolement géographique et l'exception linguistique du pays. Contrairement à sa tradition bien ancrée de solidarité sociale — et peut-être grâce à cette solidarité —, la Finlande n'a jamais connu d'État central fort.

Pendant des siècles, les structures de l'État central étaient situées en Suède, puis en Russie. Durant cette période, la Finlande s'est montrée très habile à s'adapter et à se différencier dans le cadre de son propre système de gouvernance. Cette aptitude s'est particulièrement manifestée au cours du XIXe siècle, lorsque la Finlande présentait une structure politique et économique relativement libérale tout en étant dans la sphère d'influence de la Russie. Certaines des adaptations réalisées au cours du XIXe siècle annonçaient plusieurs réformes modernes caractéristiques. La Finlande a été l'un des premiers pays à libéraliser ses monopoles nationaux d'infrastructure à la fin du XXe siècle, cette étape étant facilitée par un siècle de concurrence dans ces secteurs. Dans les télécommunications, la Finlande a d'emblée favorisé délibérément le développement d'un secteur non intégré, notamment pour le rendre moins susceptible d'une prise de contrôle par la Russie. C'est ainsi que, dans les années 1930, la Finlande comptait 800 sociétés de téléphone locales. En Finlande, les industries du secteur des ressources naturelles ont créé leur propre réseau électrique à haute tension ; le pays présentait donc la caractéristique unique d'être doté d'installations physiques potentiellement concurrentielles pour une activité généralement considérée comme un monopole naturel.

La politique de la concurrence est ancienne en Finlande, des restrictions à la concurrence étant apparues très tôt dans le développement industriel du pays. La première décision finlandaise connue portant sur la concurrence industrielle date de 1837, lorsqu'un tribunal a refusé d'appliquer un accord entre entreprises qui contenait des limitations excessives à la liberté économique des parties contractantes et de leurs fournisseurs. Au début du XXe siècle, des entreprises finlandaises issues de certains secteurs orientés vers l'exportation, principalement celui des produits forestiers, se sont coalisées pour dégager des économies d'échelle. Dans certains cas, impliquant essentiellement le marché russe, elles ont également conclu des accords de fixation des prix et de limitation de la production. Ces coalitions et accords ont parfois eu des effets internes, des sociétés finlandaises pratiquant une discrimination à l'encontre du marché national en vendant des produits à Saint-Pétersbourg moins cher qu'à Helsinki. Bien évidemment, la politique gouvernementale encourageait ces accords privés, surtout s'ils étaient susceptibles de promouvoir les exportations vers de nouveaux marchés après que la Révolution russe avait rendu les marchés traditionnels à l'est moins intéressants. Soixante-dix ans plus tard, sur fond de nouvel effondrement des échanges avec la Russie, la Finlande a réagi en adoptant un ensemble de mesures visant à intensifier la concurrence intérieure et non à l'éliminer.

Entre-temps, la Finlande a toutefois conservé une politique de nationalisme économique limitant les activités des investisseurs étrangers et favorisant la création d'entreprises publiques dans les industries de base et les ressources naturelles. Ce modèle issu de l'entre-deux-guerres, renforcé par les expériences de la mobilisation de la guerre et du rationnement et des contrôles de l'après-guerre, s'est maintenu jusqu'à la fin des années 1980. Les permis d'importation, souvent imposés à la demande de l'industrie nationale, ont subsisté jusqu'en 1958. L'élimination de ces entraves s'est faite progressivement et parallèlement au développement de la politique de la concurrence.

L'adoption de la première loi nationale sur la concurrence a été précédée par trente années de débats. Le problème des ententes industrielles a pris une tournure politique dès 1928, lorsque la plateforme progressiste coopérative a réclamé un examen et un contrôle public des « cercles et des trusts ». Cet appel a été renouvelé en 1948 en même temps qu'était soumise une proposition visant à interdire les pratiques concurrentielles déloyales. Le gouvernement a réagi en créant une commission représentant les intérêts de l'industrie, de l'agriculture et du commerce pour étudier ce dossier. En 1952, le rapport de la commission appuyait en principe la protection de la libre concurrence, mais recommandait de faire reposer une loi de la concurrence sur l'information et la publicité et non sur le contrôle et l'interdiction. Deux interdictions furent toutefois énoncées dans le projet de loi du gouvernement qui s'inspirait de l'expérience des autres pays scandinaves. La première, une interdiction globale des ententes sur les prix de vente, fut affinée au sein d'une commission

parlementaire, la preuve d'effets néfastes réels étant exigée. De toute évidence, le législateur pensait que des accords contribueraient à l'uniformisation des prix dans le pays et qu'une telle uniformité était souhaitable. La seconde interdiction, concernant les soumissions concertées, avait pour but d'encourager la concurrence dans le secteur de la construction, tout en autorisant les soumissions conjointes si elles étaient susceptibles de réduire les coûts. Les soumissions concertées ont été interdites parce que ces ententes étaient secrètes. En revanche, les ententes ordinaires n'ont pas été interdites, de tels accords non dissimulés devant être enregistrés auprès du bureau des ententes. Les ententes à l'importation ou à l'exportation furent exemptées et même dispensées de cette obligation d'enregistrement, en vue de conserver le système de contrôle des échanges internationaux sur la base de licences. C'étaient là les dispositions fondamentales de la première loi finlandaise sur la concurrence adoptée en 1958¹. La clé de voûte de cette loi était l'intérêt ou le préjudice pour le consommateur, vu l'importance historique du mouvement coopératif dans les efforts déployés pour son adoption. Après l'adoption de la loi, les syndicats et les organismes de défense des consommateurs ne portèrent plus tant leur attention sur l'élimination des entraves à la concurrence, leurs deux grandes priorités étant désormais la politique des revenus et la réglementation des prix. Les milieux d'affaires avaient d'emblée douté du bien-fondé d'une loi, faisant valoir que toute restriction convenue entre les entreprises ne devait pas être considérée comme incompatible avec la libre concurrence. Dans les années qui suivirent, des centaines de restrictions furent enregistrées et des milliers de demandes de notification furent déposés. Les deux interdictions ne furent toutefois jamais appliquées (Virtanen, 1998, p. 238-45).

Une loi plus complète sur la concurrence, reposant sur un régime de notification et de contrôle des abus, fut adoptée en 1964². Aux termes de l'accord d'association conclu en 1961 avec l'AELE, la Finlande était tenue d'empêcher les pratiques susceptibles d'annuler les effets pro-concurrentiels des réductions tarifaires. La loi de 1958 ne permettait pas d'atteindre ce but. De plus, elle n'était même pas parvenue à réaliser les objectifs à l'origine de son élaboration, à savoir la collecte d'informations et la dénonciation des cartels par le biais de la publicité. La nouvelle loi prévoyait des mesures contre les ententes et les entreprises dominantes en cas d'abus. Elle instituait une autorité de la concurrence, le Conseil de la liberté du commerce, pour négocier des règlements et accorder des dispenses. Il ne s'agissait toutefois pas d'un organisme d'application des lois, cette mission incombant au gouvernement. Les membres du nouveau conseil représentaient les intérêts de l'industrie, du commerce, des consommateurs et des travailleurs. Les représentants des petites entreprises avaient fait entendre leur voix dans les débats sur la loi. Ils réclamaient un traitement plus indulgent, les restrictions qu'ils pratiquaient n'étant pas susceptibles d'avoir des effets néfastes, et un régime spécial pour pouvoir efficacement négocier avec les parties plus puissantes. En vertu de cette loi, les associations devaient notifier les accords qu'elles concluaient et, en 1967, plus de 80 accords de prix avaient été enregistrés. Les positions dominantes (définies par une part de marché supérieure à 50%) devaient également être notifiées. Pourtant, il y a eu seulement 10 notifications en 10 ans. Les contrôles assez lâches qui étaient exercés avaient tendance à encourager un modèle de collusions horizontales et verticales plus ou moins structurées. Cependant, la loi de 1964 marquait l'introduction du principe de mise en œuvre d'une politique nationale de la concurrence (Virtanen, 1998, 246-253).

La principale réforme intervenue ensuite l'a été en 1973 ; elle a instauré le Médiateur de la concurrence, chargé de la représentation des intérêts du public auprès du Conseil de la concurrence (nouvelle appellation). Le Médiateur pouvait saisir le Conseil de la concurrence au même titre que les associations de consommateurs ou les organisations syndicales. En 1982, le Médiateur avait traité 183 affaires, dont 9 seulement avaient été déférées au Conseil. La plupart des affaires concernaient le refus de traiter et une grande partie de l'action du Médiateur servait les intérêts des petites entreprises. Dans les années 1970, la principale préoccupation politique était l'inflation, et l'objectif majeur des réformes institutionnelles la maîtrise de la hausse des prix. Un Comité des intérêts du commerce et des consommateurs avait pour mission d'administrer la réglementation des prix et la politique de la

concurrence. Le contrôle des prix fut un échec. Le système fut progressivement abandonné au début des années 1980, sans que la loi ait été abrogée, en retirant les produits de base du champ d'application. Cependant, en 1984 encore, 40 % de l'indice des prix à la consommation dépendaient toujours de la réglementation des prix et 11 % relevaient de la catégorie plus stricte de « confirmation des prix ». Entre-temps, le Médiateur consignait les dégâts provoqués par les accords restrictifs.

Le mécontentement lié au contrôle direct et une alternance de gouvernement ont entraîné un changement de cap politique pendant les années 1980. En 1979, une étude réalisée par l'Institut de recherche sur les entreprises proposait une interdiction des restrictions horizontales et les syndicats étaient en faveur d'un renforcement de la loi. En 1985, des pouvoirs plus larges ont été attribués au Conseil, mais le gouvernement avait déjà décidé un chargement plus radical. Une commission chargée d'examiner les échecs de la réglementation des prix avait attiré l'attention sur la fonction dérégulatrice de la politique de la concurrence. Contrairement à l'attitude qui avait prévalu jusqu'alors, le rapport de cette commission laissait entendre que les problèmes économiques du pays n'étaient pas le résultat inévitable de l'économie de marché, mais de l'obstruction à l'économie de marché. Il proposait de traiter les ententes horizontales comme nulles *ab initio*. La nouvelle loi adoptée en 1988 n'a pas emprunté la voie de l'interdiction. Le changement le plus visible a été d'ordre institutionnel. Le Comité des intérêts du commerce et des consommateurs a été supprimé et remplacé par une nouvelle autorité administrative. C'est à travers l'attitude de cet organisme qu'on a pu constater le changement de politique.

Cette nouvelle autorité a attaqué de front le système des cartels. Les pouvoirs de ce qui s'appelait alors le Bureau de la libre concurrence (BLC) étaient largement semblables à ceux du Médiateur de la concurrence. Le BLC, aujourd'hui l'Autorité finlandaise de la concurrence (AFC), était habilité à enregistrer et à examiner les restrictions, à négocier leur élimination et à saisir le Conseil de la concurrence des affaires qui ne pouvaient pas être résolues (Virtanen, 1998, pp. 260-65). Le nouvel organisme jouissait de certains avantages par rapport à son prédécesseur, bénéficiant notamment de plus de ressources et du soutien du gouvernement en faveur d'une politique plus rigoureuse. Le BLC a immédiatement entrepris d'éliminer les effets de la réglementation des prix en s'attaquant systématiquement aux accords horizontaux de prix imposés ou conseillés qui avaient été enregistrés en vertu des lois précédentes. Il est parvenu à mettre fin à une centaine d'accords au cours des cinq années suivantes. L'intérêt de l'enregistrement des accords avait disparu, car il apparaissait clairement que les accords enregistrés étaient dans la ligne de mire du BLC. Le BLC a également participé au projet général de déréglementation. Le Programme de renforcement de la concurrence lancé par le gouvernement en 1989 appelait les ministères à examiner toutes les réglementations existantes limitant ou empêchant la concurrence. Le BLC a participé aux groupes de travail chargés de la mise en œuvre de ce programme. L'attention portée par les médias témoignait de la réorientation fondamentale de la politique économique, dont la politique de la concurrence était l'un des pivots (Virtanen, pp. 266-69). Survenue alors que les règles générales de concurrence reposaient toujours sur la notification et le contrôle des abus, et non sur une interdiction pure et simple, cette réorientation des années 1980 montre comment la forme juridique importe moins que l'objectif d'action.

Les mises à jour effectuées dans les années 1990 ont intégré l'ensemble de la législation de l'Union européenne et le contrôle des fusions. Les pays membres de l'AELE se sont engagés à accepter la structure de la politique de la concurrence de l'Union européenne et, par conséquent, à interdire les restrictions avec possibilité d'exemption. Au même moment, la Finlande traversait une profonde récession aggravée par l'effondrement des marchés traditionnels dans l'ex-Union soviétique. Le gouvernement a alors proposé d'interdire les accords restrictifs et de réformer le Conseil de la concurrence en mettant un terme à la présence de représentants de groupes d'intérêt. Le parlement semblait généralement convenir que les restrictions à la concurrence étaient largement à l'origine des mauvaises performances économiques du pays, le législateur souhaitant une loi sur la concurrence

encore plus rigoureuse que celle proposée par le gouvernement. Tenant compte des préoccupations des petites entreprises qui, craignant que l'interdiction des accords leur porte préjudice en cas d'association, exigeaient que les grandes entreprises « paient leur écot », le législateur a ajouté l'interdiction d'abus de position dominante. La nouvelle loi sur les restrictions à la concurrence³ est entrée en vigueur en 1992. Les derniers éléments ont été ajoutés à la loi sur la concurrence en 1998, l'ajout principal concernant le contrôle des fusions. L'expérience tirée de la loi de 1992 montrait que les fusions permettaient d'éviter l'interdiction des accords horizontaux. Un exemple notoire concerne la fusion des principales laiteries du pays après que le BLC eut rejeté une proposition d'accord entre elles. Les modifications de 1998 ont contribué à rassurer les petites entreprises car elles précisaient davantage l'exemption de minimis. Les plus récentes modifications du début de 2002 ont été d'ordre institutionnel. Le Conseil de la concurrence a été remplacé par un organe juridictionnel, à savoir le Tribunal du marché, rétabli dans ses fonctions.

L'efficacité des marchés et l'intérêt des consommateurs constituent les normes fondamentales de politique de la loi finlandaise sur la concurrence. Une conception globale de la politique de la concurrence reposant sur l'efficacité a contribué à une application plus stricte dans les années 1990. L'objectif déclaré de la loi est la protection « de la concurrence saine et efficace contre les pratiques restrictives nocives » (article 1(1)). Dans l'application de la loi, il convient de prêter une attention particulière aux intérêts des consommateurs et à la possibilité pour les entreprises de fonctionner librement sans « entraves et restrictions injustifiées » (article 1(2)). L'expression de telles bonnes intentions donne toute son importance à l'interprétation du terme « injustifiées ». L'exposé des motifs rédigé par le gouvernement pour le projet de loi modifiée examine ces termes plus en détail. (Il utilise les adjectifs « sain et efficace » et non « sain et efficace ».) La concurrence économique doit être « saine » pour garantir l'efficacité dynamique et statique de l'économie. La loi soutient et protège la concurrence « par la performance », c'est-à-dire par la recherche d'une plus grande qualité, de prix plus bas ou de meilleures conditions. Cette approche s'oppose à la concurrence pour la domination du marché, qui implique la destruction des capacités d'une autre entreprise, et à la concurrence « manipulatrice », qui repose sur des efforts de marketing artificiels. La loi n'offre aucune protection à ces deux derniers types de « concurrence ». La « concurrence économique efficace » est l'étalon par rapport auquel les performances du marché sont comparées lors de l'application de la loi. Dans des conditions efficaces, les prix sont fixés de façon indépendante et il n'existe aucune entrave à l'accès au marché. Les objectifs sont donc de veiller à la liberté de l'accès au marché et d'éliminer les restrictions susceptibles de fausser ou de compromettre les conditions de la concurrence. En décrivant les modalités d'administration de la loi, l'exposé des motifs établit une distinction entre les sanctions juridiques, qui sont imposées en cas d'infraction à la loi, et les mesures de régulation, qui concernent les comportements non interdits mais susceptibles d'entraver une concurrence efficace. L'exposé des motifs insiste sur le fait que la prise en compte des intérêts des consommateurs doit être à la base de l'application de toutes les dispositions de la loi, étant donné que la concurrence saine et efficace est dans l'intérêt tant des entreprises que des consommateurs⁴. Le terme « efficacité » n'est donc pas uniquement utilisé dans son sens technique de l'économie du bien-être : il prend en compte les améliorations aux niveaux de la production, de la distribution et de la promotion du développement technique et économique (AFC, 2002).

La politique de la concurrence reposant sur l'efficacité a été un élément central du réexamen général de la politique de réglementation. À mesure que les efforts visant à protéger les consommateurs par une réglementation des prix ont fait place à une approche plus générale axée sur la protection des marchés concurrentiels, les responsables finlandais se sont rendu compte que certaines réglementations qui subsistaient pouvaient inutilement limiter la concurrence. De plus, ils ont compris que les institutions chargées de la politique de la concurrence devaient avoir un rôle dans l'élimination de ces restrictions. En 1987, un rapport proposait que l'ensemble de l'administration examine de manière critique ses politiques d'autorisation et autres dispositifs de réglementation. Il proposait en

outre que les autorités de la concurrence soient consultées plus souvent dans l'élaboration des lois et que leurs avis bénéficient d'une plus grande publicité (FCA, 2002). En 1989, le Bureau du Cabinet, dirigé par le Premier ministre, a demandé aux ministères de tenir compte des effets de la concurrence dans les projets de loi ou règlement. En 1992, le ministère du Commerce et de l'Industrie a adressé une directive similaire aux autres ministères, leur rappelant ce qui leur avait été demandé en 1989. A la suite de ces appels en faveur d'une plus grande implication dans les questions de concurrence, la loi sur la concurrence a été modifiée afin de conférer à l'organisme chargé de la concurrence un rôle explicite et actif dans la réforme de la réglementation⁵.

Après s'être consacrée aux infrastructures, l'AFC s'est attaquée au dossier du degré d'intervention des pouvoirs publics sur le marché. La défense de la concurrence s'est dans un premier temps axée sur les restrictions manifestes et sur la restructuration des monopoles d'infrastructure traditionnels. Une fois la restructuration fondamentale largement achevée au milieu des années 1990, principalement par l'introduction de marchés concurrentiels dans les secteurs des télécommunications et de l'énergie, l'attention s'est portée à la fin des années 1990 sur les problèmes de concurrence qui se posent lorsque les administrations publiques sont des acteurs économiques. Aujourd'hui, le débat concerne surtout le recours croissant aux mécanismes du marché pour les services sociaux et médicaux qui, traditionnellement, étaient fournis directement par les collectivités locales. La Finlande examine actuellement comment introduire des incitations de marché et la concurrence tout en conservant un niveau élevé de qualité et d'accessibilité.

ENCADRÉ 1 — Le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation

Outre la question générale liminaire de savoir si la politique réglementaire est **compatible** avec la conception et la finalité de la politique de la concurrence, la politique de la concurrence et la réglementation peuvent interagir de quatre manières :

- La réglementation peut **entrer en contradiction** avec la politique de la concurrence. Certaines réglementations peuvent avoir encouragé, voire même imposé, des pratiques ou conditions qui constitueraient autrement des violations du droit de la concurrence. Par exemple, certaines réglementations peuvent avoir permis une coordination des prix, empêché la publicité et d'autres modes de concurrence, ou imposé une division territoriale du marché. On peut également citer l'exemple des lois interdisant la vente au-dessous du coût de revient, qui prétendent promouvoir la concurrence, mais sont souvent interprétées de manière anticoncurrentielle, ou encore celui de la très vaste catégorie des réglementations qui restreignent la concurrence plus qu'il n'est nécessaire pour atteindre les objectifs réglementaires. Lorsque ces réglementations sont modifiées ou abrogées, les entreprises concernées doivent changer leurs habitudes et prévisions.
- La réglementation peut **remplacer** la politique de la concurrence. Dans le cas, en particulier, où une situation de monopole est apparue inévitable, la réglementation peut essayer de contrôler directement le pouvoir de marché, en fixant les prix et en contrôlant l'entrée et l'accès. Le changement technologique et d'autres évolutions institutionnelles peuvent conduire à reconsidérer le postulat de base qui était sous-jacent à la réglementation, à savoir que la politique et les institutions de la concurrence seraient incapables d'empêcher des situations de monopole et l'exercice d'un pouvoir de marché.
- La réglementation peut **reproduire** la politique de la concurrence. Les autorités réglementaires peuvent avoir essayé d'empêcher la coordination ou les abus dans un secteur, exactement comme le fait la politique de la concurrence. Par exemple, certaines réglementations peuvent fixer des normes de concurrence loyale ou des règles de passation des marchés pour garantir des procédures d'appel d'offres concurrentielles. Néanmoins, différentes autorités réglementaires peuvent appliquer des normes divergentes, et des changements intervenant au sein d'institutions réglementaires peuvent révéler que des politiques apparemment similaires ont en réalité conduit à des résultats différents.
- La réglementation peut **utiliser** les méthodes de la politique de la concurrence. Certains instruments visant à atteindre des objectifs réglementaires peuvent être conçus pour tirer avantage des incitations du marché et de la dynamique concurrentielle. Une coordination peut être nécessaire pour garantir que ces instruments fonctionnent comme prévu dans le contexte des exigences du droit de la concurrence.

2. Les questions de fond : contenu de la loi sur la concurrence

Les règles de droit substantielles associent les traditions nationales aux instruments juridiques de l'Union européenne. La loi finlandaise sur la concurrence contient plusieurs interdictions spécifiques dont certaines datent de la loi originale de 1958. Ces interdictions, pour lesquelles des peines d'amendes peuvent être prononcées, ne reprennent pas exactement le modèle communautaire, mais sont très similaires. La différence la plus intéressante entre la loi finlandaise et le modèle de l'Union européenne concernait une disposition réitérant les objectifs de la politique de la concurrence finlandaise : une restriction réputée avoir des effets nocifs en réduisant l'efficacité ou en empêchant ou entravant la conduite des affaires d'une manière « défavorable à une concurrence saine et efficace » pouvait être interdite même si elle n'était pas spécifiquement interdite dans la loi (article 9 ; article 16). C'était la principale disposition de fond de l'ancienne loi sur la concurrence. Elle a été conservée lors des révisions de 1992 en dépit de la demande adressée par l'Union européenne à la Finlande pour aligner le droit national sur les règles contenues dans le traité de Rome *in haec verba* avant son adhésion. Elle peut fournir la base d'une application flexible de la politique de la concurrence à des questions complexes ou nouvelles, telles que les accords horizontaux hors prix, la domination conjointe et la coordination oligopolistique ou la concurrence déloyale découlant d'aides d'État.

ENCADRÉ 2 — LES OUTILS DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

Les lois générales sur la concurrence traitent généralement les problèmes de pouvoir de monopole en les subdivisant en trois catégories : relations et accords entre entreprises par ailleurs indépendantes, actions d'une entreprise isolée et regroupements structurels d'entreprises indépendantes. La première catégorie, celle des **accords**, est souvent subdivisée pour des raisons analytiques en deux groupes : les accords « horizontaux » entre entreprises ayant les mêmes activités, et les accords « verticaux » entre entreprises se trouvant à des stades de production ou de distribution différents. La seconde catégorie est dénommée « **monopolisation** » dans certaines lois, et « **abus de position dominante** » dans d'autres ; les systèmes juridiques qui utilisent des qualifications différentes ont élaboré des approches quelque peu différentes du problème du pouvoir économique détenu par une seule entreprise. La troisième catégorie, souvent dénommée « **fusions** » ou « **concentrations** », inclut généralement d'autres types de regroupement structurel, notamment les acquisitions d'actions ou d'actifs, les entreprises communes, les participations croisées et les conseils d'administration interdépendants.

