

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/WGTCP/W/176
13 décembre 2001

(01-6316)

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

Original: anglais

COMMUNICATION DU JAPON

On trouvera ci-après le texte définitif de la communication reçue de la Délégation permanente du Japon qui a été distribuée en avant-tirage pour la réunion du groupe de travail des 5 et 6 juillet 2001.

Introduction des lois et des politiques de la concurrence et liens entre ces lois et politiques et les politiques nationales de développement

1. Introduction

1. Un certain nombre de questions ont été examinées par le Groupe de travail jusqu'à présent. Parmi ces questions, celle qui concerne "les avantages et les inconvénients de la politique de la concurrence pour les pays en développement, et les liens entre cette politique et les politiques nationales de développement". Cette question devrait avoir la priorité absolue dans le programme de ce groupe de travail. Dans cette optique, la présente communication explore plusieurs points pertinents.

2. Outre cette communication, le gouvernement japonais a rédigé un autre document sur la question des dérogations sectorielles à la législation de la concurrence.

2. Les avantages de l'introduction et du renforcement des lois et politiques de la concurrence au plan du développement économique d'un pays

3. Les avantages de l'introduction et du renforcement des lois et politiques de la concurrence au plan du développement économique national incluent notamment les freins mis à l'abus de position dominante des entreprises locales et étrangères, l'amélioration de l'efficacité économique et de la productivité, des opportunités pour l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché, l'encouragement des petites et moyennes entreprises et l'amélioration du bien-être des consommateurs. Les politiques rationnelles de la concurrence facilitent l'allocation optimale des ressources économiques intérieures. Les marchés concurrentiels sont une bonne base pour le développement économique à moyen et long terme. Les droits et les politiques de la concurrence facilitent la mise en place et le maintien de mécanismes du marché solides.

4. Le Ministre du commerce et de l'industrie de l'Afrique du Sud¹ a noté qu'en "l'absence de lois nationales efficaces, les structures des prix seraient orientées à la hausse et la compétitivité nationale diminuerait. La politique de la concurrence devait en outre contribuer, tant au niveau national qu'au niveau international, à s'assurer que les marchés œuvraient au bénéfice de tous les citoyens et pas uniquement à celui des grandes entreprises."

5. Après la deuxième guerre mondiale, le Japon a entrepris de modifier son système économique par des mesures visant à réformer l'agriculture, instaurer un droit du travail, dissoudre les *zaibatsu*, et abolir la législation réglementant les activités économiques. Ces mesures de démocratisation économique, qui visaient à assurer une distribution des revenus large et équitable, incluaient l'élaboration de la Loi antimonopole de 1947, fondée sur la législation antitrust des États-Unis, et la création de la Commission sur les pratiques commerciales loyales, chargée d'appliquer la loi.

6. Certains ont fait observer que le développement économique du Japon après la guerre tenait au fait que la politique industrielle avait pris le pas sur la politique de la concurrence, ainsi que nous l'avons souligné dans une communication précédente², mais le dynamisme économique du Japon reposait en fait sur les mécanismes du marché solides que la concurrence entre les entreprises avait créés. La politique industrielle et la politique de la concurrence se sont mutuellement complétées, et ont conduit à l'instauration d'un environnement qui a permis aux entreprises de s'engager dans une concurrence libre et équitable. L'introduction de la politique de la concurrence au tout début de la restructuration économique du Japon, ainsi que l'évolution ultérieure de cet environnement avec le développement économique, ont été un facteur très important du dynamisme économique du Japon dans le passé. Même aujourd'hui, ce sont les secteurs où la concurrence a été intensive – comme celui de l'automobile par exemple – qui sont en général les plus compétitifs sur les marchés internationaux.

7. Les politiques de la concurrence renforcent la crédibilité d'un pays et elles stimulent aussi l'investissement. Divers facteurs influent sur les décisions d'investissement des investisseurs – tels que la taille du marché du pays d'accueil, les possibilités de croissance de ce marché, la stabilité de l'environnement macroéconomique et la stabilité politique – et, parmi ces facteurs, l'existence d'une législation pertinente est également très importante.

8. Les pratiques anticoncurrentielles pourraient éroder les avantages de la libéralisation. Les pays doivent élaborer des lois et des politiques de la concurrence pour lutter contre ces pratiques. Les pays en développement en particulier sont exposés aux ententes internationales, et leurs régimes d'importation sont marqués par des pratiques anticoncurrentielles. La mise en place de lois et de politiques de la concurrence complète le processus de libéralisation des échanges dans les pays qui ont engagé ce processus.