Les **accords** peuvent permettre à un groupe d'entreprises agissant de concert de réunir certains des attributs d'un monopole, d'augmenter les prix, de limiter la production et d'empêcher l'entrée sur le marché ou l'innovation. Les accords **horizontaux** les plus gênants sont ceux qui empêchent la rivalité en termes de dynamique fondamentale de la concurrence sur le marché, de prix et de production. La plupart des lois contemporaines sur la concurrence traitent très sévèrement les accords flagrants visant à fixer les prix, limiter la production, truquer les appels d'offres ou partager des marchés. Pour appliquer ces accords, les concurrents peuvent également s'entendre sur des procédés visant à empêcher la concurrence ou à sanctionner les entreprises qui ne s'alignent pas ; les lois essaient donc d'empêcher et de punir les boycotts. La coopération horizontale sur d'autres aspects, notamment les normes de produits, la recherche et la qualité, peut également affecter la concurrence, mais la question de savoir si l'effet est positif ou négatif peut dépendre des conditions du marché. Ainsi, la plupart des lois traitent de ces autres types d'accords en évaluant une gamme assez large d'effets bénéfiques ou dommageables, ou en essayant de concevoir des règles plus détaillées pour identifier et exempter les pratiques bénéfiques.

Les **accords verticaux** tentent de contrôler certains aspects de l'offre et de la distribution. Les motifs de préoccupation sont les mêmes —la crainte que les accords ne puissent conduire à une hausse des prix, à une baisse de la quantité (ou de la qualité), ou à des entraves empêchant l'entrée sur le marché et l'innovation. Étant donné que les effets concurrentiels des accords verticaux peuvent être plus complexes que ceux des accords horizontaux, le traitement légal des différents types d'accords verticaux varie encore plus que pour les accords horizontaux. Les accords de prix imposés constituent l'exemple type de cette catégorie d'accords : les accords verticaux peuvent contrôler les prix minimums ou maximums. Dans certaines configurations, le résultat peut être de freiner les abus sur le marché commis par les distributeurs. Dans d'autres, il peut être de dupliquer ou de renforcer une entente horizontale. Les accords concédant des droits ou zones de distribution exclusive peuvent encourager l'intensification de l'effort de vente des produits du fournisseur, comme ils peuvent protéger les distributeurs contre la concurrence ou empêcher l'entrée d'autres fournisseurs sur le marché. En fonction des circonstances, les accords de subordination de vente, notamment ceux qui imposent aux distributeurs de vendre une gamme complète ou de lier la vente de plusieurs produits, peuvent soit faciliter, soit décourager l'introduction de nouveaux produits. Le franchisage implique souvent un dispositif complexe d'accords verticaux ayant un impact potentiel sur la concurrence : un contrat de franchise peut contenir des dispositions sur la concurrence dans certaines zones géographiques, sur la distribution exclusive de certains produits et sur des droits de propriété intellectuelle comme des marques.

L'**abus de position dominante** ou la **monopolisation** sont des catégories qui s'intéressent principalement à la conduite et à la situation d'entreprises individuelles. Un véritable monopole, qui n'est exposé à aucune concurrence ni menace de concurrence, facturera des prix plus élevés et produira des quantités plus faibles ou des produits de qualité inférieure ; il peut également être moins susceptible d'introduire des méthodes plus efficaces ou des produits innovants. Les lois contre la monopolisation visent traditionnellement à combattre les tactiques d'exclusion auxquelles les entreprises peuvent recourir pour tenter d'obtenir ou de protéger des positions de monopole. Les lois contre les abus de position dominante traitent les mêmes questions, et peuvent également s'attaquer à l'exercice effectif du pouvoir de marché. A titre d'exemple, dans certains systèmes sanctionnant les abus de position dominante, le fait de facturer des prix déraisonnablement élevés peut constituer une violation de la loi.

Le **contrôle des fusions** vise à empêcher la création, par des acquisitions ou autres regroupements structurels, d'entreprises qui auront l'incitation et la capacité requises pour exercer un pouvoir de marché. Dans certains cas, le critère de légalité dérive des lois sur la position dominante ou les restrictions à la libre concurrence ; dans d'autres, un critère spécifique est énoncé, en termes d'effet probable sur la concurrence en général. Le processus analytique habituellement appliqué exige de caractériser les produits qui se font concurrence, les entreprises qui peuvent offrir cette concurrence, et les parts de marché et l'importance stratégique respectives de ces entreprises sur les marchés de produits concernés. L'un des facteurs importants est la probabilité d'accès de nouveaux entrants sur le marché et l'existence de barrières effectives opposées à ces nouveaux entrants. La plupart des systèmes appliquent un critère lié à la part de marché, sous une forme ou une autre, soit dans l'optique d'une enquête plus approfondie, soit à titre de présomption de légalité. Les fusions qui sont réalisées sur des marchés anormalement concentrés, ou celles qui créent des entreprises détenant des parts de marché anormalement élevées, sont jugées plus susceptibles d'affecter la concurrence. Et la plupart des systèmes comportent des procédures de notification préalable des opérations les plus importantes, ainsi que des procédures spéciales d'enquête accélérée, de manière à identifier et résoudre les problèmes avant que la restructuration ne soit effectivement entreprise.

2.1 Accords horizontaux

Les types d'entente les plus graves sont interdits. Trois types d'accord horizontal sont expressément interdits. La première interdiction, déjà en première place dans la loi originale sur la concurrence (article 5), concerne les soumissions concertées. Ensuite, la loi interdit formellement les accords horizontaux destinés à fixer les prix (y compris les « recommandations » de prix contraignantes) (article 6(1)), limiter la production ou diviser les marchés (article 6(2)). L'interdiction de l'article 6(2) est soumise à une réserve, à savoir que l'accord n'est pas interdit s'il est indispensable pour augmenter la production ou la distribution ou promouvoir le développement technique ou économique et, en conséquence, l'avantage reviendra essentiellement aux clients ou aux consommateurs. Ce libellé correspond aux critères d'exception de l'Union européenne. Cependant, le processus d'application de ces critères en Finlande diffère légèrement des pratiques actuelles au sein

de l'Union européenne, bien qu'il soit semblable à la proposition en cours de l'Union visant à réformer l'application. Les parties à un accord relevant de l'article 6(2) ne sont pas tenues de le notifier par avance à l'AFC et d'obtenir une exemption pour autant qu'elles puissent apporter la preuve de l'efficacité si elles sont invitées à le faire (AFC, 2002). Mais cette preuve est très difficile. Étant donné que l'accord doit être « indispensable » pour la réalisation des avantages, il faudra démontrer qu'il n'existe aucun autre moyen de réaliser ces avantages qui ne nécessite pas l'accord par ailleurs interdit.

Une coordination efficace peut être exemptée de cette interdiction. Les accords horizontaux autres que ceux qui concernent la fixation des prix, la limitation de la production, les soumissions concertées et la division des marchés se voient appliquer l'article 9 : ils ne sont pas proscrits ni même désapprouvés, mais ils pourront être interdits s'ils entravent la concurrence. Même un accord interdit par ailleurs peut être autorisé s'il est jugé efficace. Les parties à un accord relevant de l'article 5 ou de l'article 6 peuvent demander une exemption à l'AFC, qui sera accordée si l'accord encourage la production, la distribution ou le développement technique ou économique et si ces avantages profitent principalement aux clients ou aux consommateurs (article 19). Ces normes générales d'exemption sont les mêmes que celles de l'Union européenne⁶ Il existe une exemption d'application générale pour les ventes conjointes et les campagnes publicitaires réalisées par les membres d'un groupement coopératif opérant dans les secteurs du commerce de détail et des services. Pour bénéficier de cette exemption globale, le groupement est tenu de faire sa propre publicité de manière identifiable, sa part de marché doit être inférieure à 30%, ses membres peuvent réduire les prix annoncés et la campagne ne peut durer que deux mois pour les produits de consommation. Le cadre de cette exemption a été élargi en 1998 par la prolongation de la période autorisée (d'un mois) et la suppression de l'obligation de statut de franchisé et d'achat conjoint (AFC, 1998).

L'autoréglementation anticoncurrentielle est clairement couverte. Les associations d'entreprises sont expressément visées dans la loi, qui traite leurs décisions et actions comme des accords entre les membres. La loi interdit donc clairement les mesures fréquemment prises par les associations professionnelles pour contrôler et empêcher la concurrence entre leurs membres ou avec les entreprises non membres. La suppression des ententes et des recommandations de prix émanant des associations professionnelles a très tôt été une priorité. L'association médicale finlandaise a résisté, arguant du fait qu'elle n'avait fixé des tarifs minimaux que pour protéger les patients. Elle a toutefois reconnu que son barème donnait aux nouveaux médecins une indication du prix qu'ils devaient demander. L'association a abandonné ses recommandations de prix après une décision négative du Conseil en 1992. Les avocats ont prétendu que leurs barèmes protégeaient leurs clients, tandis que les architectes assuraient que la concurrence sur les prix porterait préjudice à la qualité. La plupart des associations ont abandonné leurs recommandations de prix au terme de négociations dans le cadre du droit de la concurrence datant d'avant 1992. Les dentistes ont introduit une demande d'exemption en vertu de la loi de 1992, mais elle a été rejetée par l'AFC et le Conseil (OCDE CLP 2000). Le problème persiste en dépit d'une interdiction désormais sans ambiguïté. Les pharmaciens d'Helsinki et leur association professionnelle sont convenus de soumettre une liste de prix uniforme lorsque le gouvernement a demandé des offres pour les services pharmaceutiques. Cette uniformité procédait entre autres de la conviction que le gouvernement souhaitait des prix identiques. Le ministère des Affaires sociales et de la Santé a fait savoir dans une déclaration que la liste approuvée par le gouvernement indiquait des prix maximaux et que des offres au-dessous de ces prix étaient recherchées (AFC, 2001, p. 17). (Depuis lors, une nouvelle législation a cependant été adoptée — dont l'entrée en vigueur est prévue en 2003 — en vertu de laquelle la concurrence sur les prix de détail pour certains produits pharmaceutiques sera officiellement éliminée et les prix seront fixés par décret).

Les pratiques favorisant les oligopoles ne sont pas aussi clairement visées. Bien que l'interdiction fondamentale soit destinée à couvrir les collusions tacites, cette possibilité n'a pas été testée. La formulation large (« accord, décision ou pratique correspondante ») suggère que la responsabilité peut être établie sans devoir prouver l'existence d'un accord formel. Les principes directeurs de l'AFC décrivent les pratiques susceptibles d'attirer l'attention des organismes chargés de l'application, en particulier les échanges d'informations pouvant favoriser une harmonisation de la tarification ou de la production ou le partage des marchés. Il serait toutefois difficile d'apporter la preuve circonstancielle (OCDE CLP 1999). Habituellement, le degré d'intégration nécessaire pour constituer une « entreprise » directement soumise à la loi ne peut pas être simplement démontré par l'existence de comportements parallèles. A l'occasion du renforcement de la loi en 1988, le gouvernement a clairement indiqué que la disposition concernant les associations ne serait pas utilisée pour les oligopoles (AFC, 2002).

Il se peut cependant que les sanctions imposées à l'encontre des collusions horizontales soient trop clémentes pour avoir un effet de dissuasion. Bien que les accords horizontaux concernant les prix et la division du marché soient interdits depuis dix ans, peu de mesures ont été prises pour les réprimer. Soit les entreprises finlandaises sont généralement respectueuses de la loi, soit l'organisme chargé de l'application de la loi ne dispose pas des moyens et du soutien nécessaires. Les tribunaux n'ont pas été enclins à prononcer des sanctions rigoureuses en cas d'accord horizontal, notamment parce qu'ils ont eu tendance à exiger la démonstration d'une intention particulière de violer la loi, et parce qu'ils ne semblent n'admettre qu'avec réticence que des entreprises finlandaises puissent se comporter de telle manière. Un exemple récent de cette clémence a pu être observé dans la sylviculture, secteur qui est prioritaire pour l'AFC en raison de son poids dans l'économie finlandaise. L'AFC s'est efforcée d'être équitable en empêchant les principaux acheteurs de s'associer pour maintenir les prix à un bas niveau, tout en refusant aux producteurs une exemption qui leur aurait permis de s'unir pour maintenir les prix à un niveau élevé (AFC, 2001, p. 24). Après avoir établi l'existence d'un échange d'informations sur le marché entre les acheteurs pour opérer, ou du moins favoriser, une division du marché et une fixation des prix, l'AFC a recommandé de fortes amendes à l'encontre de trois grandes entreprises du secteur du bois. Sur recours, ces amendes ont été ramenées à 1/7 seulement du montant recommandé par l'AFC. L'AFC craint que les sanctions imposées ne soient pas suffisamment rigoureuses pour avoir un effet de dissuasion, car elles ne sont pas proportionnelles aux avantages que les parties concernées pourraient tirer d'une entente (AFC, 2002).

ENCADRÉ 3 —LES OUTILS DU DROIT DE LA CONCURRENCE DE L'UNION EUROPÉENNE

La loi finlandaise reprend avec quelques variantes les éléments fondamentaux du droit de la concurrence élaborés en vertu du traité de Rome (désormais le traité d'Amsterdam) :

- **Accords** : L'article 81 (anciennement article 85) prohibe les accords qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence. Le terme "accord" est interprété de manière large, de telle sorte que l'interdiction s'étend aux pratiques concertées et autres arrangements qui ne revêtent pas la forme de contrats formels juridiquement exécutoires. Certains accords prohibés sont identifiés de manière explicite ; fixation directe ou indirecte des prix ou conditions de transaction, limitation ou contrôle de la production, des débouchés, des investissements ou du développement technique, répartition des marchés ou des sources d'approvisionnement, discrimination qui inflige aux partenaires commerciaux un désavantage dans la concurrence, et subordination de la conclusion de contrats à des conditions n'ayant pas de lien avec l'objet de ces contrats. La jurisprudence a encore clarifié le champ d'application de l'article 81. Les achats groupés ont été autorisés (dans certaines conditions de marché) en raison de l'efficacité en résultant, tandis que les ventes groupées ont généralement été interdites au motif qu'elles équivalent à une entente. Toutes les formes d'accords visant à la répartition des marchés et à un contrôle des prix, notamment les accords de mise en commun de bénéfices et de marge, ainsi que les règles privées de « loyauté dans le commerce », sont rejetées. L'échange d'informations sur les prix n'est autorisé qu'après qu'un certain temps s'est écoulé et uniquement s'il ne permet pas l'identification d'entreprises particulières. Les dispositifs d'exclusion, telles les ententes sur des rabais globaux, sont interdits, y compris s'ils ménagent une certaine tolérance pour des opérations avec des tiers.

- **Exemptions** : Un accord qui serait autrement prohibé peut néanmoins être autorisé s'il améliore la production ou la distribution ou favorise le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, sans imposer aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs, et sans donner à ces entreprises la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence. Des exemptions peuvent être accordées en réponse à des demandes au cas par cas. En outre, certaines exemptions peuvent être octroyées à des "catégories d'accords", en vertu de réglementations qui spécifient les conditions ou critères des accords autorisés, y compris les clauses qui peuvent ou non figurer dans ces accords (les "listes blanches" et les "listes noires"). Tout accord qui satisfait à ces conditions est exempté, sans qu'il soit besoin d'en faire la demande. Certaines des exemptions les plus importantes s'appliquent à quelques types de relations verticales, notamment la distribution exclusive, les achats exclusifs et le franchisage.
- **Abus de position dominante** : L'article 82 (anciennement article 86) prohibe l'abus de position dominante et énumère certaines pratiques constitutives d'un tel abus : imposer des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables (de façon directe ou indirecte) ; limiter la production, les débouchés ou le développement technique au préjudice des consommateurs ; pratiquer une discrimination infligeant à des partenaires commerciaux un désavantage dans la concurrence ; subordonner la conclusion de contrats à des conditions sans lien avec l'objet de ces contrats. En présence d'une position dominante, de nombreux types de pratiques désavantagant d'autres parties sur le marché pourraient être considérés comme abusifs. L'existence d'une position dominante est souvent présumée en cas de part de marché supérieure à 50 pour cent, et peut être reconnue à des niveaux plus faibles en fonction d'autres facteurs. L'interdiction peut s'étendre aux pratiques abusives commises par plusieurs entreprises agissant de concert, quand bien même aucune d'elles ne détiendrait, à elle seule, une part de marché aussi élevée.
- **Réformes de l'administration de la politique de la concurrence** : De récentes réformes de la politique de la concurrence de l'Union européenne ont réduit le champ de l'interdiction des accords verticaux et éliminé la procédure de demande d'exemption de certains accords. Désormais, les critères d'exemption s'appliqueront directement dans les décisions appliquant la loi, et ces décisions relèveront de plus en plus de la responsabilité des autorités nationales de la concurrence.

2.2 *Accords verticaux*

La plupart des restrictions verticales sont autorisées pour autant qu'elles ne soient pas imposées par une entreprise en position dominante. Une seule pratique verticale est formellement interdite : la première disposition de fond de la loi sur la concurrence interdit de demander à un client d'observer des niveaux de prix de revente maximaux ou minimaux (article 4). Les autres restrictions imposées verticalement ne sont généralement pas interdites, à moins que l'entreprise concernée ne soit en position dominante. Une entreprise dominante ne peut pas recourir à des pratiques commerciales inéquitables qui entravent la liberté d'action de ses clients ou exploiter sa position pour limiter la concurrence sur d'autres marchés. Par ailleurs, une entreprise en position dominante n'est pas autorisée à conclure des accords d'exclusivité pour la vente ou l'achat en l'absence de « motif justifié » (article 7(3)). Les autres restrictions imposées verticalement et toutes les relations verticales qui ne concernent pas une entreprise en position dominante sont soumises aux conditions générales de la règle de la raison de l'article 9. Pour les restrictions qui ne sont pas interdites, il n'existe pas de critère de part de marché et la charge de la preuve pèse sur l'AFC.

Une attitude de tolérance est compatible avec une politique de la concurrence axée sur l'efficacité. La Finlande traite les relations et les restrictions verticales d'une façon plus flexible que ne le fait l'Union européenne, qui combine une interdiction générale et des exemptions détaillées. En Finlande, les limitations de la concurrence intramarque imposées par les entreprises non dominantes n'entraînent habituellement pas de mesures de répression. Cependant, cette approche flexible permet de traiter des situations nouvelles. Par exemple, une décision rendue par le Conseil de la concurrence en décembre 2001 a refusé une restriction concernant des accords d'itinérance dans le secteur des télécommunications imposée par une entreprise dont la position ne pouvait pas être considérée comme

dominante. Le Conseil a estimé que les conditions du secteur créaient la possibilité pour des entreprises d'exercer une domination conjointe.

2.3 *Abus de position dominante*

Les règles concernant la position dominante sont nuancées. Est considérée comme se trouvant en position dominante (article 3(2)), toute entreprise (ou association d'entreprises) qui est en mesure de « contrôler de façon significative le niveau des prix et les conditions de livraison » ou « d'une façon correspondante » d'influencer les conditions de la concurrence sur un marché déterminé. Dans la liste d'exemples de pratiques interdites figurent les conditions de transaction qui limitent la liberté du consommateur, une tarification abusive (« susceptible d'être déraisonnable ») ou prédatrice (« susceptible de limiter la concurrence ») et l'exploitation d'une position dominante sur un marché en vue de limiter la concurrence sur un autre marché (article 7). Cependant, le refus de vente et les exclusivités de vente ou les accords d'achat ne sont interdits que si l'entreprise n'est pas en mesure de faire valoir un « motif justifié » pour ces pratiques. Un motif justifié pour un refus de vente peut être l'insolvabilité d'un client ou le manque de moyens d'un fournisseur, et un motif justifié pour un régime d'exclusivité peut être la protection d'investissements contre le parasitisme. L'existence d'une position dominante ne met pas en jeu un critère de part de marché, mais la part de marché peut être un facteur important. L'élément décisif est l'existence de barrières à l'entrée. Si les barrières à l'entrée sont faibles, une forte part de marché est moins susceptible d'être considérée comme le signe d'une position dominante. Les considérations ne relevant pas de la concurrence, notamment la prétendue nécessité d'améliorer la situation financière des communes, ne sont pas pertinentes (AFC, 2002). Les sanctions à l'encontre des abus de position dominante comprennent des amendes et des injonctions contre les pratiques abusives, mais il n'y a pas de mesures correctrices structurelles destinées à éliminer la position dominante (AFC, 2002).

Avec cette approche flexible, l'interdiction s'applique aux marchés de petite taille et aux monopoles légaux. L'établissement d'une position dominante dépend de la définition du marché. La loi indique clairement qu'à cette fin la zone géographique peut être plus petite que l'ensemble du pays. Une définition adéquate du marché de produits et du marché géographique s'est révélée particulièrement difficile notamment lorsqu'il a fallu examiner des questions comme la tarification discriminatoire pour la publicité dans les médias locaux (AFC, 2001, p. 22). Lorsque la décision d'achat d'un acheteur rend ce dernier « captif » pour un vendeur pendant une période prolongée et indéterminée et que l'acheteur réalise un important investissement irrécupérable dans cette relation, leur interdépendance peut définir un marché pertinent dans le cadre duquel il est possible d'évaluer les positions dominantes et les pratiques abusives. Cette approche contextuelle, qui a été appliquée à des cas faisant intervenir des services publics et des pièces de rechange, pare à la nécessité d'un principe juridique distinct concernant d'exploitation abusive d'une « dépendance économique ». Sur un plan plus large, une entreprise qui jouit d'une position dominante ou monopolistique en vertu d'une concession ou d'une exemption législative n'est pas autorisée à étendre sa domination en limitant la concurrence sur un autre marché (AFC, 2002). L'interdiction générale n'a cependant pas pu être facilement appliquée aux situations d'oligopole. Les pratiques abusives émanant de plusieurs entreprises sont décrites en termes d'« association » d'entreprises. Ce terme est plus limitatif que la description analogue dans le droit communautaire⁷. Le commentaire original notait qu'en vertu de la loi finlandaise une « position dominante conjointe » ne pouvait exister qu'entre des parties impliquées dans une coopération intentionnelle et systématique. Des pratiques communes entre des entreprises partageant une forte part de marché, sans plus, n'ont pu être considérées comme une domination conjointe (OCDE CLP, 1999).

Les autorités de la concurrence s'attaquent aux pratiques discriminatoires visant à décourager la concurrence, afin de contribuer à la restructuration des monopoles traditionnels. Le rabais de fidélité est une tactique couramment utilisée pour décourager l'entrée de concurrents sur le marché. La Cour suprême administrative a confirmé une lourde amende à l'encontre des principales entreprises de produits laitiers qui avaient utilisé une telle structure tarifaire (AFC, 1998)⁸. Cette tactique est réapparue lors de l'ouverture à la concurrence du secteur de l'électricité. L'AFC a examiné le système de « prime au client » utilisé par certaines entreprises locales d'électricité. Généralement, l'entreprise offre une remise pour la conclusion d'un contrat à long terme. Cette pratique peut constituer un abus de position dominante au sens de l'article 7 ou elle peut être préjudiciable en application de l'article 9, selon les circonstances. Une prime de fidélité peut être favorable à la concurrence lorsqu'elle est offerte par une petite entreprise qui tente de pénétrer les nouveaux marchés énergétiques, mais pas lorsqu'elle émane d'un monopole en place qui tente d'empêcher de nouveaux acteurs d'accéder aux clients existants. Indépendamment du contexte, l'AFC a souligné que les critères de tarification et de remise appliqués aux différents groupes de clients doivent être clairs et sans équivoque (AFC, 2002).

Le refus d'accès au réseau ou l'imposition d'un prix trop élevé pour cet accès peut constituer un abus même si la position dominante est autorisée par la loi (AFC, 2002). Ce problème est survenu plusieurs fois dans les premières phases de la réforme de l'électricité. Une décision rendue en 1995 a conclu à des pratiques abusives de la part de 71 entreprises de distribution locales qui fixaient des tarifs de base et de connexion discriminatoires à l'égard des petits et moyens fournisseurs. Les critères utilisés pour identifier les pratiques abusives dans ce contexte étaient, entre autres, le traitement équitable, la responsabilité des coûts, la transparence et le caractère raisonnable du profit, lequel est établi en partie sur la base d'une comparaison avec les autres entreprises d'électricité ou entreprises semblables (AFC, 1996, p. 100). Plus récemment, l'AFC a tenté d'obtenir des amendes substantielles, de 841 000 EUR et de 5 millions EUR, contre des entreprises d'énergie municipales accusées de s'être livrées à une tarification déraisonnable des services de transport d'électricité et de chauffage urbain. Cependant, le Conseil de la concurrence n'a pas reconnu le caractère abusif de la tarification et a donc rejeté les injonctions et les amendes (AFC, 2002). Cette décision a jeté quelques doutes sur l'analyse et les critères utilisés pour déterminer le caractère abusif d'une tarification, qu'il s'agisse ou non d'un problème d'accès au réseau⁹. La loi sur la concurrence repose principalement sur les moyens indirects de traiter les abus de prix en veillant à l'existence de conditions telles que les prix se forment sous l'influence des forces du marché. Cette récente décision du Conseil implique que les tentatives directes d'utilisation de la loi sur la concurrence pour évaluer et contrôler les pratiques tarifaires abusives risquent d'être vaines (AFC, 2002).

2.4 Fusions

Le contrôle des fusions, volet le plus récent de la loi, vise à empêcher les positions dominantes. Le critère prévu par la loi est le suivant : l'opération est-elle susceptible de créer ou de renforcer une position dominante entravant sensiblement la concurrence ? L'AFC envisage ce critère sous l'angle de la position dominante et pas sous l'angle de la « restriction substantielle à la concurrence ». Elle considère que les conditions sont remplies si une forte concentration augmente le risque de collusion oligopolistique (OCDE CLP, 1999). Le contrôle des fusions s'applique aux fusions pures et simples, aux prises de contrôle et à l'acquisition d'actifs ou à la création de coentreprises fonctionnant comme des entités économiques autonomes, ainsi qu'aux transactions réalisées par toutes sortes d'entités quel que soit leur propriétaire (article 11). En particulier, étant donné que la loi sur la concurrence s'applique aux entreprises à capitaux publics, les transactions qui impliquent la privatisation de ces entreprises publiques sont soumises à examen pour en vérifier la conformité à la loi (AFC, 2002). L'AFC se livre à une analyse standard qui commence par la définition des marchés de produits et des marchés géographiques et met en œuvre les méthodes utilisées par la Commission européenne. Les parts de marché sont traitées sous un angle indicatif ; elles n'ont aucune valeur impérative. Parmi les

autres facteurs envisagés pour l'évaluation des risques de position dominante, on peut citer la possibilité pour une entreprise de disposer, après sa fusion, d'avantages substantiels par rapport à ses concurrents, la situation des concurrents qui demeureront sur le marché, le pouvoir de négociation des clients des entreprises fusionnées et le pouvoir de marché de ses fournisseurs, ainsi que les perspectives de réactions concurrentielles relativement rapides (AFC, 2002).

On tient compte de l'efficacité potentielle et de l'imminence d'une faillite, mais avec certaines réserves. La perspective de diminution des coûts, de synergies ou de nouveaux produits pourra être prise en considération pour compenser les effets anticoncurrentiels. L'AFC se demandera également si l'efficacité n'aurait pas pu être obtenue par des moyens moins nocifs pour la concurrence qu'une fusion et si les effets bénéfiques sont susceptibles d'être répercutés aux consommateurs (AFC, 2002). L'argument de l'« entreprise défaillante » est d'application : si les clients traiteront en définitive avec l'entreprise acquéreuse en raison de la faillite de l'entreprise acquise, l'AFC considère qu'il n'y a aucune raison d'intervenir¹⁰. Dans ce cas également, l'AFC étudiera les autres options, c'est-à-dire si l'acquisition des mêmes actifs par un autre acheteur ne serait pas moins nocive pour la concurrence (AFC, 2002).

En Finlande, les obligations de notification d'une fusion dépendent de la taille de l'opération et de l'existence d'activités exercées sur le territoire national. Le seuil de notification s'articule autour de deux éléments : le chiffre d'affaires (mondial) cumulé supérieur à 336 millions d'euros (2 milliards de FIM) et le chiffre d'affaires de deux (ou plus) parties individuelles supérieur à 25 millions d'euros (150 millions de FIM). En outre, la cible de l'acquisition ou de la transaction doit exercer des activités en Finlande (AFC, 2002). Une transaction qui répond à ces critères doit être notifiée dans un délai d'une semaine à compter de l'acquisition du contrôle et elle ne peut prendre effet avant la décision de l'AFC¹¹. Si la transaction entre également dans le champ d'application des règles de l'Union européenne sur les fusions, elle ne devra pas être notifiée en Finlande, et la compétence finlandaise en matière de contrôle des fusions ne jouera pas sauf si la Commission européenne saisit l'AFC (article 11a). Le défaut de notification dans les délais impartis est passible d'une amende pouvant atteindre 670 000 euros (AFC, 2002).

Les examens des fusions doivent être réalisés dans le respect des délais fixés par la loi. Pour l'AFC, la première phase de l'examen consiste à déterminer si l'opération relève de la loi et s'il convient d'engager les procédures de la deuxième phase. Si l'AFC n'entame pas la seconde phase dans le mois qui suit la réception de la notification complète, l'opération est réputée approuvée. Si l'AFC ouvre une enquête, elle dispose de 3 mois pour proposer des conditions ou demander au Tribunal du marché d'interdire l'opération. Le Tribunal du marché peut prolonger cette seconde phase de 2 mois au maximum. Dans ce cas également, si l'AFC n'agit pas dans les délais impartis, l'opération est réputée approuvée¹². S'il souhaite rendre une décision visant à interdire une transaction, le Tribunal du marché dispose d'un délai de 3 mois à compter de la réception de la proposition de l'AFC (article 11h) (AFC, 2002)¹³. Le délai maximal pour l'examen et la prise de décision peut donc atteindre 9 mois après la notification. Les examens ont habituellement été effectués avant l'expiration de ce délai maximal. En 2000, l'examen de première phase a duré en moyenne 21 jours et l'examen de seconde phase 73 jours (AFC 2001). Ces délais étaient plus courts qu'en 1999, l'expérience acquise ayant manifestement contribué à une plus grande efficacité de l'AFC (AFC, 2002). En 2001, la durée des examens de seconde phase a toutefois été égale à la période maximale de 90 jours.

D'autres dispositifs et organismes ne sont pas impliqués dans le contrôle des fusions, sauf sur certains points, pour l'assurance. L'examen et le contrôle des fusions incombent aux organes de politique de la concurrence. L'AFC enquête et négocie, et elle peut imposer des conditions. En revanche, la décision de rejet d'une fusion relève du Tribunal du marché. Aucune disposition ne prévoit l'intervention du gouvernement, et les politiques et les effets ne relevant pas de la concurrence

ne sont pas pris en compte. Les acquisitions concernant le secteur des assurances et des organismes de retraite nécessitent l'approbation des autorités de régulation sectorielles, pour veiller au respect des exigences prudentielles. La notification de ces opérations à l'AFC n'est pas requise si l'autorité de régulation a demandé l'avis de l'AFC lors de son propre processus d'examen et que l'AFC a établi qu'il n'existe aucun obstacle à l'approbation (article 11c(2)).

Les problèmes liés aux fusions sont habituellement résolus par l'imposition de conditions, lesquelles sont le plus souvent assorties de délais et appliquées sous peine d'amende. Les conditions structurelles sont les plus utilisées, telles que la cession d'actifs ou la renonciation à un accord de coopération, à un droit immatériel ou à un droit de propriété intellectuelle. Les engagements de comportement concernant les niveaux de prix ou les opérations avec certains clients sont plus difficiles à contrôler et sont susceptibles de ne pas rectifier suffisamment les effets de position dominante (AFC, 2002). Cependant, ils ont parfois été acceptés. Voici quelques exemples de mesures récentes concernant les fusions :

- L'autorisation d'une fusion qui a eu pour conséquence la création d'un oligopole composé de deux entreprises représentant plus de 70 % du secteur des organisateurs de voyages (le concurrent immédiat ne disposant que d'une part de marché de 15 %). L'une des parties à l'opération était Finnaire. L'objectif de l'AFC était de s'assurer qu'un autre opérateur charter avait la possibilité d'accéder au marché. Les conditions imposées prévoyaient entre autres un traitement équitable de tous les organisateurs de voyages et la limitation des accords exclusifs concernant les places d'avion au nombre que représentait l'opérateur acquis (AFC, 2001, p. 29).
- L'autorisation de la fusion de plusieurs entreprises de produits laitiers pour former une seule société représentant 80% du lait acheté (sur un marché national). Les conditions structurelles ont été la cession de marques et de certaines installations qui auraient sinon fermé. Conformément aux conditions comportementales fixées, l'entreprise devait vendre du lait aux concurrents et le transformer pour le compte de tiers. Cette condition était nécessaire car les coopératives et les producteurs eux-mêmes ne feraient pas l'objet d'une injonction les obligeant à vendre à ces concurrents. C'est la première fusion pour laquelle a été invoqué l'argument de l'« entreprise défaillante » (AFC, 2001, pp. 32, 57).
- La cession par Waste Management Co. de ses activités finlandaises risquait de créer un acteur dominant pour le traitement des déchets dangereux, lequel aurait l'avantage de disposer d'une capacité unique à proposer un ensemble de services et de détenir 8 des 11 licences régionales exclusives pour le traitement des huiles moteur recyclées. Les conditions structurelles ont exigé, entre autres, la cession de 4 de ces licences et la renonciation à certaines autres activités qui se recoupaient. Les conditions comportementales comportaient notamment l'engagement de ne pas conclure de contrats de vente liée (AFC, 2001, p. 30).
- La fusion envisagée de deux entreprises américaines des secteurs du papier et du bois, Georgia Pacific et Fort James, a été subordonnée à l'élimination d'une coentreprise pour éviter le risque d'une position dominante conjointe sur les marchés finlandais pour certains produits commerciaux et institutionnels.
- Sonera, qui détient une forte part du marché des services de téléphonie mobile et Internet, a tenté d'acquérir le service de transmission numérique de la société publique finlandaise de diffusion. L'AFC se souciait principalement des obstacles à l'entrée d'autres fournisseurs multi réseau (AFC, 2001, p. 32-34). Les parties concernées ont abandonné l'opération car les conditions imposées étaient trop strictes.

- Lors de la cession de participations publiques dans le conglomérat Vapo à la société de produits forestiers Metsäliitto, les conditions structurelles ont exigé la cession des activités liées aux combustibles à base de bois. En outre, l'entreprise a pris des engagements comportementaux (AFC, 2002). Cependant, aucun acheteur n'ayant manifesté un intérêt pour les actifs cédés, l'opération a été abandonnée (AFC, 2002a).

Tableau 1 : Récents examens de fusions

	2000	2001
Décisions	114	104
Projets d'interdiction	1	0
Approbation sous conditions	5	5
Approbation sans conditions	104	99
Notifications annulées	27	21
Autres affaires clôturées	35	27

Source : AFC 2002.

2.5 *Les politiques connexes : subventions, pratiques déloyales et protection des consommateurs*

Les aides d'État préjudiciables à la concurrence ne sont pas du ressort de l'AFC. En théorie, elles pourraient être régies par les principes généraux de la loi sur la concurrence. La loi finlandaise ne contient aucune disposition spécifique pour l'enregistrement et le contrôle des subventions et avantages qui peuvent fausser la concurrence et être à l'origine d'une réglementation qui ne serait autrement pas nécessaire. Cependant, le large libellé de l'article 9 pourrait s'appliquer à une distorsion de la concurrence due à une aide d'État. Mais pour qu'une injonction soit possible, il faut que soit en cause une entreprise pouvant faire l'objet des mesures correctrices prévues par la loi (article 16). La possibilité de l'application de l'article 9 aux aides d'État a été mentionnée dans une décision concernant le cas d'un service municipal de blanchisserie, pour lequel on a considéré qu'il y avait violation des règles concernant les marchés publics. En réalité, aucune décision n'a encore appliqué l'article 9 pour corriger ou prévenir une concurrence déloyale ou une autre distorsion en raison d'une aide d'État ou d'une subvention.

Les règles sur la concurrence « déloyale » pourraient être mieux intégrées à la politique de la concurrence. La loi sur la concurrence ne traite pas des pratiques commerciales déloyales, bien qu'elles puissent nuire à l'efficacité de la concurrence sur le marché (AFC, 2002). Ces pratiques relèvent de litiges privés tranchés par le Tribunal du marché et les tribunaux civils. Bien qu'il s'agisse d'actions en justice faisant intervenir des parties privées, les autorités chargées de la protection des consommateurs doivent être entendues (AFC, 2002). L'attribution des compétences de l'ex-Conseil de la concurrence au nouveau Tribunal du marché peut être l'occasion d'élaborer une interprétation uniforme. La tradition jurisprudentielle du droit de la concurrence déloyale protège parfois la position de certains opérateurs sans tenir compte des effets directs sur l'efficacité générale et les performances économiques. Bien que, pour certains observateurs, le Tribunal du marché risque de s'écarter du souci traditionnel d'efficacité qui caractérise le droit finlandais de la concurrence, le regroupement des deux organes pourrait également éviter les interprétations protectionnistes concernant, par exemple, la vente au-dessous du coût de revient, tout en accordant un grand poids aux intérêts des consommateurs dans les litiges où il s'agit de savoir quel type de concurrence doit être considéré comme déloyal.

Une protection rigoureuse des consommateurs peut compléter la politique de la concurrence. La loi sur la protection des consommateurs traite des pratiques commerciales abusives. Elle est appliquée par les tribunaux, bien que la plupart des litiges opposant les consommateurs aux entreprises soient souvent réglés par l'entremise du Conseil pour les plaintes de consommateurs. Les intérêts des consommateurs sont également protégés par l'Agence finlandaise de la consommation et le Médiateur à la consommation. Comme dans les autres pays scandinaves, les protections dont bénéficient les consommateurs finlandais sont traditionnellement très rigoureuses et même plus strictes que celles prévues par l'Union européenne. Les organisations de défense des consommateurs et la politique générale de la consommation mise en œuvre par le gouvernement reconnaissent le rôle de premier plan de la concurrence dans la protection des intérêts des consommateurs. La politique de la consommation s'est toutefois plus souvent attachée aux questions d'équité et de redistribution. Le Médiateur à la consommation s'est efforcé de tenir l'AFC informée des mesures qu'il a prises. Les deux organes ont toutefois des positions différentes sur des questions comme le risque que des normes trop strictes de produits ou de résultats soient préjudiciables aux intérêts des consommateurs en limitant la concurrence. Ils discutent actuellement d'un projet visant à promouvoir la transparence sur les marchés de consommation. Une décision récente traduit la vigilance à l'égard des problèmes de consommation et la sophistication économique sur laquelle elle se fonde : le Tribunal du marché a rejeté une publicité qui promettait d'égaliser voire de battre les prix des concurrents, notamment parce que de tels engagements peuvent favoriser un accord interdisant la réduction des prix.

3. Les questions institutionnelles : structures et pratiques d'application

3.1 Les institutions chargées de la politique de la concurrence

Deux organismes veillent à l'application de la législation sur la concurrence. L'Autorité finlandaise de la concurrence (AFC) est chargée d'examiner, de négocier et de recommander des mesures d'application. En mars 2002, le Tribunal du marché, récemment reconstitué, a remplacé le Conseil de la concurrence comme organe indépendant de prise de décision habilité à rendre des injonctions et prononcer des amendes.

La création d'un organisme d'application doté de plus grands pouvoirs était l'un des objectifs de la réforme de la politique de la concurrence de 1988. L'AFC dépend du ministère du Commerce et de l'Industrie (MCI). Le directeur général de l'AFC est nommé et peut être révoqué par le gouvernement. Les seules qualifications requises pour ce poste sont de disposer d'une expérience pertinente et d'un diplôme de maîtrise. Le personnel de l'AFC est recruté par le directeur général. En dépit du fait que l'AFC dépend du budget du MCI, le gouvernement et le MCI ne sont pas autorisés à intervenir dans les décisions de l'AFC. La fonction de directeur général n'est pas protégée juridiquement, mais la même personne occupe ce poste depuis 14 ans.

Le MCI est chargé de l'élaboration de la législation et des politiques ainsi que la gestion des investissements publics, mais pas de l'application des lois. Les projets de loi concernant la politique de la concurrence sont habituellement préparés par un comité d'experts composé de fonctionnaires et de spécialistes indépendants. Dans le cadre de la budgétisation et de la planification, le MCI et l'AFC se réunissent une fois par an pour fixer les objectifs et les priorités de l'AFC. L'AFC prépare un document de travail identifiant les secteurs clés et les thèmes sur lesquels elle entend centrer son action. En 2001, la marchandisation des services publics, la concurrence dans les secteurs d'infrastructure et le secteur financier figuraient parmi ces thèmes (AFC, 2001). L'AFC jouit d'une indépendance un peu plus grande que celle des autres organismes qui entretiennent une relation structurelle et fonctionnelle semblable avec le MCI, notamment l'Administration nationale de surveillance des aliments, l'Administration nationale de la consommation, le Centre national de recherche sur la consommation, le Conseil des plaintes des consommateurs et l'Autorité du marché de

l'énergie. Le MCI détient les participations de l'État dans plusieurs entreprises publiques et gère les autres participations dans plusieurs entreprises liées à l'État. Ce rôle d'actionnaire pourrait faire penser qu'il existe un conflit d'intérêts. Dans son rôle d'actionnaire, le MCI devrait normalement s'opposer à une application des règles de concurrence à l'encontre de ces entreprises publiques ou liées à l'État qui soit susceptible de réduire la valeur de ses titres. L'indépendance du principal organisme de prise de décision en première instance et les possibilités d'action des tiers ont tendance à atténuer ce type de préoccupations, mais ne peuvent pas l'éliminer entièrement.

Le Conseil de la concurrence était un organisme « administratif et judiciaire » habilité à rendre des injonctions et à prononcer des amendes pour faire appliquer la loi sur la concurrence. Il statuait également sur les recours contre les décisions de l'AFC, tel que l'octroi ou le rejet d'attestations négatives et d'exemptions et l'imposition de conditions en cas de fusion. Il avait également d'autres responsabilités, en particulier les questions liées aux marchés publics (AFC, 1998). Ses 9 membres, nommés par le Président sur proposition du gouvernement, exerçaient leurs fonctions à temps partiel durant un mandat de 3 ans. Ses attributions étaient quasi judiciaires, mais il n'avait pas le statut d'un tribunal et un seul de ses membres, le président, était juge. Le Conseil dépendait du MCI pour les ressources nécessaires à ses quelques collaborateurs.

Le statut du Conseil a fait l'objet de débats pendant plusieurs années. Les motifs avancés en faveur d'un changement étaient notamment les ressources limitées du Conseil et sa position floue d'organisme administratif lié au MCI agissant comme une juridiction sans être néanmoins un tribunal à part entière. Cependant, la véritable raison d'un changement était le souhait du ministère de la Justice de réduire le nombre de petits tribunaux spécialisés. En 1999, le ministère de la Justice a proposé de réunir le Conseil et l'ancien Tribunal du marché au sein d'une nouvelle juridiction. L'AFC et le Conseil de la concurrence se sont tous les deux opposés à cette fusion. Ils prônaient un renforcement des attributions du Conseil de la concurrence pour en faire un tribunal spécial indépendant chargé exclusivement des questions liées à la concurrence. Lorsqu'il a été proposé l'année suivante de donner aux tribunaux administratifs régionaux la responsabilité des questions de concurrence, l'AFC a soulevé à nouveau des objections car elle craignait que les tribunaux administratifs ordinaires ne disposent pas de l'expertise requise en la matière (AFC, 1999). Les parties qui étaient régulièrement en relation avec le Conseil et l'ancien Tribunal du marché n'étaient pas insatisfaites de leurs procédures ou de leurs décisions. Il y avait néanmoins peut-être un déséquilibre au niveau des ressources. Le Conseil était surchargé alors que l'ancien Tribunal du marché n'était pas complètement mobilisé. Les milieux d'affaires souhaitaient conserver un organisme de décision distinct pour contrebalancer les pouvoirs de l'AFC. En outre, ils préconisaient un tribunal spécialisé, craignant qu'une juridiction ordinaire s'appuie trop souvent sur l'expertise de l'organe chargé de l'application. Il apparaît clairement que le Conseil ne s'en est pas remis à l'AFC pour les questions d'application des lois : en 2001, le Conseil a rejeté les quatre propositions d'injonction de l'AFC et, dans 3 des 4 cas, il a fixé les amendes au-dessous du niveau proposé par l'AFC (AFC, 2002a). Le Conseil ne s'est toutefois pas exclusivement prononcé en faveur des défendeurs : il a rejeté la plupart des recours contre les décisions de l'AFC refusant une exemption et, dans un cas, il a essayé de bloquer une fusion à laquelle l'AFC avait consentie sous certaines conditions (AFC, 2002a).

Le nouveau Tribunal du marché statuera en matière de concurrence, de marchés publics et de pratiques commerciales. Pour ce qui est de la concurrence, il dispose des mêmes pouvoirs que le Conseil de la concurrence : il peut rendre des injonctions et prononcer des amendes, et il juge les recours contre les décisions de l'AFC. Il est également doté des mêmes compétences que le Conseil de la concurrence dans le domaine des marchés publics. Il jouit des compétences de l'ancien Tribunal du marché pour la protection des consommateurs et la concurrence déloyale, notamment pour les questions concernant la publicité mensongère et les dispositions contractuelles abusives. Il peut constituer deux chambres pour tenir compte de cette double compétence. Mais alors, les avantages

d'une « fertilisation croisée » entre les deux doctrines ou les risques de « contamination croisée » pourraient être limités. Le Tribunal du marché rassemble à la fois des juges et des experts du marché. Ses juges et son président jouissent des privilèges habituels de l'indépendance judiciaire, tels que la nomination à vie et une rémunération fixée par la loi. Plusieurs magistrats siègeront à plein temps. Ils sont assistés par des experts non judiciaires à temps partiel nommés par le gouvernement pour quatre ans. Les moyens en personnel sont quasiment identiques à ceux du Conseil. Les ressources du Tribunal du marché seront toutefois mises à disposition par le ministère de la Justice et pas par le MCI. Juridiction à part entière, le Tribunal du marché devrait appliquer des procédures judiciaires plus strictes que celles que suivait le Conseil. Il dispose par ailleurs des prérogatives procédurales qui manquaient au Conseil, notamment le pouvoir d'user de la contrainte pour la comparution de témoins.

Ces changements institutionnels devraient se traduire par une plus grande transparence. L'AFC a déjà tiré parti des moyens technologiques pour rendre publics ses travaux. Les versions publiques des décisions de l'AFC sont publiées sur son site Internet et des communiqués de presse sont diffusés pour les décisions les plus importantes (AFC, 2002). L'AFC a établi des principes directeurs pour décrire sa politique concernant les questions intéressant actuellement le public, telles que les restrictions, lorsque le principe d'« interdiction » a été adopté en 1992, et les exemptions *de minimis* et les fusions, lorsque la loi a été modifiée en 1998. Les décisions du Conseil n'étaient pas communiquées au public de façon aussi efficace. Par exemple, le Conseil n'a jamais publié ses décisions sur Internet. Le Tribunal du marché devrait le faire prochainement. En outre, les délibérations du Tribunal du marché, comme celles des autres tribunaux, seront ouvertes au public dans le respect des règles visant à protéger les informations confidentielles. Les audiences du Conseil se tenaient à huis clos.