9. Les pratiques anticoncurrentielles qui ont une dimension internationale posent un problème majeur aux pays en développement du point de vue de leurs politiques de développement. Les pratiques anticoncurrentielles des entreprises des pays industrialisés peuvent causer un préjudice très important aux marchés et aux industries d'un grand nombre de pays et des pays en développement en particulier; elles brident aussi le potentiel de développement de ces pays. Les ententes injustifiables en sont l'exemple le plus frappant³.

¹ Discours liminaire prononcé lors de l'Atelier régional de l'OMC sur la politique de la concurrence, le développement économique et le système commercial multilatéral, Cape Town, 22-24 février 2001.

² WT/WGTCP/W/157.

³ Voir Communication du Japon (WT/WGTCP/W/168).

10. Comme l'explique la recommandation de l'OCDE⁴, une "entente injustifiable" est un accord anticoncurrentiel, une pratique anticoncurrentielle ou un arrangement anticoncurrentiel entre concurrents en vue de fixer les prix, de faire des soumissions concertées, d'établir des restrictions ou des quotas en matière de production, ou de partager ou diviser les marchés en répartissant les clients, les fournisseurs ou les lignes de produits.

11. Les ententes internationales injustifiables ont des effets extrêmement dommageables sur les marchés. D'après l'OCDE⁵, "les ententes internationales contre lesquelles les États-Unis ont obtenu des amendes [au cours d'une période récente] ont coûté aux particuliers et aux entreprises plusieurs centaines de millions de dollars par an aux États-Unis seulement; ont concerné des transactions commerciales s'élevant à plus de 10 milliards de dollars, entraînant un surcoût de plus de 1 milliard de dollars aux États-Unis seulement; ont entraîné un gaspillage économique encore plus préjudiciable, qui représente probablement plus de 1 milliard de dollars aux États-Unis seulement".

12. Un rapport de la Banque mondiale intitulé "Private International Cartels and Their Effect on Developing Countries"⁶ analyse les effets possibles de cartels internationaux privés récents sur les pays en développement sur la base d'un examen détaillé de cinq études de cas. Les producteurs de ces ententes proviennent presque exclusivement de pays industrialisés appartenant à l'OCDE. Le rapport examine les effets directs des ententes sur les consommateurs des pays en développement sous l'angle de l'augmentation des prix. Il en examine aussi les effets indirects ambigus sur les producteurs des pays en développement, tels que les effets préjudiciables du renforcement des obstacles à l'entrée.

13. L'introduction et le renforcement de lois et politiques nationales ainsi que le renforcement de la coopération internationale dans l'application de ces lois et politiques pourrait être un moyen très utile pour combattre les pratiques anticoncurrentielles internationales. Même lorsque ces pratiques ont des conséquences dommageables sur les marchés et les industries d'un pays, il est impossible de faire quoi que ce soit si le pays lésé ne s'est pas doté d'un droit de la concurrence. De plus, si un pays s'est doté d'une législation sur la concurrence, mais s'il n'a pas instauré de mécanisme lui permettant de coopérer avec les autorités de la concurrence de l'entreprise qui lui porte préjudice, il devient extrêmement difficile de prendre des mesures efficaces contre la pratique en question.

3. Cohérence avec la politique de développement

14. Les incompatibilités qui peuvent exister entre les politiques de développement et l'introduction et le renforcement des lois et politiques de la concurrence suscitent d'importantes préoccupations. Toutefois, si l'élaboration des politiques de la concurrence peut imposer une charge provisoire – sous forme de coûts administratifs par exemple –, sur le moyen-long terme, ces politiques devraient conforter et compléter les politiques de développement. Il n'y pas de raison de voir *a priori* une contradiction entre l'introduction d'une politique de la concurrence et la politique industrielle ou toute autre politique sociale.

⁴ "Recommandation du Conseil concernant une action efficace contre les ententes injustifiables" OECD (C(98)35/Final).

⁵ "Les ententes injustifiables" OECD, 2000.

⁶ Document d'information pour le *Rapport sur le développement dans le monde 2001* de la Banque mondiale.

15. L'expérience de l'Afrique du Sud est révélatrice à cet égard. Selon le Ministre du commerce et de l'industrie de ce pays⁷, "les pays en développement ont besoin d'une *stratégie* industrielle qui, dans le cas de l'Afrique du Sud, est élaborée principalement à travers le dialogue avec le secteur privé, notamment dans les industries clés, et qui a pour objectif l'accroissement de la compétitivité internationale. La politique de la concurrence est une forme de stratégie industrielle dans la mesure où elle contribue à l'ouverture de marchés et encourage les producteurs à plus d'efficacité. Cette politique permet également de prévenir les abus de pouvoir commercial de la part d'entreprises nationales ou multinationales, et renforce les incitations à l'efficacité, à la productivité et à l'adoption plus rapide de nouvelles technologies".