3.2 *L'application de la législation sur la concurrence*

L'AFC prend l'initiative, mais ses décisions sont soumises au contrôle du Tribunal du marché, et les propositions de l'AFC exigent une décision du Tribunal du marché. L'AFC peut décider d'exempter une pratique des interdictions légales si elle répond aux critères légaux d'exemption. Elle peut accorder une attestation négative établissant qu'une pratique n'est pas couverte par la définition légale de ce qui est interdit (articles 19 et 19a). Si l'AFC rejette une demande d'exemption, le demandeur peut attaquer cette décision devant le Tribunal du marché (AFC, 2002). Si l'AFC décide de révoquer une attestation négative parce que la loi a été modifiée ou les circonstances ne sont plus les mêmes, ou parce que l'attestation a été accordée sur la base d'informations erronées, elle doit proposer une mesure au Tribunal du marché. En cas de fusion, l'AFC examine les problèmes éventuels et les documents versés au dossier. Elle peut essayer de négocier un règlement ou des conditions avec les parties. Si l'AFC établit qu'une injonction ou des sanctions sont nécessaires ou si les parties à une fusion ne peuvent pas arriver à un accord avec l'AFC quant aux conditions à imposer, l'AFC doit proposer une mesure au Tribunal du marché. Dans le cadre des procédures devant le Conseil, et désormais devant le Tribunal du marché, les parties ont accès au dossier pour qu'elles puissent réagir aux arguments de l'AFC, et elles peuvent assurer leur défense aussi bien au moyen de documents que par témoins. L'application de la loi en première instance ressemble donc à un procès contradictoire dans lequel les défendeurs bénéficient de meilleures protections procédurales que dans le cas d'un procès purement administratif comme celui des CE.

Les pouvoirs d'investigation concernent surtout l'obtention de documents. Les bureaux de l'Administration régionale d'État, tout comme l'AFC peuvent être impliqués dans l'examen de plaintes et d'infractions éventuelles (FCA, 2001 ; FCA, 2002 ; loi sur la concurrence, article 10). La loi oblige les entreprises à fournir des documents et des réponses écrites aux questions (article 10) et à se soumettre aux inspections (article 20). Il n'est toutefois pas obligatoire de fournir un « secret d'entreprise de nature technique » (article 23). Aucune décision de justice n'est nécessaire pour

l'exercice des pouvoirs d'investigation de base. Le fonctionnaire chargé de l'enquête « a le droit d'exiger des explications orales sur place et de prendre des copies des documents à examiner » (article 20(4)). Il est possible d'obtenir le concours de la police lors des inspections (article 20(5)). Le non-respect de la procédure d'enquête peut être sanctionné par des amendes conditionnelles (article 25) dont le montant est fixé par la loi applicable en la matière. L'AFC peut demander l'accès aux documents publics (AFC, 2002). L'obtention d'informations confidentielles auprès d'autres organismes publics est régie par la loi sur l'ouverture des activités de l'administration¹⁴.

Les délais sont respectés pour les fusions, mais d'autres affaires complexes prennent plus de temps. Jusqu'en 2001, l'AFC a pu tenir les délais d'examen des fusions. Cette année-là, les enquêtes de seconde phase couvraient habituellement la totalité de la période maximale de 90 jours. Les autres affaires pour lesquelles il n'y a pas de délais impératifs prennent plus de temps. Le délai moyen de décision de l'AFC pour les affaires qui ne concernent pas les fusions est passé de 12 à 16 mois, bien qu'une « décision par lettre » puisse clore une affaire simple en un mois ou deux. En 2001, l'examen des exemptions pouvait prendre jusqu'à 9 mois, contre 5 ou 6 mois l'année précédente. L'AFC attribue cet allongement des délais à la plus grande complexité et à la plus grande importance des affaires, surtout celles qu'elle a elle-même engagées (AFC, 2002, AFC, 2002a). Un délai peut être imposé si une mesure provisoire est prononcée en vue de protéger la situation du marché dans l'attente de la décision finale. Si l'AFC prononce une mesure provisoire obligeant par exemple à approvisionner une partie de façon non discriminatoire, elle doit en aviser le Tribunal du marché dans un délai d'une semaine et lui soumettre une proposition sur le fond dans les 30 jours. L'AFC doit habituellement offrir à la partie qui fait l'objet de la mesure provisoire la possibilité d'être entendue avant de prononcer cette mesure (article 14)¹⁵. Le Tribunal du marché peut également prononcer une mesure provisoire pour la durée de l'instance (article 17). En cas d'ordonnance interlocutoire, la procédure devant le Tribunal du marché doit commencer dans le mois qui suit la réception de la proposition (article 17). Si l'urgence d'une affaire a été établie, des procédures accélérées sont prévues.

Des injonctions ou des amendes peuvent être prononcées aux fins de l'application des lois. Le Tribunal du marché peut rendre une injonction afin d'interdire un accord ou une pratique, de mettre un terme à un comportement en infraction avec la loi ou d'obliger une entreprise à fournir des produits à une autre de façon non discriminatoire (article 16). En outre, il peut infliger une amende en cas de pratique contraire à la loi. La loi sur la concurrence prévoit le même niveau de sanction pour toutes les pratiques interdites par les articles 4 à 7, à savoir une amende comprise entre 5 000 et 4 millions de FIM, soit entre 800 et 670 000 euros. Le montant exact dépendra de la nature, de la portée et de la durée de l'infraction. Une amende supérieure à ce plafond peut être prononcée si elle est justifiée par la nature de la restriction et les circonstances ; elle peut aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires de l'année précédente (article 8). Si le contrevenant est une association, on ne sait pas très bien si cette amende maximale doit être fixée en fonction du chiffre d'affaires des membres ou uniquement de celui de l'association. Les sanctions ne concernent que l'entreprise dont les pratiques sont interdites. Les dirigeants de personnes morales n'encourent aucune responsabilité personnelle ou sanction pour les agissements de l'entreprise qu'ils autorisent ou auxquels ils prennent part. L'amende peut être levée si les pratiques incriminées sont mineures ou si le prononcé d'une amende n'est autrement pas justifié. Par comparaison avec les récentes sanctions imposées par l'Union européenne, le niveau de base de l'amende est peu élevé, bien qu'il puisse être considéré comme élevé par rapport à ce qui se pratique généralement dans les pays nordiques et en Finlande. Le plafond, fixé à 10 % du chiffre d'affaires, est comparable aux plafonds analogues fixés dans l'Union européenne, mais il se situe bien au-dessous de ce que les autorités de la concurrence de certains pays peuvent obtenir. L'amende la plus élevée jusqu'à aujourd'hui, d'un montant de 4.2 millions EUR environ, a sanctionné l'abus d'une position dominante qui se traduisait par un refus d'accès aux infrastructures de télécommunications. Le Conseil et les tribunaux ont souvent prononcé des amendes bien inférieures à ce que l'AFC avait proposé.

ENCADRÉ 4 : LES SANCTIONS SONT-ELLES TROP FAIBLES POUR PERMETTRE UNE DISSUASION EFFICACE ?

L'AFC reprochait à trois grandes entreprises de produits forestiers, Stora Enso, UPM-Kymmene et Metsaliitto Osuuskunta, de s'être concertées afin de faire baisser le prix qu'elles payaient pour le bois. L'AFC demandait une amende de 3.4 millions EUR pour chacune de ces entreprises, soit un montant cinq fois plus élevé que le niveau de base prévu par la loi, mais très en deçà du maximum de 10 % du chiffre d'affaires de ces entreprises, qui correspondait à 1 milliard EUR ou plus. Le Conseil de la concurrence a prononcé des amendes dont le montant ne s'élevait qu'à la moitié du montant recommandé par l'AFC, soit 1.7 million EUR par entreprise. En appel, la Cour suprême administrative a encore réduit ce montant, à 500 000 EUR par entreprise. Ce montant est inférieur au plafond fixé par la loi et bien au-dessous du profit tiré des pratiques incriminées, tel qu'estimé par l'AFC.

La loi n'indique pas clairement quelles raisons peuvent justifier le prononcé d'une amende supérieure au montant maximal légal de 670 000 EUR. Elle n'évoque que la nature de la restriction et les circonstances de l'affaire. L'exposé des motifs établi par le gouvernement n'offre pas davantage d'éclaircissements. Il se borne à citer quelques facteurs potentiellement pertinents tels que la récidive, le préjudice spécial infligé à d'autres entreprises, l'ampleur de l'infraction et le fait que la sanction doit être supérieure au gain que la restriction a procuré. Dans cette affaire, la Cour suprême administrative a avancé plusieurs motifs pour la réduction du montant de ces amendes, certains étant manifestement liés aux facteurs suivants :

- L'échange d'informations (dont on a pu déduire qu'il y avait entente sur les prix) est survenu lors de réunions demandées par les vendeurs, qui y ont participé. Pour la Cour, il apparaissait clairement que les parties pensaient qu'il ne s'agissait que d'une pratique commerciale normale et non d'une violation de la loi. Des sanctions sévères n'étaient justifiées qu'en cas de violation délibérée.
- L'activité était limitée en termes de périmètre géographique. Il est possible que ce point ait été soulevé car l'ampleur de l'activité était l'un des facteurs qui figuraient dans l'exposé des motifs établi par le gouvernement.
- Les réunions avaient des effets positifs pour le secteur du bois, et aucun « préjudice spécial à d'autres entreprises » n'a pu être démontré. Cette observation laisse également entendre que l'argument d'efficacité peut être valablement invoqué en cas d'entente sur les prix.
- Aucune preuve n'a pu être rapportée quant aux avantages tirés de cette restriction par les parties concernées. Dans ce cas-ci également, le raisonnement met en doute la notion d'une interdiction en soi des ententes horizontales sur les prix.
- L'entente sur les prix n'a pas pu être démontrée par des preuves directes, mais uniquement induite des circonstances. On ne sait pas très bien si le Tribunal doutait de l'existence d'un accord ou s'il doutait de l'efficacité d'une tentative d'interdiction d'une collusion tacite.

Cette décision peut être interprétée comme un échec de l'administration de la preuve par l'AFC, qui a pu penser que l'accord était interdit en soi et n'a donc pas réuni des éléments détaillés qui auraient démontré les avantages pour les parties concernées ou le préjudice infligé à certains vendeurs ou à l'économie. Certains éléments de l'affaire qui tendaient à démontrer un effet nocif probable sur la concurrence ne figurent pas parmi ceux pris en compte par la loi ou son exposé des motifs, notamment le fait que les acheteurs jouaient un grand rôle dans un marché concentré d'un produit homogène. L'AFC a mis en avant un des facteurs mentionnés, à savoir la répétition de cette pratique pendant 4 ans. De fait, l'AFC avait décidé que la loi interdisait cette pratique lorsqu'elle avait imposé des conditions strictes à une exemption pour une coopération plus limitée, accordée en 1994. Pour l'AFC, les entreprises violaient délibérément cette décision. Il se peut toutefois que, pour le Tribunal, le non-respect par les parties de cette décision n'ait pas été aussi grave que l'inobservation d'une injonction.

Les recours exercés peuvent déterminer l'orientation d'une politique. Le Conseil n'a pas hésité à substituer son jugement à celui de l'AFC dans des décisions concernant des fusions et d'autres questions, notamment des exemptions et des attestations négatives, pour lesquelles il était l'instance de recours. L'action de l'AFC, ou son inaction, en réponse à une plainte peut également être contestée. Il est arrivé que le Conseil ne soit pas d'accord avec l'AFC sur le degré d'importance d'une plainte et qu'il renvoie l'affaire en demandant une enquête approfondie. Aucun recours n'est autorisé pour certaines décisions de l'AFC qui sont en principe procédurales, qu'il s'agisse d'examiner une fusion plus en détail, de rendre une injonction interlocutoire ou de procéder à une inspection (article 21). Sauf décision contraire du Tribunal du marché, les parties doivent se soumettre à une demande d'informations de l'AFC même en cas de recours (article 21). Les appels contre des décisions du Conseil, et désormais du Tribunal du marché, peuvent être interjetés auprès de la Cour suprême administrative. Là encore, un appel n'est pas possible dans certains cas, en particulier les décisions concernant une exemption, une attestation négative ou la prorogation d'un délai pour l'examen d'une fusion (AFC, 1998). L'AFC ainsi que les parties peuvent faire appel des décisions du Tribunal du marché (AFC 2002). A titre d'exemple, on peut citer l'appel interjeté par l'AFC contre une décision rendue par le Conseil et rejetant pour la première fois une fusion que l'AFC avait approuvée sous certaines conditions. Cette affaire est également un test important de l'aptitude de l'AFC à gérer la procédure d'examen des fusions, l'appel interjeté auprès du Conseil émanant d'un concurrent tiers et non d'une des parties concernées. L'AFC craignait que le fait d'autoriser des contestations « collatérales » d'une fusion réalisées ne soit un facteur d'incertitude pour les investisseurs¹⁶. Il n'est pas étonnant que les parties à la fusion en cause aient également fait appel. En juillet 2002, la Cour suprême administrative a infirmé la décision du Conseil et a approuvé la décision de l'AFC.

3.3 Les autres méthodes d'application de la législation

Les actions privées en justice sont possibles, mais cette possibilité n'a pas été véritablement exploitée. En général, les tribunaux civils peuvent être saisis en cas de litige privé concernant une violation de la loi sur la concurrence et en cas de demande de dommages intérêts à ce titre (AFC, 2002). Sont inopposables les dispositions contractuelles qui violent les interdictions résultant de la loi, une injonction prononcée par le Conseil de la concurrence ou le Tribunal du marché ou une obligation imposée par l'AFC (article 18). La violation d'une interdiction légale peut être le fondement d'une action privée sans que soit nécessaire une intervention préalable de l'autorité publique. Si la pratique en cause n'entre pas dans le cadre de l'une des interdictions, seule la violation d'une injonction rendue en vertu de l'article 9 peut justifier une action civile. Le préjudice inclut les dépenses supplémentaires, les différences de prix et le manque à gagner. Les actions en dommages intérêts doivent être intentées dans les 5 ans à compter du moment où le demandeur a, ou aurait dû avoir, connaissance du préjudice (article 18a(3)). Les autorités de la concurrence peuvent assister les tribunaux civils dans ces affaires. En effet, s'il ne s'agit pas uniquement d'une action en dommages intérêts, le tribunal doit les entendre si elles le souhaitent (article 27). Il n'y a pas encore eu d'action en dommages intérêts, mais il y a eu au moins une demande d'injonction contre une restriction imposée par une commune. Jusqu'à présent, cette action n'a pas produit les résultats escomptés, la juridiction saisie ayant jugé que la loi sur la concurrence ne pouvait pas être appliquée par la juridiction administrative. Il a été fait appel de ce jugement. La procédure finlandaise ne prévoit pas d'action collective. Il se peut donc que seules les entreprises et non les consommateurs puissent obtenir des dommages intérêts.

L'AFC n'est pas encore entièrement habilitée à appliquer les articles 81 et 82 du traité sur l'Union européenne. On ne sait pas très bien si, en vertu des procédures finlandaises, une partie privée peut demander des dommages intérêts pour violation du traité sur l'Union européenne. Les règles de droit substantiel du traité sur l'Union européenne et la loi finlandaise sur la concurrence sont dans une large mesure identiques. L'AFC et le Conseil de la concurrence se sont référés à la jurisprudence de l'Union européenne pour interpréter les dispositions analogues du droit finlandais. Sur le fond, les

institutions finlandaises sont censées être compétentes pour appliquer les principes du droit de l'Union européenne, mais le droit finlandais ne comporte pas l'habilitation nécessaire pour que puissent être mises en oeuvre les procédures nationales en vue de l'application de ces principes et des sanctions qui les accompagnent. La modification prévue du règlement n° 17 de l'UE, qui devrait transférer aux autorités nationales la responsabilité de l'application des règles communautaires, exigerait que la Finlande modifie sa loi sur la concurrence (AFC, 2002). Une commission serait sans doute créée pour étudier les réformes qui s'imposent.

3.4 *Les questions liées au commerce international dans la politique de la concurrence et l'application des règles de concurrence*

Les aspects internationaux de la politique de la concurrence ont été traités avec prudence. La première loi adoptée en 1958 traduisait le nationalisme économique qui prévalait à l'époque, tolérant des restrictions concurrentielles à l'exportation et même à l'importation. Finalement, la révision de 1973 a appliqué la politique de la concurrence aux restrictions à l'importation. Aujourd'hui, la loi sur la concurrence vise les restrictions à la concurrence intervenant en dehors de la Finlande si elles sont préjudiciables aux consommateurs finlandais. En exigeant un lien direct entre la pratique et le préjudice en Finlande, la loi finlandaise va moins loin que la loi des pays qui retiennent le critère pur et simple des effets¹⁷. Deux affaires illustrent cette distinction. L'AFC a rejeté une plainte concernant le maintien à un bas niveau du prix du bois de bouleau provenant de Russie destiné à la fabrication de pâte à papier, bien que des entreprises finlandaises aient été impliquées dans l'entente, car c'est en Russie que cette pratique avait un effet direct et, de plus, les importations augmentaient l'offre et stimulaient la concurrence en Finlande (AFC, 2001, p. 25). En revanche, l'AFC s'est jugée compétente pour un accord impliquant des entreprises étrangères qui ne pouvaient pas commercialiser leurs produits en Finlande, la restriction étant, dans ce cas, clairement préjudiciable aux consommateurs finlandais et l'accord ayant un effet sur le marché finlandais (AFC, 2002). En général, la nationalité de l'entreprise n'entre pas en ligne de compte pour l'application de la loi sur la concurrence. L'offre potentielle par des entreprises étrangères ou l'entrée sur le marché de concurrents étrangers est examinée au cas par cas (AFC, 2002).

La coopération s'est centrée sur les pays nordiques et les autres pays voisins. Pour les autorités compétentes dans les pays nordiques, la coopération est particulièrement bénéfique étant donné que l'activité des entreprises est souvent organisée sur une base régionale. L'AFC et les autres autorités de la concurrence des pays nordiques ont conclu un accord formel portant sur les procédures de coopération. Entré en vigueur en mai 2000, cet accord prévoit une notification réciproque et la coordination des actions. Il applique les principes de courtoisie active et passive et assure l'échange d'informations non confidentielles sans le rendre obligatoire. L'AFC a également conclu des accords de coopération avec les autorités de la concurrence de deux voisins importants : l'Estonie et la Russie (AFC, 2002).

3.5 *Les ressources, l'action de l'autorité de la concurrence et ses priorités implicites*

Le niveau des ressources est resté stable, mais la rotation du personnel est forte. Ces dernières années, l'AFC était dotée de 56 ou 57 agents (équivalent à plein temps). Avec les stagiaires et les volontaires civils, l'AFC a un effectif de 61.5 années-personnes. De plus, environ 9 années-personnes sont consacrées aux missions d'application de la législation sur la concurrence dans les bureaux de l'administration régionale d'État (AFC, 2002 ; AFC, 2002a). Le budget est également stable depuis plusieurs années. On ne constate pas la même stabilité du côté des agents. La rotation annuelle du personnel est de 20 %, et environ 40 % des agents travaillent moins de deux ans à l'AFC. Ce problème est commun à beaucoup d'autres organismes publics, le secteur privé attirant les effectifs les plus jeunes. Une augmentation des salaires pour retenir le personnel sera difficile, car l'AFC offre déjà une

rémunération plus élevée que, par exemple, le ministère lui-même. L'AFC dispose de 2 sections administratives, d'une section internationale (qui a de plus en plus souvent en charge les compétences relevant de l'Union européenne), d'un service des fusions et de trois sections « marchés » : une pour les télécommunications, les services d'utilité publique et le secteur financier ; une autre pour le commerce, l'industrie, les transports et les services ; et la troisième pour le secteur public, la construction et l'environnement. Depuis le 1er octobre 2002, le personnel non administratif est organisé au sein de trois unités : une pour les fusions et les abus de position dominante, une pour les ententes (y compris les restrictions verticales et celles imposées par l'autorité publique) et une pour la promotion de la concurrence.

Tableau 2 : Évolution des ressources de l'AFC affectées à la politique de la concurrence

	Années- personnes	Budget (€)
2001	57	
2000	56	3 596 362
1999	55	3 363 759
1998	55	2 949 512
1997	55	2 791 920
1996	55	2 768 036

Source : AFC, 2002, AFC 2002*a*

La plus grande partie des ressources est affectée aux fusions et aux questions pour lesquelles l'AFC peut agir d'office. Vu les contraintes de délai, l'examen des fusions, dont l'AFC a reçu la charge en 1998, a déplacé le centre de gravité des travaux de l'AFC et modifié l'affectation de ses ressources. Entre 1998 et 2000, le nombre d'affaires non liées à des fusions a diminué d'un tiers, et le nombre de procédures ouvertes d'office par l'AFC n'a été que de 8 en 2000 (AFC, 2001). Ces affaires ont tendance à devenir plus complexes. Pour libérer des effectifs, l'AFC a tenté de rejeter un plus grand nombre d'affaires qui ne concernent que des litiges avec un fournisseur ou des relations entre concurrents n'ayant qu'un effet limité sur la concurrence. Les efforts de redéploiement de l'AFC se sont parfois opposés à la résistance du Conseil lorsque le plaignant l'a saisi et que le Conseil a renvoyé l'affaire à l'AFC. Cependant, l'AFC essaie toujours de centrer son action sur les affaires ayant un impact important sur le public et dont la résolution nécessite plus de temps et d'attention.

Tableau 3 : Évolution des mesures prises dans le cadre de la politique de la concurrence

	Accords horizontaux	Accords verticaux	Abus de position dominante	Fusions
2001 : affaires ouvertes				150
demandes de sanctions ou d'injonctions				5 ²
injonctions ou sanctions imposées				1
sanctions totales imposées	1,6 million d'euros		4,7 millions d'euros	
2000 : affaires ouvertes	22	23	74	184
demandes de sanctions ou d'injonctions ¹	1		6	6 ²
injonctions ou sanctions imposées ³	0	0	3	1
sanctions totales imposées	0	0	0	0
1999 : affaires ouvertes	41	30	78	143
demandes de sanctions ou d'injonctions ²	0	1	3	5 ²
injonctions ou sanctions imposées ³	1	0	1	0
sanctions totales imposées	0	0	0	0
1998 : affaires ouvertes	38	24	78	23
demandes de sanctions ou d'injonctions ²	2	0	2	0
injonctions ou sanctions imposées ³	0	1	0	0
sanctions totales imposées	0	0	0	0
1997 : affaires ouvertes	46	35	56	n/a
demandes de sanctions ou d'injonctions ²	3	2	2	0
injonctions ou sanctions imposées ³	3	1	2	0
sanctions totales imposées	0	0	0	0

	Accords horizontaux	Accords verticaux	Abus de position dominante	Fusions
1996 : affaires ouvertes	42	32	77	n/a
demandes de sanctions ou d'injonctions ²	0	0	2	0
injonctions ou sanctions imposées ³	0	0	1	0
sanctions totales imposées	0	0	0	0

1. Décision demandée ou rendue par l'AFC.

2. En 2001, 5 approuvées sous conditions, dont l'une a été interdite, sur recours, par le Conseil de la concurrence ; en 2000, 5 approuvées sous conditions, 1 proposition d'interdiction ; en 1999, 5 approuvées sous conditions.

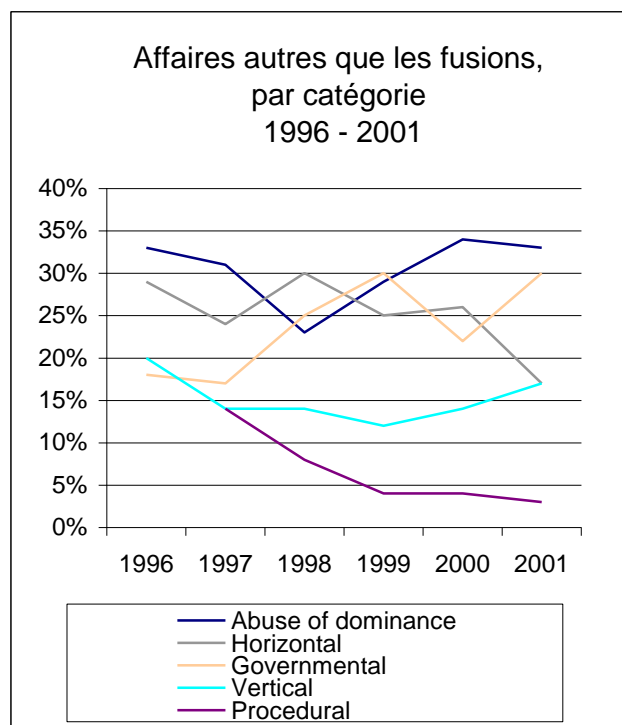
3. Injonction rendue par le Conseil de la concurrence.

Source : AFC, 2002, AFC, 2002*a*.

Les abus de position de dominante constituent la catégorie la plus importante des affaires traitées par l'AFC. Il semble cependant que la plupart de ces affaires concernent des actions de concurrents au sujet de stratégies de tarification et de marketing. L'AFC examine de façon distincte les restrictions imposées par l'autorité publique à la concurrence ; en 2001, ces affaires étaient presque aussi nombreuses que celles d'abus de position dominante. En termes de secteur, le plus grand nombre d'affaires concernaient les télécommunications entre 2000 et 2001 (AFC, 2001). Entre 1992 et 1996, l'AFC disposait d'un service chargé spécifiquement de la déréglementation, dans le prolongement du projet de déréglementation lancé en 1988. Aujourd'hui, l'une des priorités de l'AFC est le projet « L'administration et les marchés » et les problèmes de concurrence soulevés par l'utilisation de méthodes de type commercial pour la fourniture de services publics (AFC, 2002).

Graphique 3.1

Affaires autres que les fusions, par catégorie



Légende :

Abus de position dominante

Restrictions horizontales

Secteur public

Restrictions verticales

procédure

Source : AFC, 2002.

4. Les limites de la politique de la concurrence : exemptions et régimes spéciaux de réglementation

Les dispositions générales en matière d'exemption sont étroites et elles sont appliquées avec discernement. La politique de la concurrence est parvenue à instaurer un cadre favorable à une vaste réforme de la réglementation, car les exemptions générales sont limitées et il existe peu de dispositions prévoyant un traitement spécial en faveur de certains types d'entreprises ou de pratiques.

Pour l'AFC et le Conseil, les exemptions accordées doivent être explicites et strictement limitées à la réalisation des objectifs fixés par une politique. Lorsque des pratiques anticoncurrentielles sont autorisées ou imposées par une réglementation ou par une décision émanant d'un organisme public, elles ne peuvent pas être interdites ou sanctionnées en vertu de la législation sur la concurrence. Ce principe courant s'applique également à la Finlande : la loi sur la concurrence est considérée comme une loi générale ; des lois spéciales autorisant des pratiques anticoncurrentielles peuvent donc s'y substituer. Pour l'AFC, une telle législation spéciale doit alors prévoir cette dérogation de manière explicite. L'AFC considère qu'une loi ou un règlement concernant une activité

économique particulière ne peuvent primer que s'ils prévoient expressément une exemption contraire à la loi sur la concurrence qui s'applique directement à des circonstances précises. Pour faire valoir ce principe d'interprétation de la loi, l'AFC s'appuie sur le rapport de 1997 du groupe de travail qui a préparé les dernières modifications de la loi sur la concurrence. Lorsqu'il existe une telle dérogation explicite, l'AFC peut tenter de la rectifier en exerçant son pouvoir général d'initiative en vue d'une modification des lois spéciales ou d'autres réglementations anticoncurrentielles (AFC, 2002)¹⁸.

Les entreprises publiques et les entreprises privées à statut spécial sont pleinement soumises à la loi sur la concurrence. Le Conseil de la concurrence a rendu une décision selon laquelle l'entité opérant conformément à la loi spéciale est soumise à la loi sur la concurrence pour autant que cela ne compromette pas l'objectif fondamental de la législation spéciale et que le problème de concurrence de soit pas lié à la législation spéciale mais à la façon dont l'entité l'a appliquée. Dans l'affaire en question il était reproché à une blanchisserie appartenant à une commune de profiter de subventions croisées pour offrir des prix inférieurs à ceux des concurrents (AFC, 2002). Le Conseil de la concurrence a fait observer qu'il ne devait y avoir aucune distinction en termes de traitement dans le cas où une entité publique pourrait confier une activité à une entreprise privée et dans le cas où des entreprises privées exercent les mêmes activités que l'entité publique. Dans une décision de janvier 2002 concernant l'Administration finlandaise des routes, l'AFC a fait valoir que « le concept d'entreprise englobe toutes les activités de l'État, des communes et des autres entités publiques qui ont été organisées conformément aux principes commerciaux sous la forme d'une société ou d'une entreprise publique ou qui peuvent autrement présenter un caractère considéré comme principalement commercial » (AFC, 2002). Les entités à capitaux publics sont habituellement traitées comme des entreprises au sens de la loi sur la concurrence. Par exemple, l'AFC a enquêté sur les activités du fabricant d'engrais Kemira Agro Oy, à capitaux publics, pour abus de position dominante (par contrats de vente liée et discrimination tarifaire) (AFC, 2002). En revanche, les activités publiques dans les domaines de la santé, de la protection sociale ou de l'éducation ne relèveraient sans doute pas de la notion d'entreprise (AFC, 2002). Cette approche risque toutefois d'évoluer. La Finlande est favorable à d'autres solutions reposant sur les mécanismes du marché pour la fourniture d'un grand nombre ces services. Pour l'AFC, cette évolution offre surtout la possibilité de promouvoir la politique de la concurrence auprès des collectivités locales concernées et de conseiller ces dernières en la matière. A l'heure de la commercialisation croissante des activités en cause, la loi sur la concurrence doit s'y appliquer.

Il en va de même pour les petites entreprises, bien que des restrictions de faible portée puissent ne pas être prises en compte. La loi sur la concurrence autorise l'AFC à ne pas agir contre une restriction n'ayant qu'un effet mineur sur la concurrence (article 12(1)). Elle ne prévoit aucune autre exemption formelle pour les petites entreprises. Des exemptions plus élaborées en faveur des petites entreprises ont été proposées et débattues. Une proposition aurait permis aux petites entreprises de s'unir pour améliorer leur compétitivité face aux grandes. Une autre aurait chargé l'AFC d'accorder une exemption individuelle si le contractant d'une PME avait été une entreprise en position dominante (AFC, 2002). En l'occurrence, les modifications de 1998 de la loi sur la concurrence n'ont ajouté que le principe général *de minimis*. Ce principe ne dépend pas nécessairement de la taille de l'entreprise. Les pratiques d'une grande entreprise peuvent être exemptées si elles n'ont qu'un effet mineur. L'AFC a interprété ce principe en conformité avec certaines des propositions les plus détaillées qui ont été formulées lors du débat sur le traitement des petites entreprises. Une restriction est jugée mineure si la part de marché des parties est inférieure à 5 %. Cependant, une restriction caractérisée (ayant pour seul but de limiter la concurrence) ne serait pas considérée comme mineure quelle que soit la part de marché (AFC, 1998). L'AFC interviendrait si plusieurs accords distincts de portée mineure avaient cumulativement un effet important. Des amendes ont été infligées à des petites entreprises pour avoir conclu des accords qui étaient manifestement destinés à éliminer la concurrence, tels que des soumissions concernées entre chauffeurs de taxi. Si les petites entreprises préfèrent ne pas s'en

remettre à l'AFC pour l'exercice de ses pouvoirs en vertu de l'article 12, elles peuvent demander une exemption particulière en vertu de l'article 19, l'AFC étant invitée à examiner et à évaluer les effets directs, y compris l'existence d'alternatives concurrentielles (AFC, 2002).

Il subsiste peu de monopoles traditionnels ou d'exemptions explicites. La Finlande a très tôt introduit la concurrence dans la plupart des secteurs d'infrastructure comme les télécommunications, l'énergie et les transports (à l'exception des transports ferroviaires). Les exemptions courantes concernant les relations du travail sont limitées. On observe toutefois quelques anomalies, telles que le monopole national pour la vente au détail des boissons alcoolisées et des réglementations sectorielles qui peuvent excessivement entraver la concurrence.

4.1 Relations du travail

Les accords qui concernent le marché du travail échappent à la loi sur la concurrence (article 2(1)). Cette exclusion est justifiée par le fait que les négociations collectives impliquent une forme de concurrence économique qui est qualitativement différente de la concurrence entre les entreprises (AFC, 2002). La jurisprudence a limité l'exclusion de façon que les conventions collectives ne puissent pas être utilisées pour limiter la concurrence sur des marchés se situant en dehors de leur champ d'application. Les documents accompagnant la loi sur la concurrence de 1987 faisaient observer que l'exclusion ne s'appliquerait pas aux dispositions des conventions collectives concernant des aspects tels que les restrictions dans les relations client/employeur. La Cour suprême administrative a retenu cette interprétation en 1995 lorsqu'elle a jugé que l'exclusion ne concernait pas un accord qui empêchait à un fabricant de papier de sous-traiter ses services de sécurité et de nettoyage. La Cour a considéré qu'un contrat avec une entreprise extérieure n'affectait pas la rémunération, l'horaire de travail ou d'autres conditions de travail des salariés du donneur d'ordres (AFC, 2002).

4.2 Coopératives agricoles

L'exclusion pour l'agriculture est limitée au stade du producteur primaire et elle n'est pas absolue. La loi sur la concurrence ne s'applique pas aux accords, aux décisions et aux pratiques entre les producteurs de produits agricoles primaires ou leurs associations, pour autant que ces accords contribuent à augmenter la productivité, à améliorer les marchés, à promouvoir la disponibilité et à réaliser des prix raisonnables et à diminuer les coûts (article 2(2)). En dépit de cette exclusion, la loi sur la concurrence est applicable si l'accord empêche, dans une large mesure, une concurrence saine et efficace sur le marché des produits agricoles ou entraîne un abus de position dominante (article 2(3)). L'exclusion est formulée de façon à couvrir, et donc exonérer, les mesures visant à protéger les revenus des producteurs, qui sont considérées comme analogues à celles relatives aux négociations collectives. L'exclusion autorise les associations de producteurs à représenter leurs membres lors de négociations avec des acheteurs et des transformateurs. Même dans ce cas, il s'agissait de s'assurer que l'exclusion ne permette pas aux producteurs d'utiliser ces groupements pour convenir de prix minimaux ou pour empêcher les membres d'utiliser d'autres circuits de distribution. Au-delà du stade du produit primaire, les échanges, la transformation et la commercialisation sont visés (AFC, 2002). L'autorité de la concurrence a agi au stade de la transformation contre un abus de position dominante de la part de la principale entreprise laitière, contre la coopération horizontale sur les prix d'achat et la répartition du marché dans l'industrie de la viande et contre un abus de position dominante de la part d'un négociant en céréales. Le régime de politique agricole a été modifié lors de l'adhésion de la Finlande à l'Union européenne en 1995 (AFC, 2002). Cette réforme a eu un profond retentissement, l'exposition à la concurrence européenne ayant entraîné une baisse de 50 % des prix agricoles à la production. Pour compenser les pertes, un régime transitoire national a été instauré, mais il n'a pas pu

empêcher une forte baisse des revenus agricoles. Les subventions agricoles sont restées élevées et, par rapport à la moyenne de l'OCDE, les aides ont même augmenté en 2000.

4.3 *Télécommunications*

Libéralisés dans les années 1990, les services de télécommunications sont intégralement soumis à la loi sur la concurrence. La loi sur le marché des télécommunications (LMT) est également applicable et impose aux opérateurs verticalement intégrés certaines obligations qui se fondent sur les principes de concurrence et ont une incidence sur ce plan. L'autorité de régulation des télécommunications, FICORA, peut saisir l'AFC si les pratiques incriminées sont susceptibles de violer la loi sur la concurrence. Aucune procédure ne régit toutefois cette relation. Pour le Conseil de la concurrence, les mesures prises par FICORA n'empêchent pas l'intervention de l'AFC, aussi bien dans la pratique qu'en droit. Les compétences se chevauchent, mais les lois ne sont pas symétriques. Ni la loi sur la concurrence ni la LMT ne prévoient ou n'impliquent la non applicabilité de la loi sur la concurrence, tandis que la LMT stipule que la pratique concernée devra peut-être faire l'objet d'une évaluation en vertu des deux textes¹⁹ (AFC, 2002). L'AFC a consacré beaucoup de ressources à ce secteur, qui occupe la première place tant pour les questions d'application des lois que pour les questions de promotion de la concurrence. Les décisions de l'AFC ont porté sur des aspects tels que la tarification de l'interconnexion et de l'accès pour les autocommutateurs locaux, la tarification de l'interconnexion aux centres d'appels, l'accès non discriminatoire et les prix pour la colocalisation des fournisseurs d'accès Internet et le manque de transparence des conditions de fonctionnement du protocole Internet. Beaucoup d'affaires concernaient les accords de « remise aux entreprises affiliées », qui sont susceptibles de décourager l'entrée sur le marché (AFC, 2001, pp. 21-21). L'AFC s'est en outre opposée aux tentatives des principaux acteurs du réseau d'acquiescer une position dominante dans l'infrastructure câblée, le câble étant l'alternative la plus probable aux lignes fixes et la plupart des câblo-opérateurs locaux finlandais étant détenue par l'entreprise de téléphone locale (AFC, 2001, pp. 49-50).

4.4 *Électricité*

L'électricité a également été libéralisée sous réserve de règles spéciales concernant le réseau de transport. Le secteur a été ouvert à la concurrence au début de 1995, y compris aux petits clients dès 1998, mais la production et les marchés de gros restent concentrés. Une caractéristique du secteur de l'électricité en Finlande a probablement favorisé une réforme allant dans le sens de la concurrence : la distribution était largement décentralisée et il existait même deux réseaux de transport à haute tension interconnectés et gérés par des entreprises différentes. L'un était détenu par une entreprise publique intégrée verticalement, qui a créé une filiale distincte en 1992 dans la perspective de la réforme. L'autre était contrôlé par un consortium d'importants autoproducteurs, notamment des sociétés des secteurs du papier, de la métallurgie et des produits chimiques, vendant leur surplus d'électricité. Les opérateurs ont été exemptés de l'application de la loi sur la concurrence pour pouvoir établir un système de tarification nodale commun pour le transport (OCDE, 1997). Le marché de détail était desservi par des entreprises locales, dont la plupart étaient détenues par les communes agissant sur la base de concessions attribuées par le ministère du Commerce et de l'Industrie, qui comportaient un régime de monopole pour la vente au détail et imposaient des obligations de service universel.

La loi sur le marché de l'électricité de 1995 a apporté d'importants changements²⁰. Elle a pour objectif d'associer une concurrence saine et efficace pour la production et la vente à une tarification raisonnable et un service équitable pour la gestion du réseau²¹. Le critère des besoins pour la création de nouvelles capacités de production a été complètement abandonné ; l'entrée sur le marché à petite échelle (au-dessous de 250 mW) était déjà ouverte depuis 1989. Aucune autorisation n'est requise pour la vente, l'importation et l'exportation d'électricité. Il n'y a plus de monopoles locaux et

régionaux, mais les détaillants doivent offrir l'électricité de manière équitable aux clients captifs. Les « entreprises de réseau » ont besoin d'une autorisation qui définit leur zone géographique de responsabilité primaire. Grâce à la tarification nodale, le prix du service de réseau ne dépend pas de la localisation dans la zone de responsabilité. Pour éliminer les entraves à la concurrence, la loi sur le marché de l'énergie prévoit la dissociation de la vente d'électricité des activités de réseau, obligeant les réseaux de transport à permettre l'accès des concurrents et les opérateurs de réseau à transporter l'électricité à la demande. L'accès au réseau doit être accordé à des tarifs raisonnables, de manière équitable et non discriminatoire, compte tenu des contraintes de capacité, de la fiabilité de l'offre et de l'efficacité. Une comptabilité distincte (compte de résultat séparé pour chacun des acteurs et bilan distinct pour les activités à forte intensité en capital) est imposée pour les activités de production, de vente et de gestion de réseau pour les opérateurs municipaux et les opérateurs privés (AFC, 2002). Les activités de transport d'électricité à haute tension ont été séparées des autres activités en 1997 et transférées à une nouvelle société, Fingrid Oy, qui contrôle également les liaisons de transport avec les pays voisins. Les principaux actionnaires de l'exploitant du réseau sont les deux plus importants producteurs d'électricité (et les propriétaires des réseaux, qui ont été séparés, puis réunis), la société publique Fortum et l'entreprise privée Pohjolan Voima, qui détiennent chacune un quart du capital, et l'État finlandais, qui en détient un huitième.

L'Autorité du marché de l'énergie (AME) est chargée de la surveillance de l'accès et de la tarification. L'AME, dotée d'environ 15 collaborateurs, est une agence spécialisée qui dépend du ministère du Commerce et de l'Industrie. Dans ce secteur, sa principale responsabilité consiste à réglementer les tarifs de transport dans l'optique de l'existence d'un monopole naturel. Le service de transport n'est pas exclu de la loi sur la concurrence, et l'AFC s'est également penchée sur l'accès au réseau et la tarification. L'AME et l'AFC n'ont pas conclu d'accord formel pour la répartition des compétences, mais un accord général visant à éviter les doubles emplois est mis en œuvre via un échange d'informations et de points de vue. L'AFC a tenté d'appliquer l'interdiction prévue par la loi sur la concurrence en cas de tarification excessive de l'accès au réseau. Dans une décision de 2002, le Conseil de la concurrence, refusant de considérer certaines redevances d'accès comme un abus de position dominante, a observé que ces redevances pouvaient relever tant de la loi sur la concurrence que de la loi sur le marché de l'énergie. Il est plus difficile de démontrer qu'une tarification constitue un abus de position dominante en vertu de la loi sur la concurrence que d'établir qu'elle n'est pas « équitable » en vertu de la législation sectorielle. Un prix qui ne sera pas jugé équitable au sens de la loi sur le marché de l'énergie ne sera pas nécessairement considéré comme un abus de position dominante. Cependant, une tarification qui est équitable ne pourrait pas être contraire à la loi sur la concurrence.

Les tarifs de gros et de détail ne sont pas réglementés pour l'électricité : ils sont soumis aux principes généraux de la législation sur la concurrence concernant la discrimination, la prédation et l'exploitation. Au fur et à mesure de la restructuration, on a pu observer les effets escomptés d'une plus vive concurrence tarifaire. Au début, seuls les usagers industriels consommant plus de 500 kW pouvaient choisir leur fournisseur. Après l'ouverture du marché finlandais, la première entreprise à en profiter a été la société publique suédoise d'électricité, Vattenfall, qui a conclu un contrat avec deux grandes entreprises finlandaises. Lorsque les grandes entreprises ont pu choisir leur fournisseur, près de la moitié des entreprises éligibles ont négocié de meilleurs contrats, bien qu'environ 6 % seulement aient changé de fournisseur. En 1997, le seuil a été supprimé et le marché a été ouvert pour toutes les catégories d'usagers. Jusqu'à la fin de 1998, la réglementation concernant les compteurs a empêché en pratique les petits usagers de changer de fournisseur. Lorsqu'elle a été éliminée, les tarifs ont sensiblement baissé pour tous les usagers.

Les liens verticaux et la concentration dans la production appellent toujours une certaine vigilance. La loi sur la concurrence contient une disposition spéciale concernant les acquisitions dans le secteur de l'électricité qui vise principalement à empêcher la réapparition d'un monopole verticalement intégré (AFC, 1998 ; AFC, 2002). Qu'elle soit horizontale ou verticale, une fusion qui permettrait à une entreprise de détenir plus de 25 % du transport d'électricité de 400 volts au niveau national risque d'être interdite (article 11d(2)). Cette disposition autorise l'interdiction d'une transaction qui n'est pas susceptible d'aboutir à une part de marché habituellement associée à une position dominante. Le ministère du Commerce et de l'Industrie prépare une modification de la loi sur le marché de l'électricité qui exigerait une plus nette séparation verticale des activités de réseau. Il existe toujours 87 entreprises verticalement intégrées. La proposition visant à exiger la séparation verticale pour les entreprises qui transportent plus de 130 GWh par an sur le réseau 400 volts affecterait 38 de ces entreprises, soit plus 80 % de l'électricité en question. Un rapport d'un groupe de travail du ministère publié en 2001 propose quelques mesures destinées à encourager la concurrence en faveur des petits usagers, comme la possibilité de changer de fournisseur une fois par an et sans frais.

4.5 Gaz naturel

Le gaz naturel est un monopole national réglementé. La Finlande reçoit l'intégralité de son gaz naturel par gazoduc en provenance de la Russie. Le réseau de transport du gaz ne couvre que le sud-est du pays. La Finlande bénéficie d'une dérogation en vertu de la directive européenne sur le gaz naturel, qui retarde l'ouverture de la concurrence jusqu'à la connexion du réseau finlandais au réseau européen et jusqu'à l'existence en Finlande de plusieurs fournisseurs. Entre-temps, l'importateur et opérateur du réseau détenant le monopole, Gasum Oy, est réglementé par l'AME. La plupart du gaz est livrée aux usagers industriels, tels que les centrales électriques industrielles et le chauffage urbain. La distribution locale ne représente que 5 % de la consommation. Bien que la concurrence ne soit pas complètement ouverte, la législation sectorielle²² autorise les gros usagers (dont les achats annuels dépassent 5 millions de mètres cubes) à négocier sur un marché secondaire établi par Gasum Oy en 2001.

4.6 Eau et assainissement

Les services d'eau et d'assainissement sont des monopoles locaux. Les collectivités locales et les propriétaires sont responsables de la fourniture de ces services. La plupart des 1 500 usines des eaux et des 650 prestataires de services d'assainissement ont été détenues à part entière par les communes ou ont été des entreprises municipales. La tendance actuelle va dans le sens d'entités distinctes, voire constituées en sociétés. La législation nationale fixe les normes fondamentales de réglementation pour les autorités chargées de la santé et de la protection de l'environnement et les centres régionaux de protection de l'environnement. Les tarifs doivent être raisonnables, équitables et fixés sur la base des coûts et ils doivent assurer une rentabilité raisonnable des capitaux investis. Si les entités ne sont pas séparées, elles doivent tenir une comptabilité distincte. Le Médiateur à la consommation veille au respect des règles en matière de protection des consommateurs. L'AFC peut appliquer la loi sur la concurrence pour prévenir les abus de position dominante, y compris les tarifications excessives.

4.7 Transports

Les transports routiers sont plus ou moins libéralisés depuis 1991. Dans le transport routier de marchandises, les restrictions au transport de fret de retour, au transport privé et au transport intermodal ont toutefois contribué à entraver la concurrence jusqu'à la fin des années 1990. Dans les services d'autobus, l'exploitation d'une ligne régulière requiert toujours une autorisation des

collectivités locales, qui sera accordée en fonction de l'existence d'un besoin non satisfait. L'obligation d'établir l'existence d'un besoin peut constituer un obstacle à une concurrence efficace. En revanche, les collectivités peuvent accorder des licences à plusieurs entreprises pour le même service pour autant que sa viabilité soit assurée. Trois communes seulement exploitent elles-mêmes des services d'autobus. Il existe des centaines de sociétés d'autobus agréées dont quelques-unes sont de très grande taille. Les communes procèdent également par appel d'offres pour la fourniture des services dans les zones rurales qui sont mal desservies. Pour soutenir le service, elles peuvent payer au prestataire la différence entre les recettes effectives et le seuil de rentabilité pour lequel le prestataire a soumis une offre. Dans l'ensemble, les résultats ont montré l'efficacité de l'exploitation privée de ces services. A Helsinki, les prix ont d'abord chuté de 33 % et les services se sont améliorés grâce à de nouveaux autobus. Depuis, on observe un tassement du marché et une hausse des prix, mais ces derniers restent de 15% à 20% inférieurs à ce qu'ils étaient avant l'introduction de la concurrence. Certaines plaintes ont été formulées quant à la qualité du service, telles qu'un taux de rotation élevé chez les conducteurs et des problèmes écologiques. Ces conditions dépendent des modalités des appels d'offres, les communes n'ayant pas toujours prévu des mesures suffisantes pour le contrôle de la qualité ou ayant autorisé des contrats qui accordent une plus grande importance aux revendications du personnel qu'aux considérations écologiques.