16. "L'élaboration d'une stratégie industrielle doit déboucher sur un équilibre permettant de s'assurer que, d'un côté, les entreprises peuvent atteindre la taille nécessaire pour être concurrentielles sur les marchés mondiaux et, de l'autre côté, qu'elles sont encadrées par des disciplines sur la concurrence appropriées afin d'empêcher tout abus de leur pouvoir commercial et de proposer des incitations appropriées pour l'amélioration continue de leur productivité et de leurs performances."

4. Introduction progressive en fonction du stade de développement économique

17. Pour ce qui est du moment auquel il convient d'introduire une législation de la concurrence, il est évident que les gouvernements doivent prendre des décisions au sujet d'un grand nombre de questions concernant des domaines clés tels que le développement économique. Mais, théoriquement, en se dotant d'outils pour réglementer la concentration et l'abus de position dominante, un gouvernement devrait stimuler le développement industriel et économique national.

18. Selon un document de la République de Corée⁸, il a fallu de nombreuses années pour obtenir le soutien intérieur nécessaire pour mettre en place des lois et des politiques de la concurrence, et ce n'est qu'en 1981 qu'une Loi sur les pratiques commerciales loyales et la régulation des monopoles a vu le jour.

19. Ce document indique ce qui suit: "L'expérience coréenne montre qu'il vaut mieux introduire un régime de concurrence dès le début de la croissance économique, lorsque les monopoles n'ont pas encore acquis de pouvoir politique et économique. Bien qu'ils permettent de dégager des économies d'échelle, les grands monopoles laissés à eux-mêmes peuvent être tentés de surinvestir dans les installations et de causer des hausses de prix du fait de l'inefficacité de leur exploitation et de gêner l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché." (paragraphe 11) "La concurrence élimine le gaspillage et accroît l'efficacité des opérations, complétant ainsi la politique du gouvernement." (paragraphe 12) L'expérience de la Corée montre qu'à long terme, il est plus efficace, pour la croissance économique, de faire confiance au marché et à la concurrence qu'aux interventions de l'État. ... Une chose cependant est certaine, plus la [politique de la concurrence] est adoptée tard, et plus il est difficile de corriger les distorsions du marché et d'augmenter la concurrence." (paragraphe 13)

20. De même, les lois et politiques de la concurrence ont évolué au fil des ans, et il ne serait pas réaliste par exemple de s'attendre à ce qu'un pays en développement qui n'a pas de législation sur la concurrence introduise d'un coup des lois et des politiques du niveau de celles des États-Unis. Il serait plus indiqué d'opter pour une introduction et un renforcement progressifs de ces lois et politiques en fonction du stade de développement du pays considéré.

⁷ Discours liminaire prononcé lors de l'Atelier régional de l'OMC sur la politique de la concurrence, le développement économique et le système commercial multilatéral, Cape Town, 22-24 février 2001.

⁸ WT/WGTCP/W/166.

21. Pour ce qui est de l'élaboration progressive du droit de la concurrence, l'approche efficace adoptée par le Japon et plusieurs autres pays développés a consisté à introduire un texte de loi de portée générale sur la concurrence et à autoriser des dérogations pour certaines activités. Les détails du système d'exemption du Japon sont donnés dans une autre communication.

5. Nécessité d'introduire une législation générale et détaillée pour la mise en œuvre de la politique de la concurrence

22. En général, la mise en œuvre de la politique de la concurrence passe par l'application de la législation pertinente, en l'occurrence, la législation de la concurrence. Selon Høekman et Holmes⁹, "La *législation* nationale sur la concurrence peut être définie comme un ensemble de règles et de disciplines appliquées par les gouvernements en relation avec les ententes entre entreprises qui restreignent la concurrence ou en relation avec un abus de position dominante (et notamment les tentatives faites pour créer une position dominante via la fusion)".

23. "Le champ d'action de la *politique* de la concurrence est beaucoup plus vaste. Il couvre l'ensemble de mesures et d'instruments utilisés par les gouvernements pour déterminer les "conditions de la concurrence" qui règnent sur leurs marchés. La législation antitrust ou la législation de la concurrence est un élément de la politique de la concurrence. D'autres éléments peuvent inclure des actions en vue de privatiser des entreprises publiques, déréglementer certaines activités ou supprimer des programmes de subvention en faveur de certaines entreprises, et réduire la portée des politiques qui pénalisent les produits ou les producteurs étrangers."