Les taxis peuvent être soumis à des contrôles pour l'entrée sur le marché et la tarification. L'accès au marché est limité par un système d'évaluation des besoins appliqué par les autorités régionales de l'État. Le ministère des Transports et des Communications fixe les tarifs. En théorie, il s'agit de prix plafonds, mais, dans la pratique, ce sont les prix standards. Une modification de ce système est improbable. En 2001, le ministère a publié le rapport d'un groupe de travail sur les services de taxi dans l'agglomération d'Helsinki. Ce groupe de travail, réunissant des représentants du secteur des taxis, ne recommandait pas l'ouverture du secteur à la concurrence.

La concurrence dans les transports ferroviaires viendra lentement. Les services ferroviaires restent essentiellement un monopole. Dans la perspective de l'octroi de licences d'exploitation, l'entreprise publique a été constituée en société et scindée fonctionnellement en unités pour le fret, les voyageurs et la maintenance. Elle s'est engagée dans un type de relations plus commerciales, notamment par la conclusion de contrats avec l'association des communes voisines d'Helsinki pour le service de voyageurs. Cependant, la libéralisation ne se fera pas plus rapidement qu'au rythme fixé par l'Union européenne. Le fret international, représentant 3 % du trafic, sera ouvert à la concurrence en 2003. Notamment parce que l'écartement des voies est aux normes russes et non européennes, la plus grande partie du trafic ferroviaire est à destination de l'est.

4.8 Banques et assurances

Aujourd'hui, les services financiers relèvent intégralement de la loi sur la concurrence et de la compétence de l'AFC, y compris pour la notification des fusions bancaires. De 1964 à 1988, le secteur financier n'était pas soumis à la législation sur la concurrence alors applicable. Lorsqu'il a été soumis à la loi sur la concurrence en 1988, les autorités sectorielles ont appliqué cette loi. L'Office de contrôle des banques, pour les opérations bancaires, et le ministère des Affaires sociales et de la Santé, pour les assurances, étaient habilités à saisir le Conseil de la concurrence. L'AFC ne pouvait intervenir que si les autorités sectorielles n'agissaient pas (OCDE CLP, 1998). Depuis 1998, seule l'AFC est compétente pour l'application de la loi sur la concurrence au secteur bancaire. Cependant, l'AFC doit ménager à l'autorité de contrôle bancaire, qui est désormais l'Autorité de supervision financière (ASF), la possibilité de prendre position sur une affaire dont est saisie l'AFC lorsqu'elle concerne le secteur bancaire, et l'ASF peut demander une enquête à l'AFC (AFC, 2002). Les fusions de banques sont régies par des dispositions spéciales de la loi sur les établissements de crédit en vertu desquelles l'ASF doit être avisée si un établissement de crédit envisage de prendre une participation égale ou

supérieure à 10 % dans un autre établissement de crédit. Si l'AFS considère que l'acquisition sera préjudiciable au fonctionnement de l'établissement de crédit conformément aux principes d'exploitation saine et prudente, elle peut refuser l'acquisition ou interdire à l'acquéreur d'exercer ses droits de vote (OCDE CLP, 1998).

Pour ce qui est des assurances, l'autorité sectorielle de régulation sectorielle dispose encore de certains pouvoirs de coercition. L'Autorité de supervision des assurances (ASI) peut proposer qu'une restriction affectant principalement le secteur des assurances soit déferée au Tribunal du marché pour que celui-ci statue ou impose des sanctions. L'ASI n'a pas encore usé de cette prérogative (AFC, 2002). Comme auparavant, l'AFC peut proposer une mesure si l'ASI n'intervient pas. Cette dernière peut examiner en premier une fusion concernant une compagnie d'assurances. Si l'ASI s'oppose à la fusion, il n'est pas nécessaire de saisir l'AFC. Si l'ASI approuve la fusion, un renvoi de l'affaire devant l'AFC et un examen distinct par cette dernière sont nécessaires (pour autant que les seuils pertinents soient atteints). Cependant, si l'ASI a demandé et reçu une déclaration de l'AFC précisant qu'il n'existe pas d'entrave à la concurrence, une notification formelle à l'AFC n'est pas nécessaire. Jusqu'à aujourd'hui, les diverses autorités n'ont pas eu d'avis divergents concernant une fusion dans le secteur des assurances. Les affaires les plus intéressantes sont celles dans lesquelles elles veulent imposer des conditions et doivent définir une position commune (OCDE CLP, 2000a).

Les services financiers restent l'une des priorités de l'AFC. La concentration est forte, surtout dans les services bancaires où, en Finlande, la part de marché cumulée des trois plus grandes entreprises est d'environ 90 %. Mais les marchés pour ces services ne se situent sans doute plus au niveau national, les grandes entreprises de services financiers exerçant souvent leur activités dans toute la région nordique. En Finlande, la plus grande banque n'est pas finlandaise. En dépit d'une forte concentration, la concurrence est vive, surtout pour les services qui peuvent être également offerts par des sociétés étrangères. En Finlande, le secteur bancaire a largement adopté les nouvelles technologies, les services bancaires pour les particuliers étant de plus en plus souvent offerts sous forme électronique. Les évolutions technologiques peuvent créer des problèmes en termes de concurrence — mais aussi en résoudre — en redéfinissant la configuration du marché et les conditions de concurrence.

4.9 Boissons alcoolisées

Alko, entreprise publique, détient un monopole légal pour la vente au détail de boissons alcoolisées²³. Quelques produits peuvent être vendus en dehors du monopole : les bières et les cidres à faible teneur en alcool et les vins de baies vendus directement chez le producteur. Le monopole d'Alko est supervisé par l'Agence nationale de contrôle des produits pour le bien-être et la santé, la STTV²⁴. Le rapport national sur la santé d'avril 2002 recommande clairement d'abaisser le seuil de teneur en alcool, actuellement de 4.7 %, et donc d'élargir le monopole d'Alko pour la vente au détail. Des débats ont eu lieu sur la possibilité d'un abus de la position manifestement dominante d'Alko par le biais de pratiques discriminatoires affectant les marchés du gros et de l'importation. La réglementation de l'Union européenne concernant l'exploitation de monopoles nationaux exige des méthodes transparentes, non discriminatoires et objectives de sélection des produits. Le monopole d'Alko était naguère encore plus vaste, couvrant l'importation et le commerce de gros. Ces activités sont désormais partiellement libéralisées. Les importateurs et les grossistes doivent obtenir une licence de la STTV, mais il s'agit là d'une formalité qui ne laisse place à aucun pouvoir discrétionnaire. La licence doit être attribuée à quiconque présente les qualifications requises. Par exemple, les restaurants peuvent obtenir une licence et donc importer directement. Les activités de production et de vente en gros d'Alko ont été dissociées des activités de vente au détail et regroupées au sein d'Altia. Altia est censée être exploitée en concurrence avec les entreprises privées. Les projets de privatisation d'Altia ne se sont pas encore concrétisés. Les pressions politiques en vue d'une solution nationale (en conservant les

marques de vodka Koskenkorva et Finlandia sous contrôle finlandais) ont suscité une désaffection de la part des investisseurs étrangers. Altia est gérée par le ministère du Commerce et de l'Industrie.

4.10 Commerce de détail

Les restrictions réglementaires ainsi que le niveau élevé de concentration et de coopération dans ce secteur peuvent entraver la concurrence. Dans de petites économies ouvertes comme la Finlande, les services non exportables comme la vente au détail jouent souvent un rôle fondamental du point de vue de la concurrence. Les règles d'urbanisme ont découragé l'entrée de grands distributeurs sur le marché. Les chaînes étrangères de vente au détail ne se sont établies en Finlande qu'au cours des deux dernières années. La réglementation des heures d'ouverture peut entraver la concurrence entre les points de vente qui sont déjà présents sur le marché. Cette réglementation a été quelque peu assouplie en 2001. Les petites surfaces (moins de 400 mètres carrés) qui distribuent des produits de consommation courante peuvent désormais ouvrir le dimanche toute l'année. Mais les autres détaillants ne peuvent ouvrir le dimanche que pendant l'été (de mai à août) et en fin d'année (de novembre à décembre). Les jours où l'ouverture est autorisée, la plage horaire est de 7 à 21 heures la semaine, de 7 à 18 heures le samedi et de 12 à 21 heures le dimanche. Une autorisation d'ouverture le dimanche ou pour un horaire plus long peut être obtenue auprès des autorités régionales de l'État pour des occasions spéciales ou lorsque l'emplacement du magasin le justifie. Certains types d'activité de vente au détail ne sont pas soumis aux limites d'heures d'ouverture. Il semble que ces dérogations s'expliquent par le pouvoir de négociation et par l'activité même. Il s'agit notamment des pharmacies, des concessionnaires automobiles, des fleuristes, des centres de jardinage et des galeries d'art, ainsi que des magasins dont l'emplacement est inhabituel, tels que les kiosques, les boutiques des aéroports et des ports (mais uniquement pour les passagers internationaux) ainsi que des hôtels et restaurants, les marchés en plein air, les salles de vente aux enchères, les boutiques d'artisanat et les magasins ambulants ou situés en zone rurale. L'objet explicite de la législation est de protéger de la concurrence certains secteurs de la vente au détail. La loi prévoit que le gouvernement présente un rapport annuel sur les effets des changements sur la main-d'œuvre et la répartition des activités et dresse un bilan après 3 à 5 ans avant que toute modification de la loi soit examinée. C'est ainsi que les réformes éventuelles n'interviendront pas avant 2004-2006 au plus tôt.

4.11 Pharmacies

Les licences sont octroyées aux pharmacies par l'Agence nationale du médicament en fonction des besoins établis et des qualifications. Il existe un barème de prix maximaux recommandés, qui sont de facto les prix uniformes du marché. Lorsqu'à Helsinki les prestataires ont répondu à un appel d'offres en proposant des tarifs identiques sur la base de ce barème, l'AFC a engagé une action contre cette offre manifestement collusoire. Aucune amende n'a cependant été prononcée car les entreprises ont fait valoir qu'elles étaient tenues de respecter ces directives tarifaires. Le ministère de la Santé a précisé par une déclaration qu'il n'était pas illégal de fixer des prix au-dessous du tarif, même si l'objectif de ce dernier, dans un souci de redistribution et d'équité, était d'assurer l'uniformité des prix dans l'ensemble du pays. Lors d'interventions au milieu des années 1990, l'AFC a proposé la suppression du critère des besoins pour l'implantation d'une pharmacie et de la recommandation de prix au détail pour les produits pharmaceutiques (AFC, 1996a). Il n'a pas été tenu compte de cette proposition. Au contraire, en vertu d'une nouvelle loi qui entrera en vigueur en 2003, la concurrence sur les prix de détail pour certains produits pharmaceutiques sera officiellement éliminée, car ces prix seront fixés par décret du gouvernement.

ENCADRÉ 5 : LES SERVICES PROFESSIONNELS NE SONT PLUS UN PROBLÈME EN FINLANDE

Dans de nombreux pays, les services professionnels sont, dans une certaine mesure, dispensés de l'application intégrale de la législation sur la concurrence. Ce n'est pas le cas en Finlande. En règle générale, l'entrée sur le marché est libre et les prestataires peuvent se concurrencer au niveau des prix. D'emblée, l'AFC s'est fixé comme priorité la suppression des barèmes « recommandés » établis par les associations professionnelles. Après une certaine résistance de la part de ces associations, tous les tarifs recommandés ont désormais disparu. Des prescriptions réglementaires fixent des qualifications minimales pour certaines professions, telles que les vérificateurs des comptes des grandes entreprises. Par ailleurs, l'autoréglementation s'efforce de promouvoir l'image d'un service de haute qualité. Par exemple, certains avocats adhèrent à une association du barreau qui exerce un contrôle sur ses membres. Les membres de cette association sont considérés comme prestataires prioritaires pour l'assurance protection juridique, mais il n'existe aucune restriction réglementaire quant à la fourniture de services juridiques par les avocats qui n'appartiennent pas à cette organisation, voire même par des non juristes. En cas de problèmes sur ces marchés, la loi sur la concurrence est appliquée. Par exemple, à Helsinki, l'association des dentistes a recommandé à ses membres de boycotter un appel d'offres de services lancé par la ville au motif que celle-ci usurpait leur rôle de prescripteur de traitements aux patients. L'AFC est intervenue et l'association a fait machine arrière (AFC, 2002a).

5. Promotion de la concurrence dans la réforme de la réglementation

La politique de la concurrence est associée à la politique de la réglementation au moins depuis la réforme économique amorcée en Finlande dans les années 1980. La mise en œuvre de la politique de la concurrence ne s'est pas limitée à des mesures répressives à l'encontre de pratiques privées restrictives. Certaines des contributions les plus significatives des instances chargées de la politique de la concurrence ont été leurs interventions dans l'élaboration des politiques.

L'importance accordée à la défense de la concurrence s'explique par l'ampleur des réformes du système économique finlandais ces quinze dernières années et par les impératifs de l'adhésion du pays à l'Union européenne pendant cette période. Le passage à une économie de marché décentralisée a nécessité le réaménagement ou la suppression des éléments caractéristiques d'un corporatisme teinté de collusion. Les autorités de la concurrence ne se sont pas contentées d'attirer l'attention sur la nécessité d'un changement. Elles ont présenté au gouvernement, aux milieux d'affaires et aux médias des expertises consacrées aux effets des réformes du point de vue de la politique de la concurrence. Une grande attention a été accordée à des secteurs traditionnellement réglementés comme les télécommunications, l'énergie, les marchés financiers et les médias, mais les changements ont largement débordé le cadre de la déréglementation classique des infrastructures.

La promotion de la concurrence a contribué à jeter les bases de la réforme. En 1985, le Comité national du commerce et de la consommation a incité le ministère du Commerce et de l'Industrie à créer un groupe de travail chargé d'étudier la déréglementation. Il s'agissait de la première grande initiative nationale en faveur de la réforme de la réglementation. Des entraves inutiles à l'entrée sur le marché ont pu être identifiées dans les services professionnels, le transport routier de marchandises, les services d'autobus et de taxis, l'électricité, les denrées alimentaires et la construction. Dans ses propres déclarations, le Comité critiquait les monopoles légaux, les droits exclusifs et les monopoles dans les procédures d'adjudication de marchés. Entre temps, le Médiateur de la concurrence, le prédécesseur du BLC et de l'AFC, commentait les restrictions à la concurrence dans le transport

routier de marchandises, les transports maritimes, les services professionnels ainsi que les prix et les heures d'ouverture dans le secteur de la boulangerie, et demandait la suppression d'un grand nombre de réglementations, notamment le privilège pour la publication d'annuaires accordé à l'Université d'Helsinki, les licences d'importation pour les fromages, la volaille et les équipements de mise en condition physique, les qualifications professionnelles pour les ramoneurs et le prix des produits pharmaceutiques fixé par l'État.

Avec la mise en place de nouvelles institutions et de nouveaux moyens après 1988, l'effort s'est accentué. Entre 1988 et 1996, le BLC a fait 385 déclarations officielles portant sur des questions de réglementation, soit en moyenne 50 par an. En outre, il a lancé 120 initiatives appelant à des modifications de la réglementation, soit une moyenne de 15 par an. En outre, le personnel du BLC a participé en permanence à des activités de sensibilisation informelles et est intervenu 400 fois auprès de groupes de travail sur des questions de réglementation. La majeure partie de ces initiatives concernait l'agriculture, les télécommunications et la vente au détail. L'action du BLC s'est concentrée sur l'électricité, les télécommunications, les transports, la réglementation de l'environnement, les produits pétroliers et les boissons alcoolisées.

Les résultats obtenus à la suite de ces initiatives reflètent l'expérience de la Finlande en termes de réforme de la réglementation. A titre d'exemple, on peut citer :

- L'abolition du contrôle des prix (1988)
- La libéralisation des importations de brut et de produits pétroliers (1991). Cette décision émane d'un groupe de travail conjoint du ministère du Commerce et de l'Industrie et du BLC, créé en 1989 à l'initiative du BLC
- La libéralisation de l'entrée sur le marché pour le transport routier de marchandises en éliminant les critères de besoins pour l'octroi des licences (1991)
- La libéralisation des kiosques (1991)
- La libéralisation de l'entrée sur le marché dans l'hôtellerie et la restauration (1991)
- L'abolition du monopole d'importation du sucre (1992)
- L'abolition du critère de besoins pour les lignes aériennes intérieures (1993)
- Le renforcement de la concurrence dans le secteur des télécommunications (1994)
- L'abolition des critères de besoins pour l'autorisation d'exercice des autoécoles (1994)
- La libéralisation de l'entrée sur le marché pour le contrôle technique automobile (1995)
- L'adoption de la loi sur le marché de l'électricité (1995)
- L'abolition du monopole de l'Université d'Helsinki pour la publication d'annuaires (1995)
- L'abolition du droit exclusif du monopole public pour l'importation, l'exportation, la production et la vente en gros des boissons alcoolisées (1995). Alko a toutefois conservé son monopole pour la vente au détail

- La constitution en société du centre de stockage céréaliier contrôlé par l'État (1995)
- L'abolition du droit exclusif de la banque à capitaux publics pour les paiements de l'État finlandais
- L'adoption d'une nouvelle loi sur l'eau visant à accroître la transparence et à encadrer le monopole

Cette tendance s'est poursuivie avec plus de 50 déclarations de l'AFC et plusieurs initiatives lancées chaque année (AFC, 2001, pp. 73-75; FCA, 2002). Les activités de promotion de la concurrence dans un secteur ont été traitées par la section du personnel de l'AFC chargée de ce secteur. Il n'existait pas de service spécial pour la promotion de la concurrence, bien que le projet « L'administration et les marchés » ait appelé à la création de ce service, afin de privilégier autant cette action que l'application classique des lois. Un service chargé de cette mission est en place depuis octobre 2002. Les activités de promotion de la concurrence représentent 6 années-personnes à l'AFC, dont trois se consacrent au projet « L'administration et les marchés » (AFC, 2002). Il s'agit d'une proportion substantielle des effectifs (environ 10 %).

Le législateur a prévu les pouvoirs nécessaires pour ce programme ambitieux. La loi instituant l'AFC charge cette dernière « d'étudier les conditions concurrentielles, d'examiner les restrictions à la concurrence, de lancer des mesures visant à éliminer les effets dommageables des restrictions concurrentielles et de prendre des initiatives visant à promouvoir la concurrence et à supprimer toute réglementation restrictive »²⁵. L'AFC n'a pas à attendre d'être invitée à examiner un problème pour faire connaître sa position. Le mandat conféré par le législateur pour la défense de la concurrence n'était peut-être pas absolument nécessaire. Il a été introduit dans la loi en 1992, alors que l'action des autorités de la concurrence dans ce domaine était déjà bien engagée. Le gouvernement avait chargé l'organisme responsable de la concurrence de promouvoir une réforme favorable à la concurrence. En vertu du programme d'action pour la promotion de la concurrence approuvé en 1989 par le Comité ministériel de politique économique, les nouvelles réglementations ne devaient pas comporter de mesures entravant la concurrence. A cette fin, le gouvernement a appelé les ministères à demander l'avis de l'AFC avant d'adopter toute décision ou réglementation limitant la concurrence et à faire référence à cet avis dans leur proposition.

Avec le temps, il est toutefois possible que cette pratique se soit délitée, notamment parce que les types de restrictions les plus évidents ont été supprimés et que les ministères sont aujourd'hui moins sensibles aux effets de leurs propositions sur les marchés. En 2001, par exemple, un projet de loi concernant l'aide juridictionnelle prévoyait l'élargissement de cette aide gratuite et la limitation de certains services aux bureaux publics d'assistance juridique. Bien que cette mesure ait eu pour conséquence de restreindre la concurrence (en excluant les avocats privés), l'AFC (ou le ministère du Commerce et de l'Industrie) n'a pas été consultée avant que le projet de loi soit soumis à la commission parlementaire compétente. (AFC, 2002). Le recul du nombre de consultations de l'AFC s'explique également par le fait que certaines sphères du gouvernement considèrent cette instruction datant de 1989 comme une politique du gouvernement de l'époque, qui a perdu son caractère contraignant avec l'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement. Dans certains cas, il n'a pas été tenu compte de l'esprit de cette décision de 1989, l'AFC étant consultée trop tard. Il est en effet beaucoup plus difficile d'entamer un échange fructueux quant à la solution à adopter lorsque l'avis de l'AFC n'est demandé que peu de temps avant que le parlement soit saisi.

Le personnel de l'AFC participe de plus en plus souvent à des commissions spéciales et à des groupes d'étude chargés de l'examen et de la conception des propositions de réforme. L'AFC a œuvré en faveur de l'amélioration de la communication avec d'autres instances afin de pouvoir identifier

suffisamment tôt les problèmes. Elle est ainsi en mesure d'influer sur les propositions au stade de leur élaboration, sans devoir attendre la fin du processus pour faire part de ses commentaires après qu'une autre instance a investi beaucoup de moyens et mis sa réputation en jeu dans sa proposition (AFC, 2002). En 2001, des représentants de l'AFC ont siégé dans des groupes de travail traitant de la vente au détail, des services locaux, des retraites et de la réglementation de l'environnement (AFC, 2002*a*). Il ne s'agit évidemment pas d'un nouveau rôle. La participation à ce type de travaux remonte au moins à 1985. Au milieu des années 1990, des représentants du BLC ont siégé dans des comités et des groupes de travail chargés de questions comme les douanes, le commerce international, l'adhésion à l'Union européenne, la commercialisation des produits agricoles, les industries alimentaires et des boissons, les services financiers, les transports routiers et l'électricité.

ENCADRÉ 6 : LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE DANS LA PRÉPARATION DE LA RÉFORME DU SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ

Au milieu des années 1980, une initiative du Directeur général du BLC a abouti à la création d'un groupe de travail conjoint du ministère du Commerce et de l'Industrie et du BLC, chargé de l'examen de ce dossier. En 1990, les acquisitions opérées dans ce secteur ont suscité la mise en place au ministère d'une commission chargée de l'entreprise publique d'électricité. Le BLC siégeait également dans cette commission, qui a proposé notamment d'imposer l'obligation de transporter l'électricité pour d'autres clients et de dissocier les activités de transport et de distribution des activités de production. Un groupe de travail chargé de la loi sur l'électricité a été créé en 1992. Le BLC a également participé à ce groupe de travail. Le projet de loi a été finalisé en février 1993 et la loi sur le marché de l'énergie est entrée en vigueur en 1995. Au cours de ces travaux, le BLC s'est opposé avec succès à une exclusion de la loi sur la concurrence.