24. Sur ce point, le Japon estime comme la CE¹⁰ que, "bien que le concept de politique de la concurrence soit certainement plus large que celui de droit de la concurrence, on voit mal comment une politique de la concurrence efficace peut être appliquée en l'absence de mécanismes juridiquement exécutoires pour combattre les pratiques commerciales anticoncurrentielles".

25. Toutefois, parmi les politiques de la concurrence mises en place par les Membres de l'OMC, certains ont adopté une approche qui ne comporte pas de législation générale et détaillée. Hong Kong, Chine en offre un exemple concret.

26. D'après la communication de Hong Kong, Chine¹¹, "L'objectif fondamental de [sa] politique dans ce domaine est d'accroître l'efficacité économique et la libre circulation des échanges et d'améliorer par là le bien-être du consommateur. [Elle] adopte une approche aussi peu interventionniste que possible, axée sur le libre jeu du marché. Le Groupe consultatif sur la politique de la concurrence (COMPAG) est un groupe consultatif interdépartemental de haut niveau présidé par le Secrétaire aux finances, qui ... a élaboré et diffusé une déclaration de politique générale, *Statement on Competition Policy*¹², qui expose les objectifs de la politique de la concurrence de Hong Kong, Chine et fournit des indicateurs courants pour aider les secteurs public et privé à se conformer à la politique de la concurrence ... Tous les bureaux/départements gouvernementaux sont périodiquement priés de procéder à un examen critique de leurs activités afin de recenser les pratiques anticoncurrentielles et de proposer des mesures pour y remédier, et de présenter des initiatives pour favoriser la concurrence ... En ce qui concerne les pratiques commerciales restrictives, le COMPAG

⁹ "Competition Policy, Developing Countries, and the World Trade Organization" Bernard Høekman, Banque mondiale et CERR, et Peter Holmes, Université du Sussex et Collège d'Europe, Bruges.

¹⁰ WT/WGTCP/W/152.

¹¹ WT/WGTCP/W/141.

¹² <http://www.info.gov.hk/tib/roles/psoc.htm>.

travaille en coopération étroite avec tous les bureaux/départements de l'administration publique et avec le Conseil des consommateurs, organisme officiel chargé de protéger et de faire valoir les intérêts des consommateurs, afin de suivre la situation de la concurrence dans différents secteurs et de traiter les problèmes de concurrence ... [Leur] expérience montre que les besoins, les contraintes et les caractéristiques sont très variables d'un secteur à l'autre. Le gouvernement adopte donc une approche différenciée selon les secteurs pour sauvegarder la concurrence, mais il maintient les grandes lignes de sa politique dans un souci de cohérence".

27. "[Ce qu'ils veulent], ce sont des résultats, et [ils] considèrent que l'approche sectorielle est une solution plus pragmatique et plus appropriée pour promouvoir la concurrence à Hong Kong, Chine. Ce type d'approche permet d'adopter des mesures flexibles, ciblées et efficaces par rapport aux coûts pour éviter ou supprimer les pratiques anticoncurrentielles sans risquer de réglementer à l'excès ou de supporter des coûts juridiques et administratifs excessifs".

28. Si, comme l'affirme Hong Kong, Chine il est possible de mettre en œuvre une politique de la concurrence sans disposer d'une législation générale et détaillée sur la concurrence, Hong Kong, Chine fournira une référence très intéressante pour l'étude des liens entre le droit de la concurrence et la politique de la concurrence.

6. Conclusion

29. Étant donné que les politiques de la concurrence ont des effets positifs sur le développement économique, nous pensons qu'il est important de mettre en œuvre des politiques de la concurrence en en tenant dûment compte de l'équilibre à maintenir avec les politiques de développement spécifiques de chaque pays Membre. Cette note montre qu'un pays peut adopter une méthode d'approche progressive pour la mise au point de sa législation de la concurrence. Lorsque nous examinerons la question de la formulation progressive des lois et des politiques de la concurrence, la démarche retenue par Hong Kong, Chine pourrait être un exemple intéressant.

30. Cette communication ne saurait préjuger de la position officielle du Japon ou prédire des négociations à venir dans ce domaine. Elle a pour objet d'étudier, dans une optique de neutralité, les effets des politiques de la concurrence ou leurs liens avec les politiques de développement.