Une controverse à propos de la politique environnementale illustre les problèmes rencontrés et la façon dont ils sont traités. Les petites entreprises ont saisi l'AFC au motif que l'incitation fiscale pour le recyclage des récipients de boissons fausserait la concurrence. Les emballages d'un système de recyclage officiellement agréé par le ministère de l'environnement ne sont pas soumis à une écotaxe. Le système autorisé pour les bouteilles est géré par les grands producteurs finlandais. Les petits producteurs et les producteurs étrangers qui souhaitent entrer dans le système, et donc éviter la taxe, se plaignent de devoir supporter des coûts disproportionnés, ce système imposant des conditions telles que l'existence d'un stock de réserve en Finlande. L'AFC a attiré l'attention sur la manière dont ce système était susceptible de fausser la concurrence et de compromettre l'efficacité du marché. Elle a proposé que les petits producteurs soient dispensés de ces conditions afin d'établir un équilibre concurrentiel (AFC, 2001, p. 26). L'AFC a lancé sa première initiative à ce sujet auprès du ministère des Finances en 1998, et a communiqué sa position au ministère de l'Environnement (1999) et au parlement (2000). En 2001, le ministère des Finances a créé un groupe de travail chargé d'identifier les problèmes et de proposer des améliorations (AFC, 2002). Ce groupe de travail doit faire son rapport en octobre 2002. Entre-temps, la Commission européenne a également laissé entendre que ce système pouvait fausser la concurrence. L'enjeu de politique de la concurrence est de savoir si les règles du système peuvent être modifiées en vue de promouvoir la concurrence sur les marchés de produits sans porter préjudice aux objectifs de respect de l'environnement, ou si l'introduction d'un système de recyclage tout à fait différent permettrait de réaliser les objectifs écologiques sans décourager l'entrée sur le marché.

Depuis 1998, le projet « L'administration et les marchés » de l'AFC a combiné défense de la concurrence et application des lois à l'égard des activités de production et de vente du secteur public. Traditionnellement, il existe en Finlande un grand secteur de production public dont les activités aux niveaux national et local ont le plus souvent été protégées de la concurrence. Pendant les années 1990, cette protection s'est estompée en raison de l'ouverture croissante de ces fonctions à la concurrence du

secteur privé. Les activités en concurrence avec le secteur privé se sont développées pendant la crise qu'a alors connue la Finlande. Les entreprises du secteur privé étaient particulièrement sensibles à cette concurrence en raison de leurs propres difficultés économiques. L'AFC a reçu de nombreuses plaintes concernant l'utilisation par les entités publiques des recettes provenant des activités protégées pour subventionner leurs activités sur les marchés concurrentiels. Ces plaintes n'ont pas abouti à des mesures coercitives bien que, dans certains cas, on se soit quasiment trouvé dans une situation de prix d'éviction telle que définie par la loi. La fréquence des plaintes et la perspective de récurrence de ces problèmes ont incité l'AFC à élaborer ce projet spécial en 1998 et à y affecter 3 collaborateurs à temps plein, tout en ouvrant plusieurs enquêtes *ex officio* sur des entités de production publiques. Un grand nombre de situations examinées au départ sous l'angle de l'application des lois sont désormais réglées par la promotion de la concurrence et une modification des lois et des institutions. L'AFC a considéré que ce projet était terminé en 2001. A mesure que progresse leur transformation en opérations de type commercial, les activités du secteur public seront en grande partie exercées par des entreprises soumises au droit commun de la concurrence (AFC, 2002a). Des exemples des travaux réalisés dans le cadre du projet illustrent le poids du secteur public sur ces marchés :

- Entretien de la voirie : la plupart des activités d'entretien et de construction de la voirie incombaient à un service de l'Administration finlandaise des routes. Le producteur et l'acquéreur des services étaient donc des unités du même organisme public. Les entreprises privées invitées à soumissionner dans le cadre de certains projets pilotes reprochaient à l'entreprise "maison", qui avait remporté les marchés, de pratiquer des subventions croisées déloyales et des prix d'éviction. A l'initiative de l'AFC, l'unité opérationnelle, Finnra, a été dissociée du donneur d'ordres en 2001. Au terme d'une période transitoire de quatre ans, toutes les opérations de construction et d'entretien de la voirie feront l'objet d'appels d'offres. Un représentant de l'AFC siège dans le groupe mandaté par le ministère qui est chargé de contrôler l'application de cette décision (AFC, 2002). L'AFC encourage Finnra à recourir à des appels d'offres pour les petits projets afin de favoriser l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché (AFC, 2001, p. 15).
- Commerce et stockage de céréales : l'AFC a examiné des plaintes selon lesquelles Avena, l'entreprise publique chargée du commerce des céréales, appliquait des méthodes anticoncurrentielles pour diriger les services de manutention et de stockage vers une entreprise apparentée et pratiquait un tarif trop élevé pour les services de stockage. Avena a modifié sa politique et diminué ses tarifs de stockage pendant l'enquête, de sorte qu'aucune sanction n'a été prise (AFC, 2001, p. 15). A la suite d'une proposition faite en juin 2002 par l'AFC, l'Agence nationale pour les approvisionnements d'urgence a lancé un appel d'offres aux négociants en céréales pour la gestion et le stockage des réserves (AFC, 2002).
- Données météorologiques : l'Institut météorologique finlandais (IMF), exerçant un monopole légal pour la production et la distribution de données radar météorologiques de base, exploite également un service météorologique commercial. En 1999, lors de l'apparition d'un concurrent commercial qui utilisait les données radar transmises par l'IMF à son homologue suédois, l'IMF a réagi en fournissant des données de moins bonne qualité. L'AFC a demandé qu'une amende soit infligée à l'IMF pour abus de position dominante et a proposé au ministère des Transports et des Communications qu'il dissocie les activités commerciales de l'IMF, avec création d'une nouvelle entreprise. Au début de 2002, le Conseil de la concurrence a infligé à l'IMF une amende de 20 000 EUR. En 2001, le groupe de travail chargé d'examiner ce dossier sous l'angle structurel a conclu que le service météorologique devait être scindé, tout en n'approuvant pas la proposition de l'AFC de regrouper les activités météorologiques pour l'aviation civile au sein de la nouvelle entité (AFC, 2002a).

- **Marchés publics** : une entité centrale, Trading House Hansel, est chargée des marchés publics pour tous les niveaux d'administration. Selon certains fournisseurs, en particulier les petites entreprises, cela limite ou élimine leurs possibilités de vente directe, surtout aux collectivités locales. Jusqu'à aujourd'hui, les investigations de l'AFC n'ont pas révélé l'existence de restrictions interdites. Cependant, le régime des marchés publics est en cours de réforme ; il s'agit notamment de modifier le statut juridique de Hansel. Dans ses commentaires, l'AFC a fait valoir que le plan de développement des marchés publics accordait trop d'importance aux économies d'échelle potentielles tout en négligeant les risques d'apparition d'un monopole. Pour l'AFC, il convenait d'établir des unités indépendantes de passation des marchés publics et de promouvoir la responsabilité des bénéficiaires en vue d'encourager l'efficacité et la transparence (AFC, 2002a).
- **Activités forestières** : l'AFC n'a pu établir aucun abus de position dominante dans la production de semences et de plants par l'Administration des parcs et des forêts. Cependant, sur recommandation de l'AFC, les activités commerciales de cette administration ont été dissociées et constituées en société (AFC, 2002a).
- **Services de placement de la main-d'œuvre** : le ministère du Travail a proposé de créer un service commercial de main-d'œuvre temporaire pour compléter sa fonction d'agence pour l'emploi. L'AFC a recommandé de regrouper ces services dans une entité qui serait indépendante de toute autre entité du ministère et en concurrence équitable avec les entreprises privées opérant sur le marché (AFC, 2002a).
- **Enseignement** : les écoles commerciales de formation professionnelle se sont plaintes de l'existence d'une concurrence injustement subventionnée de la part des établissements bénéficiant d'un financement public. Ce conflit portait sur un vaste éventail de domaines : les services d'hôtellerie restauration, la formation en informatique, la conduite automobile, le tourisme écologique, les tests psychologiques, les massages, les essais d'environnement, la mesure des gaz de combustion, la construction et les services de coiffure. L'AFC a recommandé que les entités publiques fixent leurs tarifs de façon qu'ils soient commercialement viables pour les programmes en concurrence avec le secteur privé. Le ministère de l'Éducation, qui supervise les établissements concernés, a appuyé cette recommandation (AFC, 2002).
- **Subventions aux services sociaux** : l'Association des machines à sous (RAY) subventionne les services sociaux, tels que les soins à domicile pour les personnes âgées fournis par les collectivités locales, la plupart du temps via des marchés passés avec des organismes privés sans but lucratif. Chaque année, ces subventions représentant au total 350 millions d'euros. Les prestataires privés de ces services se sont plaints que les subventions procurent un avantage inéquitable à leurs concurrents (et ils ont fait pression pour élargir ces subventions aux prestataires privés). L'AFC a travaillé avec l'association, qui dépend du parlement, sur une déclaration de principes ayant pour but de réduire les distorsions de concurrence (AFC, 2001, p. 18). Le cadre proposé par l'AFC pour l'analyse des distorsions dues aux subventions est actuellement appliqué à d'autres domaines, par exemple les sports (AFC, 2002a). Le ministère du Commerce et de l'Industrie s'efforce d'obtenir l'affectation des recettes des machines à sous à des fonctions qui ne sont pas en concurrence avec les activités des entreprises privées, en partie pour éviter les infractions à la législation de l'Union européenne sur les aides d'État.

ENCADRÉ 7 : OUVERTURE AU MARCHÉ DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Les collectivités locales sont chargées par la loi d'un large éventail de services sociaux et autres. Les communes, les communautés de communes et les conseils régionaux assurent des services de soins de santé primaires, des services dentaires, des services sociaux, des aides au revenu, des services d'enseignement primaire, secondaire et professionnel, des services de logement, d'eau et d'assainissement, des services d'élimination des déchets, des services de transport, des services culturels et de loisirs, des services d'urbanisme et d'aménagement du territoire, des services de protection de l'environnement et des services routiers. Pour certaines de ces fonctions, les collectivités locales ont une compétence exclusive et elles reçoivent un soutien de l'État notamment pour compenser les variations régionales de richesse. Dans le passé, la plupart des communes offraient des services médicaux, sociaux et autres directement, et ce gratuitement ou pour une somme modique. Au moins depuis le début des années 1990, les communes sont autorisées à fournir des services sociaux et médicaux en achetant ces derniers sur le marché. Jusque récemment, rares sont celles qui ont choisi cette solution. Cependant, cette tendance semble s'inverser. L'AFC et les autorités régionales ont récemment réalisé une enquête auprès de 15 communes, dont il ressort que les communes ont commencé à se tourner vers le marché pour ces services (AFC, 2002).

Les problèmes liés aux modes traditionnels de fourniture de ces services sont de plus en plus manifestes. En raison du vieillissement de la population, les coûts de la santé et de la prise en charge des personnes âgées augmentent. L'alourdissement de la fiscalité nécessaire pour financer ces services risque de nuire à la compétitivité de la Finlande sur les marchés internationaux. Par ailleurs, l'intégration croissante de l'économie finlandaise à l'économie européenne et mondiale met en lumière la productivité comparativement basse de ses secteurs des services non exportables. Pour maintenir la qualité des services, il faut trouver des méthodes de fourniture plus efficaces, notamment en faisant jouer davantage les mécanismes du marché. D'un côté, les communes pourraient établir des relations marchandes avec les prestataires de services. De l'autre, les résidents pourraient choisir leurs propres prestataires et les payer avec des bons financés par les communes. Une autre solution serait de revenir à un système centralisé comme celui qui prévalait jusque dans les années 1980, avec des services fournis ou du moins payés au niveau national. Cette méthode peut permettre de réaliser des économies sur certaines dépenses courantes, mais elle est susceptible d'augmenter les coûts de contrôle et de coordination.

Un rapport publié à la fin de 2001 par un groupe de travail du ministère du Commerce et de l'Industrie a alimenté le débat (MCI, 2001). Selon ce rapport, l'achat de services, plutôt que leur fourniture directe, offre une plus grande flexibilité et une meilleure efficacité. Cependant, les exigences en termes de qualité augmentent également. Dans ses conclusions, le rapport indique donc que les communes doivent conserver leur rôle de supervision tant en fournissant les services par le biais d'une sous-traitance qu'en encourageant un système de « chèque-service » client-producteur. Le rapport propose que des dispositions générales visant à promouvoir la marchandisation soient introduites dans la législation régissant ces services. En particulier, les communes devraient élaborer une comptabilité analytique pour leur production afin qu'elles puissent évaluer les alternatives avant de se lancer dans leur propre production. Elles devraient en outre examiner les effets de leur production sur les activités du secteur privé concerné. Pour que le système de chèque-service soit réalisable, le rapport propose de clarifier son régime fiscal. Il insiste sur la nécessité de préserver la neutralité concurrentielle lors de l'entrée d'entités publiques sur un marché où opèrent des prestataires privés. Il reconnaît également la nécessité pour les communes de s'unir pour élargir leur clientèle et offrir les services de façon efficace. L'introduction de méthodes reposant sur les mécanismes du marché risque d'être difficile parce que les clients sont dans l'ensemble satisfaits des services qu'ils reçoivent et ne sont pas sensibles aux problèmes qui risquent fort de se poser dans le long terme si la situation ne change pas.

Le ministère de la Santé et des services sociaux, qui n'a pas pris part aux consultations concernant le rapport du ministère du Commerce et de l'Industrie, a sans doute une approche différente. Certaines collectivités locales n'ont pas cédé aux pressions en faveur du respect des règles de passation des marchés publics prévoyant l'appel à la concurrence, en particulier pour les services de santé et les services sociaux, et ce ministère est d'avis que les soins médicaux, du moins, pourraient être dispensés de ces règles. En effet, un prix bas risque de n'être pas compatible avec un niveau de qualité élevé. Les règles générales concernant les marchés publics autorisent le rejet de l'offre la plus basse, mais les considérations de qualité à l'origine de cette décision doivent être justifiées. Il peut cependant être difficile de réunir les éléments nécessaires à cette justification. Dans le système traditionnel, le ministère a imposé des normes de qualité aux communes. L'application de ces normes repose toutefois sur des « directives informatives » et non sur la coercition ou l'intervention.

Tant les systèmes fondés sur les lois du marché que les systèmes publics de fourniture de services médicaux et sociaux sont confrontés aux mêmes défis : il s'agit de répondre à des besoins individuels tout en maintenant un service universel et d'assurer, voire seulement d'évaluer, la qualité du service. Dans l'approche traditionnelle, on cherchait à garantir la qualité de la production en contrôlant les moyens de production. Aujourd'hui, l'attention se tourne pourtant de plus en plus souvent vers la mesure des services effectivement fournis. L'Association finlandaise des collectivités locales collabore avec ses partenaires des pays nordiques pour définir des modes d'évaluation de la qualité de la fourniture des services afin de pouvoir mieux déterminer si les communes réalisent leurs objectifs. Un projet consiste à créer un système nordique de « groupes homogènes de malades » pour rassembler et classer des données sur les résultats des soins médicaux. Un autre vise à élaborer des indicateurs d'« autonomie fonctionnelle » pour l'évaluation de la qualité des soins fournis aux personnes âgées. Le ministère de la Santé et des services sociaux et les organisations de patients collectent également des données sur la qualité des services et la mesure de la qualité.

Le système de santé fait déjà intervenir des prestataires publics et privés. Un grand nombre de professionnels travaillent dans les deux secteurs : ils exploitent un cabinet médical privé tout en exerçant des fonctions dans le secteur public. Pourtant, en 1999, moins de 2% des services de soins médicaux étaient fournis par le secteur privé, tandis qu'environ 10 % des autres services sociaux l'étaient par des prestataires privés. Beaucoup de prestataires privés sont des organismes à but non lucratif financés par des subventions du monopole d'État des machines à sous. L'achat individuel de services de soins de santé fournis par des opérateurs privés intervient dans le cadre d'un régime d'assurance par le biais d'un organisme indépendant, l'Institut national des assurances sociales. Un système de « chèque-service » est utilisé pour certains services non médicaux, tels que l'aide à domicile. Des expériences réalisées avec d'autres formules consistent à créer de petites entreprises dans les zones rurales pour servir d'intermédiaire dans la fourniture de services médicaux par le secteur privé, offrir une expertise et permettre éventuellement des économies d'échelle et de gamme que ne peuvent obtenir les petites communes. Il existe au moins un hôpital à capitaux privés (étrangers) et les communes s'associent pour créer des laboratoires d'analyses.

Tout regroupement de prestataires de services attire l'attention de l'autorité de la concurrence. Les coentreprises visant à améliorer l'efficacité peuvent bien évidemment être autorisées, voire encouragées. Cependant, certaines actions conjointes peuvent avoir des conséquences importantes et des effets négatifs sur l'efficacité. L'AFC a été consultée sur les implications d'une offre uniforme par les communes en réponse à un appel d'offres pour des services éducatifs. Elle a fait observer que techniquement cet accord ne serait pas nécessairement interdit si les entités publiques locales étaient considérées comme appartenant à un seul et même « propriétaire ». Cependant, l'AFC a également mis en garde contre le fait qu'une coopération et une concentration excessives de prestataires ne seraient pas souhaitables sous l'angle de la politique de la concurrence (AFC, 2002a). Les communes elles-mêmes ont été confrontées à ce problème, leurs appels d'offres pour les services de taxi ayant donné lieu à des soumissions concertées.

L'entrée d'entités publiques sur les marchés privés a souvent entraîné des plaintes concernant des pratiques concurrentielles déloyales et des abus de position dominante. De telles accusations ont été portées contre des activités de laboratoire créées par un groupement de communes du centre de la Finlande. On a également reproché aux hôpitaux de vendre des services de santé professionnelle, de laboratoire et de radiographie à des tarifs non commerciaux. La participation du système d'assurance complique l'analyse (AFC, 2001, pp. 16-17). L'accusation d'avantage déloyal pourrait s'appuyer sur les subventions directes, les subventions croisées de la part des services monopolistiques ou l'absence de prise en compte de frais de fonctionnement ou de dépenses d'équipement. Dans le passé, le Conseil de la concurrence a été critiqué pour avoir adopté une approche formaliste de l'identification de ces subventions croisées. Les récents travaux de l'AFC concernant les subventions versées par l'Association des machines à sous ont eu pour but d'élaborer un cadre systématique pour l'examen de ces cas.

6. Conclusions et options

Depuis le milieu des années 1980, la Finlande a réalisé d'impressionnantes réformes impulsées par le marché. De la vaste restructuration des monopoles de réseau, survenue très tôt, à l'élimination de nombreux vestiges du contrôle corporatiste, les principes de la politique de la concurrence et les institutions chargées de leur mise en œuvre ont été au cœur de ces efforts. L'attention qui se porte aujourd'hui sur le rôle des institutions du marché dans la fourniture de services relevant traditionnellement du secteur public prolonge cette tradition de manière systématique, non doctrinaire et pragmatique. Les autorités ont compris la nécessité d'accroître la productivité dans les services non exportables, en particulier les services publics. Le rythme des réformes ralentira peut-être parce que les dossiers sont de plus en plus complexes. Cependant, la Finlande se pose les questions délicates concernant la qualité, l'équité, l'efficacité et le choix. Par ailleurs, la décentralisation, qui reste un problème à résoudre, constitue également un véritable laboratoire pour la mise au point de solutions.

A n'en pas douter, la concurrence ne règne pas encore dans la totalité des activités économiques. En Finlande comme ailleurs, il n'a pas été aisé d'introduire la concurrence dans les secteurs des taxis et des transports par rail, le commerce de détail est protégé par la réglementation des heures d'ouverture et de l'accès de concurrents au marché, et les pharmacies sont davantage contrôlées qu'elles ne sont concurrentielles. Certaines entreprises qui dépendent de l'État risquent de poser des problèmes. Il peut s'agir de particularismes comme le monopole de la vente au détail des boissons alcoolisées, ou de quelques grandes entreprises où la forte participation de l'État au capital s'oppose à l'objectif d'efficacité en raison des pressions implicites visant à préserver la valeur des intérêts de l'État. La réglementation sectorielle ne paraît pas être en conflit majeur avec la législation et la politique de la concurrence, et le principe de la concurrence est largement reconnu comme l'assise de la régulation économique classique. Cependant, il reste à faire dans certains domaines. Au moins ne pratique-t-on pas la langue de bois : le parlement ne cache pas que les contrôles imposés pour la création de surfaces de vente au détail ont pour but d'empêcher la concurrence.

La politique de la concurrence joue dans le processus de réforme un rôle de moins en moins clair, notamment parce qu'elle concerne peut-être moins les problèmes d'aujourd'hui. Les premières phases de la réforme, qui ont consisté à supprimer les contrôles relatifs aux prix et aux échanges, à éliminer les pratiques restrictives et à restructurer certains monopoles, ont manifestement été dominées par les questions de concurrence sur le marché. En revanche, les problèmes de politique de la concurrence que soulèvent les mesures visant à améliorer le système de fourniture de services publics sociaux et de santé sont moins évidents. L'AFC poursuit sans relâche ses efforts de promotion de la concurrence. Cependant, la procédure formelle de consultation de l'AFC sur les conséquences des projets de réglementation pour la concurrence, qui date de 1989, est apparemment tombée en

désuétude. Peut-être d'autres sphères gouvernementales ne comprennent-elles pas en quoi leurs propositions peuvent affecter la concurrence. Peut-être aussi l'obligation de consultation est-elle considérée comme un héritage du passé, d'un autre gouvernement et d'autres responsables. Aujourd'hui, le ministre chargé de la concurrence au ministère du Commerce et de l'Industrie peut toujours insister sur la nécessité de la consultation tout au long du processus d'élaboration de lois, mais il arrive souvent que cette nécessité ne se manifeste que lorsque le parlement est déjà saisi.

En Finlande, la réglementation de la concurrence et les institutions chargées de son application témoignent de la valeur que l'expérience locale ajoute aux principes généraux bien connus. Le droit substantiel présente quelques variantes par rapport à celui de l'UE. La façon dont il traite les critères d'exemption et les restrictions verticales a anticipé les récentes réformes mises en œuvre par l'Union européenne. Les premières mesures prises par la Finlande dans le cadre de sa politique de la concurrence survivent dans l'article 9, qui formule les normes fondamentales dans une règle de droit d'une extrême clairvoyance pouvant être utile pour l'application de la politique de la concurrence à des situations non classiques comme la participation d'une autorité publique à un marché. Le nouveau Tribunal du marché, toute dernière concrétisation de la réforme institutionnelle, peut permettre une très large application de principes cohérents. Les compétences de l'ancien Tribunal du marché étaient limitées aux pratiques commerciales et à la concurrence déloyale. L'ajout des compétences de l'ancien Conseil de la concurrence et l'approche de la loi sur la concurrence, qui repose sur l'efficacité, sont susceptibles de rectifier la tendance « protectionniste » de l'optique traditionnelle de la concurrence déloyale (pour autant que le Tribunal fasse en sorte que ces concepts interagissent fructueusement). Le Tribunal du marché pourrait favoriser l'élaboration d'une politique de la concurrence respectueuse des intérêts des consommateurs, ainsi que la mise en place de règles de protection des consommateurs et de règles concernant les pratiques commerciales qui prennent en compte les modes de fonctionnement des marchés concurrentiels. Il est vrai que l'existence d'un organe décisionnel distinct et fort introduit plus de complexité pour ce qui est du statut de l'autorité chargée de l'application des lois. Un tribunal spécialisé dans les affaires de concurrence pourrait devenir la source principale de la politique de la concurrence, du moins au niveau de l'application, sinon de la réglementation. Les tensions entre la juridiction spécialisée et l'organisme de l'exécutif chargé de l'application des lois ne sont pas toujours créatrices. En Finlande, où il existe un organe indépendant et spécialisé de prise de décision depuis 1973, ces questions sont bien connues. Il arrive que le Conseil de la concurrence ne soit pas d'accord avec les décisions et les recommandations de l'AFC, et le Tribunal du marché est susceptible d'adopter la même attitude de scepticisme constructif. En cas de renforcement du rôle décisionnel du Tribunal du marché, la mission de mise en accusation de l'AFC, plus que celle de prise de décision, deviendrait plus claire.

Le fonctionnement de l'AFC est généralement jugé satisfaisant. Ses interlocuteurs apprécient sa promptitude à réagir et son sens de l'équité. Sa charge de travail et ses priorités ne correspondent pas à son niveau d'effectifs. Une grande partie des affaires traitées par l'AFC concerne les abus de position dominante. Certaines de ces affaires s'inscrivent dans le cadre de la réforme dans les télécommunications et l'électricité, d'autres ont trait au pouvoir de marché des entreprises liées à l'État et d'autres encore peuvent refléter une prudente sollicitude à l'égard des petites entreprises. Beaucoup de ces affaires ont été le résultat inévitable de l'obligation implicite qu'a l'AFC de réagir à chaque plainte. Il est également possible d'expliquer l'attention consacrée aux questions de domination sur le marché par la situation économique et géographique de la Finlande, la réalisation d'économies d'échelle impliquant une concentration relativement forte sur un grand nombre de marchés. La lutte contre les ententes a moins retenu l'attention, du moins au cours de ces dernières années. L'AFC a fait de l'élimination des ententes l'une de ses plus hautes priorités et a remporté un succès non négligeable dans cette action. Il s'agissait toutefois d'anciennes ententes explicites organisées par le biais d'associations professionnelles. L'éradication des ententes clandestines sera plus difficile. La tâche est en effet compliquée par la réticence des tribunaux à infliger des sanctions sévères en cas d'entente

horizontale. Si les sanctions ne sont pas sévères, l'un des instruments répressifs les plus efficaces contre les ententes clandestines, la promesse de clémence en échange de preuves directes émanant des participants, ne fonctionne pas. L'AFC essaie actuellement de concentrer ses moyens sur les actions engagées d'office et les restrictions horizontales, ce qui peut retarder d'autres affaires. Certains plaignants reprochent à l'AFC la lenteur de ses décisions pour les questions d'exemption et d'attestation négative.

6.1 Options à envisager

Les options suivantes sont proposées en vue de renforcer la portée, l'efficacité et l'application de la politique de la concurrence et donc de conforter son rôle dans la réforme de la réglementation.

6.2 Options envisageables

6.2.1 Intégrer l'examen des incidences de la concurrence dans le dispositif de qualité réglementaire

L'instruction de 1989 qui impose la consultation préalable de l'Autorité finlandaise de la concurrence sur les propositions qui peuvent restreindre la concurrence a été bien conçue en exigeant non seulement l'avis de l'Autorité finlandaise de la concurrence sur la proposition en cause, mais aussi une réponse à cet avis dans la présentation de la proposition. Les réglementations qui restreignent la concurrence sont certainement parfois nécessaires, mais leurs effets et leur bilan coûts avantages doivent être bien cernés et il faut faire en sorte que les moyens utilisés pour poursuivre d'autres objectifs ne restreignent pas la concurrence. La statut actuel de l'instruction de 1989 manque de clarté. Juridiquement, si elle reste en vigueur, elle doit être respectée ; si elle est techniquement caduque, il faut publier de nouveau une instruction similaire. En fait, l'examen des conséquences possibles pour la concurrence sur le marché doit être l'une des composantes du programme général de qualité réglementaire s'appliquant aux nouvelles propositions et aux textes déjà en vigueur. Un pouvoir d'examen général et systématique est préférable à une approche purement ponctuelle, même si un grand nombre ou la majeure partie des textes soumis à examen s'avèrent neutres sur le plan de la concurrence. L'expérience de la Finlande et d'autres pays montre que, l'impact des projets de réglementation sur le marché étant de moins en moins évident, les administrations en arrivent à ne plus pas savoir dans quel cas elles doivent demander un avis quant aux effets que leurs propositions peuvent avoir sur la concurrence. La loi confère à l'autorité de la concurrence le pouvoir de participer à l'action des autorités publiques et l'Autorité finlandaise de la concurrence a poursuivi ses activités dans le domaine de la sensibilisation à la concurrence et des analyses de fond. La réaffirmation du principe énoncé dans l'instruction de 1989, dans le cadre d'un programme général de qualité réglementaire, entérinerait l'importance de ces travaux.

6.2.2 Décourager les subventions et les préférences qui faussent la concurrence.

Dans le projet de l'Autorité finlandaise de la concurrence « L'administration et les marchés », un thème fréquent est celui des possibilités qui s'offrent à des prestataires privés de concurrencer avec succès les organismes liés à l'administration ou les organismes subventionnés sans but lucratif. Ce dossier reste primordial dans l'optique de la transformation des activités de service public en activités commerciales. La mise en place par l'Autorité d'une grille d'analyse des questions concernant les subventions, à l'occasion des plaintes à l'encontre des subventions accordées par l'Association des machines à sous, montre toute l'importance d'une évaluation précise de ces effets. Peut-être l'article 9, général et prospectif, de la loi sur la concurrence pourrait-il être appliqué pour remédier aux abus. Mais il vaut mieux prendre en compte ces aspects lors de la conception des politiques et des programmes qu'au stade de l'application du droit de la concurrence. Il n'appartient pas à l'Autorité

d'élaborer des méthodes présentant un bon rapport coût efficacité pour la fourniture de services susceptibles de ne pas être rentables.

6.2.3 Remédier à certaines situations de conflit d'intérêt manifeste

La double fonction du ministère du Commerce et de l'Industrie, qui détient de fortes participations dans de grandes entreprises industrielles et qui supervise des organismes comme l'Autorité finlandaise de la concurrence chargés de faire respecter la loi à ces entreprises, n'est pas satisfaisante. Des remèdes sont à l'étude actuellement. Le fait que l'État soit directement intéressé, en tant qu'actionnaire, à la santé financière de ces entreprises pose le problème de l'impartialité de la réglementation. Aucune irrégularité n'a été mise à jour. C'est une question d'apparence, mais elle a son importance. Il y a apparence de conflit d'intérêt dans le double rôle du ministère du Commerce et de l'Industrie, mêmes si des garanties plausibles ont été données que le ministère n'interviendrait pas dans la liberté d'appréciation de l'Autorité finlandaise de la concurrence pour ce qui est de l'application de la loi. Il serait préférable de supprimer ce conflit apparent en transférant la compétence d'actionnaire à un autre organisme, ou en cédant toutes les participations de l'État.

6.2.4 Réexaminer les restrictions à l'activité concurrentielle et à l'entrée sur le marché qui subsistent dans les secteurs du commerce de détail et des services

Dans les petites économies ouvertes, les problèmes de concurrence peuvent se poser essentiellement dans le secteur des services non exportables. L'incitation des prestataires à obtenir l'autorisation légale de recourir à des méthodes d'exploitation non concurrentielles n'est que renforcée par une tradition de solidarité sociale. Dans ses missions d'application de la loi, l'Autorité finlandaise de la concurrence prête une attention particulière aux structures formelles horizontales et verticales dans le secteur du commerce de gros et de détail. Les obstacles réglementaires à la concurrence sont tout aussi importants. Les entreprises locales tirent vraisemblablement parti des règles d'urbanisme pour retarder ou éviter l'entrée de concurrents sur le marché. La réglementation des heures d'ouverture bride la concurrence et édulcore les stratégies alternatives de distribution. En Finlande, le parlement s'est montré plus ingénu que dans bien d'autres pays en ce qui concerne le but de la réglementation des heures d'ouverture des magasins. Le but est manifestement de restreindre la concurrence et de protéger la rentabilité et la position de certaines catégories de détaillants. Lorsqu'il s'agit d'examiner l'incidence de cette réglementation, le parlement entend déterminer l'impact sur l'emploi et la répartition de la distribution, ce qui est pour le moins un euphémisme, car ce sont les conséquences pour certains concurrents actuels qui entrent en ligne de compte. Il serait intéressant de comparer l'expérience de la Finlande avec celle d'autres pays. La flexibilité augmente souvent l'emploi dans le commerce de détail, mais avec un dosage différent de compétences et de modalités d'emploi. Si la réglementation a uniquement pour but de protéger les détaillants en place, elle doit être supprimée pour que les consommateurs puissent décider eux-mêmes quand et où ils veulent faire leurs achats. Si elle a un autre but que de restreindre la concurrence, la réglementation doit être adaptée à l'objectif poursuivi.

Dans le secteur des pharmacies, il faudrait également réexaminer les restrictions fondées sur les besoins. Certes, il existe un lien entre l'activité des pharmacies et le régime de paiement des produits pharmaceutiques. Mais la politique officielle est d'autoriser la concurrence sur les prix au moins au-dessous des prix plafonds officiels. (Il est clair que cette politique est en train de changer dans la mesure où le prix de détail de certains produits pharmaceutiques sera fixé par décret à partir de 2003). Pour concrétiser cette politique (dès lors que la concurrence sur les prix reste autorisée pour certains produits), les pharmacies établies et les nouveaux entrants doivent pouvoir se livrer concurrence pour répondre aux besoins du marché en poursuivant des stratégies différentes de tarification et d'exploitation. Les pharmaciens en place protégés par l'application du critère des besoins considèrent

les plafonds comme l'élément central d'une politique de prix communs et ils ajustent leurs coûts pour donner l'impression qu'à ce niveau de prix ils dégagent une rentabilité normale. En l'absence de compétition de la part d'entreprises n'ayant pas les mêmes services, stratégies et structures de coûts, il n'y aura aucune évolution.

Dans le secteur des transports locaux également, les conditions d'entrée fondées sur les besoins doivent être réexaminées. Les taxis posent partout un problème, mais les restrictions à l'entrée qui sont fonction des besoins ne constituent pas la solution idéale. Les règles de sécurité et de service en faveur des consommateurs, la transparence des prix et le respect des obligations imposées à tout transporteur public doivent suffire à protéger des abus. En ce qui concerne les services d'autobus au niveau local, la concurrence sur les marchés semble fonctionner de manière acceptable, bien que les résultats de certains appels d'offres soient contestés.

6.2.5 Intégrer la concurrence et la protection des consommateurs

La politique de protection des consommateurs semble éloignée de la politique de la concurrence, tournée vers d'autres problèmes et peut-être même encore méfiante à l'égard des mécanismes du marché. Tout en reconnaissant l'importance de la concurrence, elle a un objectif différent. Confier au nouveau Tribunal du marché la compétence dans ces deux domaines est de nature à rétablir leurs liens, mais seulement si les membres de cette instance en saisissent l'opportunité. Dans le cas contraire, la création de cette nouvelle institution n'aura guère d'autre intérêt que de simplifier l'organigramme. La mise en place de ce nouvel organe a entraîné certains coûts de transition, mais au bout du compte il semble improbable qu'on économise sur les coûts de fonctionnement dans la mesure où les moyens matériels et humains dont il dispose sont à peu près les mêmes que ceux dont étaient dotés les deux organismes antérieurs.

6.2.6 Consacrer plus de ressources aux questions horizontales et sanctionner rigoureusement les pratiques horizontales abusives

L'autorité de la concurrence reconnaît la nécessité de s'attaquer aux problèmes horizontaux. Le contentieux récent concernant les produits forestiers portait sur un dossier caractéristique et décisif pour un organisme national chargé de faire respecter la loi en Europe, à savoir les pratiques collusoires de grandes entreprises au détriment de fournisseurs locaux de matières premières. L'expérience d'autres pays montre que ce problème d'entente horizontale existe certainement dans le domaine des services non exportables. L'Autorité finlandaise de la concurrence a eu à connaître de restrictions manifestes à la concurrence dans le secteur des services professionnels, entre autres. Des restrictions dissimulées à la concurrence sont présentes sans doute dans le bâtiment et les marchés connexes comme les matériaux de construction et la sous-traitance. Ces restrictions peuvent consister en soumissions concertées ou en soumissions par rotation pour les grands projets, en ententes sur les prix et en règles de travail anticoncurrentielles pour les sous-traitants. Plus d'attention aux questions horizontales renforcera la coopération pour la lutte contre les ententes internationales.

L'absence manifeste de soutien judiciaire pour la répression des ententes horizontales est décourageante. L'Autorité finlandaise de la concurrence considérait que l'entente pour les produits forestiers était une restriction grave, mais la peine finalement infligée a été insignifiante comparée aux sanctions appliquées par d'autres pays pour lutter contre les ententes. Cette affaire à elle seule ne suffit pas à prouver que les tribunaux ne condamneraient pas à une très forte amende une entente occulte sur les prix. Les points de doctrine et la question de la preuve étaient certainement plus complexes que l'Autorité finlandaise de la concurrence l'avait pensé tout d'abord. Mais il est probable que l'éventail limité de sanctions prévu par la loi sur la concurrence a également joué dans l'attitude des tribunaux. La condamnation à une amende supérieure au plafond de 670 000 euros exige des circonstances très

exceptionnelles et on ne sait toujours pas ce que pourraient être ces circonstances. Le plafond fixé si les conditions sont réunies est de 10 % du chiffre d'affaires, ce qui est conforme à la pratique européenne, mais il a un caractère illusoire du fait que son application est improbable (dans certains pays européens, la loi autorise des peines d'amende beaucoup plus lourdes). Si l'on veut être dissuasif, une amende correspondant à 10 % du chiffre d'affaires peut s'avérer insuffisante lorsque l'entente sur les prix permet aux contrevenants de majorer leurs prix dans une proportion bien plus forte. Un bilan récent de l'expérience acquise dans la zone de l'OCDE par les autorités de la concurrence montre qu'un taux de 10 % est une estimation modérée du supplément de prix résultant habituellement d'ententes sur les prix. L'éventail des sanctions prévues par la loi finlandaise devrait être considérablement élargi, en le multipliant par 10 au moins. Il importe surtout de pouvoir infliger une sanction dissuasive en la calculant sur la base du chiffre d'affaires ou du gain lié à l'infraction. La Finlande devrait également envisager des poursuites et des sanctions à l'encontre des personnes physiques qui sont responsables des violations de la loi commises par des personnes morales. Le risque de responsabilité personnelle peut dissuader un dirigeant d'autoriser ou de commettre des actes illicites, et conduire à des aveux pour échapper à cette responsabilité, ce qui permettra de mieux réprimer les irrégularités commises par une personne morale.

6.2.7 Faire en sorte que les plaintes émanant de concurrents donnent lieu à des actions de droit privé

Si l'Autorité finlandaise de la concurrence se concentre davantage sur les questions horizontales, elle aura moins de ressources pour traiter les plaintes des concurrents pour abus de position dominante. Ces problèmes, qui sont souvent au fond des différends de nature contractuelle, peuvent souvent être réglés dans le cadre d'un contentieux privé. Le droit finlandais autorise la partie lésée à agir sans avoir à attendre que l'Autorité intervienne, du moins en cas d'infraction manifeste à la loi. Les entreprises privées peuvent déjà tenter une action privée en vue d'obtenir une injonction d'un tribunal. Si le comportement incriminé n'est pas interdit par la loi, mais peut faire l'objet d'une injonction judiciaire aux termes de l'article 9, il faut saisir l'Autorité finlandaise de la concurrence pour obtenir cette injonction. Le Tribunal du marché n'examine ces litiges qu'après que l'Autorité de la concurrence a statué. Il s'agit souvent essentiellement de litiges privés entre consommateurs et fournisseurs qui n'ont souvent guère d'incidence sur la concurrence à une plus grande échelle. La compétence du Tribunal du marché dans le cas des plaintes pour concurrence déloyale complète naturellement ce contentieux. La Finlande devrait envisager de modifier ses procédures si nécessaire afin que l'Autorité de la concurrence puisse soumettre directement ces plaintes au Tribunal du marché pour instruction et jugement lorsqu'il s'agit essentiellement de litiges privés ne justifiant pas qu'on affecte des ressources publiques aux investigations qui s'y rapportent et à leur règlement.

6.2.8 Mener à bien les changements nécessaires pour que l'Autorité finlandaise de la concurrence puisse appliquer les articles 81 et 82 du traité de l'UE

Compléter la panoplie dont dispose l'Autorité finlandaise de la concurrence améliorerait la flexibilité et faciliterait la coordination avec les autres autorités de la concurrence en Europe. L'adaptation devrait être directe. L'approche de la Finlande en matière d'exemption correspond déjà à ce qui a été proposé par la Commission européenne : l'application directe des critères de décision, au lieu d'une notification obligatoire et d'une exemption.

NOTES

- 1 Loi de 1958 concernant les restrictions à la concurrence dans l'économie.
- 2 Loi sur la promotion de la concurrence économique, 1964.
- 3 Loi 480/1992 (« loi sur la concurrence »). Sauf mention contraire, toutes les citations concernent cette loi dans sa dernière version.
- 4 Projet de loi soumis par le gouvernement au parlement portant modification de la loi sur la concurrence (148/1987).
- 5 Art. 2, loi sur l'Autorité finlandaise de concurrence.
- 6 Les normes contenues dans l'article 19 sont également les mêmes que les normes applicables en vertu de l'article 6(2), à l'exception du fait qu'aux termes de l'article 19 les parties ne sont pas tenues de démontrer que l'accord est « indispensable » pour la réalisation des avantages.
- 7 L'article 82 du traité d'Amsterdam interdit le « fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci. »
- 8 La responsabilité a été établie tant en vertu du droit de l'Union européenne qu'en vertu de la réglementation finlandaise de la concurrence.
- 9 Par exemple, l'AFC a sanctionné le port d'Helsinki pour avoir pratiqué une tarification déraisonnable, non transparente et non fondée sur les coûts, et une entreprise vendant de la tourbe a été accusée de pratiques tarifaires discriminatoires non fondées sur les coûts (AFC, 2001, p. 19). Dans ce dernier cas, il était manifeste que l'entreprise basait ses remises sur l'élasticité de la demande des clients et pas sur le coût du service. Bien qu'elle semble exploiter le pouvoir de marché au détriment des clients qui ne disposent pas d'alternatives, l'imposition de tarifs plus élevés à des clients dont la demande est moins élastique peut améliorer l'efficacité allocative (statique).
- 10 En commentant cette question, l'AFC note également que la fusion pourrait être autorisée si elle constitue la seule façon « d'empêcher la suppression des capacités qui ne sont pas nécessaires » (AFC, 2002). Cette formulation semble ne pas correspondre à l'orientation générale de politique de la concurrence qui consiste à prendre en compte l'efficacité. Si les capacités ne sont de fait pas nécessaires, en étant supérieures au niveau de la demande et comparativement inefficaces, leur suppression du marché n'est pas un sujet de préoccupation. En effet, le fait d'autoriser une telle fusion en vue de conserver des capacités inutiles ne correspondrait pas à une politique fondée sur l'efficacité.
- 11 Le délai d'une semaine peut intervenir à la suite d'autres événements en fonction du type de transaction : la publication d'une offre publique en vertu de la loi sur les valeurs mobilières, la décision par l'organe exécutif de réaliser une fusion ou la réunion destinée à la création d'une coentreprise. Pour ce qui est des fusions impliquant des compagnies d'assurances, il intervient si les parties obtiennent l'aval de l'autorité de supervision des assurances.
- 12 Une offre publique est possible au terme du premier délai d'un mois, mais la fusion ne sera enregistrée qu'après la décision ou l'approbation définitive (article 11g).

- 13 Si les parties ont fourni de fausses informations (qui influencent la décision) ou ont fusionné malgré le rejet de leur demande, le Conseil peut ordonner la dissolution de cette fusion, mais l'AFC doit faire une telle proposition dans un délai d'un an à compter de l'exécution de l'opération (article 11i).
- 14 La première exigence en vertu de la loi sur l'ouverture des activités publiques est l'existence d'une habilitation spécifique du législateur pour l'accès. Aucune disposition de la loi sur la concurrence n'autorise cet accès. Par conséquent, si les exigences sont cumulatives, l'accès de l'AFC à des informations confidentielles émanant d'autres parties de l'administration peut être limité. Si elles ne sont pas cumulatives, l'accès sera subordonné au respect des autres exigences : consentement de la partie concernée par ces informations, nécessité de statuer sur une question fiscale ou sur un recours judiciaire, ou exercice d'une activité de contrôle particulière.
- 15 L'AFC peut rendre une ordonnance provisoire *ex parte* si « l'urgence de la question ou tout autre motif l'exigent » (article 14).
- 16 Communiqué de presse de l'AFC, Sonera/Loimann Seudun Puhelin, 18 janvier 2002.
- 17 Le gouvernement peut autoriser l'application en cas d'effet extraterritorial par le biais d'un accord avec un autre pays ou si une telle mesure est dans l'intérêt du commerce extérieur de la Finlande (article 2(4)). Cette limite ne s'applique pas si l'autorité finlandaise prend des mesures conformément à la réglementation communautaire (article 2(5)).
- 18 Loi sur l'Autorité finlandaise de la concurrence (711/1988), article 2.
- 19 Loi sur le marché des télécommunications, article 36.
- 20 Loi 386/1995.
- 21 Loi sur le marché de l'électricité, article 1.
- 22 Loi sur le marché du gaz naturel, 508/2000.
- 23 Loi sur l'alcool, paragraphe 13.
- 24 (Sosiaali ja terveydenhuoltoalan tuotevalvontakeskus,)
- 25 Article 1, paragraphes 6-7, loi sur l'Autorité finlandaise de la concurrence .

BIBLIOGRAPHIE

- Gouvernement de la Finlande, Autorité finlandaise de la concurrence (AFC) (1996), *Rapport au CLP de l'OCDE* pour 1995-96, DAFPE/CLP(98)2.
- Gouvernement de la Finlande, Autorité finlandaise de la concurrence (AFC) (1996a), *Rapport au CLP de l'OCDE* pour 1996-97, DAFPE/CLP(99)22.
- Gouvernement de la Finlande, Autorité finlandaise de la concurrence (AFC) (1998), *Rapport au CLP de l'OCDE*.
- Gouvernement de la Finlande, Autorité finlandaise de la concurrence (AFC) (1999), *Rapport au CLP de l'OCDE*.
- Gouvernement de la Finlande, Autorité finlandaise de la concurrence (AFC) (2000), *Annuaire 2000*. Helsinki.
- Gouvernement de la Finlande, Autorité finlandaise de la concurrence (AFC) (2001), *Annuaire 2001*. Helsinki.
- Gouvernement de la Finlande, Autorité finlandaise de la concurrence (AFC) (2002), communication au Secrétariat de l'OCDE.
- Gouvernement de la Finlande, Autorité finlandaise de la concurrence (AFC) (2002a), *Annuaire 2002*.
- Gouvernement de la Finlande (2001), ministère du Commerce et de l'Industrie, *Quality and Efficiency through Competition in Services: Report on the Potential and Significance of the Market-Baseness of Public Services by the Competition Policy Programme Committee*, Ad hoc committee reports 17/2001, octobre, Helsinki.
- Gouvernement de la Finlande (2002), communication au Secrétariat de l'OCDE).
- Jakobson, Max (1998), *Finland in the New Europe*. Westport.
- OCDE, Comité du droit et de la politique de la concurrence (1998), *Enhancing the Role of Competition in the Regulation of Banks*, Note de la Finlande, septembre, Paris [DAFFE/CLP/(98)16].
- OCDE, Comité du droit et de la politique de la concurrence (1999), *Oligopoly*, Note de la Finlande, octobre, Paris
- OCDE, Comité du droit et de la politique de la concurrence (2000), *Competition in Professional Services*, Note de la Finlande, février, Paris
- OCDE, Comité du droit et de la politique de la concurrence (2000a), *Mergers in Financial Services*, Note de la Finlande, septembre, Paris

OCDE (1997), *Application of Competition Policy to the Electricity Sector*, Table ronde du Comité du droit et de la politique de la concurrence, Groupe de travail No. 2, Paris, voir <http://www.oecd.org/competition>

Virtanen, Martti (1998), *Market Dominance-Related Competition Policy: An Eclectic Theory and Analyses of Policy Evolution*, Turku.