

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/WGTCP/W/183

19 avril 2002

(02-2236)

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

Original: anglais

COMMUNICATION DU CANADA

La Mission permanente du Canada a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 18 avril 2002, en lui demandant de la distribuer aux Membres.

Deux principes d'assistance technique concernant la politique de la concurrence

Avec la mondialisation et la libéralisation des marchés mondiaux, la communauté internationale s'intéresse de plus en plus à la politique de la concurrence. Cela tient en partie au fait que, partout dans le monde, les gouvernements favorisent davantage les mécanismes du marché, et l'on reconnaît de plus en plus le rôle clé que la concurrence peut jouer dans l'efficacité des marchés. Parallèlement, il est admis que la politique de la concurrence peut faciliter les ajustements structurels et aider les pays à résister aux pressions et à s'adapter aux changements de la conjoncture économique internationale. Promouvoir le droit de la concurrence n'est pas une fin en soi; c'est une démarche qui s'impose parce que les rivalités économiques encouragent l'utilisation optimale des ressources rares. Pour cette raison, la présente communication voit dans l'assistance technique un processus permettant d'appréhender les fondements économiques de la politique de la concurrence et d'adapter cette manière de penser en concevant de nouveaux systèmes de concurrence qui conviennent à une économie donnée.

La présente communication expose deux grands principes économiques qui sont importants pour l'efficacité de toute législation régissant la concurrence et du programme visant à en assurer le respect, quel que soit le cadre statutaire dans lequel ils sont mis en œuvre, à savoir:

- le concept d'efficacité économique; et
- la protection de la concurrence et du processus concurrentiel, pas des concurrents.

Dans l'idéal, ces deux principes devraient sous-tendre les choix initiaux des pouvoirs publics concernant la politique de la concurrence et son développement. Prise dans un contexte politique très large, l'assistance technique a pour principal objectif d'encourager l'élaboration et l'adoption de règles de la concurrence améliorant le bien-être au niveau national et établissant une base solide pour la croissance et le développement. La souplesse et l'adaptabilité, étayées par un droit et une politique de la concurrence efficaces, sont des caractéristiques essentielles de toute économie capable de générer un développement économique et social durable. La politique de la concurrence comprend un élément social important: elle a pour effet de promouvoir une société fondée sur la réussite et le mérite. Elle garantit que les ressources humaines et financières sont utilisées de la manière la plus efficace. Le droit de la concurrence renforce les objectifs de développement économique et social, ouvre la voie à l'investissement - y compris dans la mise en valeur des ressources humaines - et offre des incitations positives pour la croissance et le développement durable.

Alors que la politique de la concurrence commence à prendre racine dans des contextes socioéconomiques différents et qu'elle admet donc des points de vue divers sur telle ou telle question donnée, on s'entend aussi à reconnaître que la conception d'un système efficace de politique de la concurrence doit reposer sur certains principes fondamentaux. Nous avons sélectionné deux de ces principes pour la présente communication pour éviter de souligner les différences qui peuvent exister entre les divers régimes de concurrence. Notre objectif est de donner une brève présentation de deux concepts importants dans toute législation régissant la concurrence et du programme visant à en assurer le respect, quelle qu'en soit la maturité ou le cadre statutaire, juridique ou institutionnel.

Protéger les transactions mutuellement avantageuses: le rôle central de l'efficacité économique

La concurrence oblige les entreprises à devenir efficaces et à offrir un plus grand choix de produits et de services à des prix compétitifs. Dans une économie de marché concurrentielle, les signaux donnés par les prix et les bénéfices sont en général exempts de distorsions, ce qui encourage les entreprises à redéployer leurs ressources vers des secteurs à plus forte valeur, suivant en cela les préférences des consommateurs. L'objectif de la politique de la concurrence est de promouvoir la concurrence en éliminant ou prévenant les restrictions imputables au secteur privé qui nuisent au processus concurrentiel.

Dans presque tous les pays disposant d'une législation antitrust et d'un organisme chargé de l'appliquer, la politique de la concurrence doit prendre en compte les avantages qui pourraient découler d'une meilleure utilisation des ressources humaines, physiques et financières. Le concept d'efficacité économique a un sens économique clair. Il renvoie à l'idéal où les ressources sont utilisées de la manière la plus productive possible, pour produire les biens et les services que la société apprécie le plus. Pour une transaction donnée, les gains en efficacité sont déterminés en fonction du prix, de la qualité, de la production, de l'innovation et, en dernière analyse, du bien-être du consommateur.

Le concept d'efficacité économique favorise les objectifs de développement: il encourage chaque juridiction à utiliser ses ressources au mieux sur le plan social. Lorsqu'on met l'accent sur l'efficacité économique, on obtient une répartition optimale des ressources fondée sur des prix qui reflètent adéquatement les coûts.

Il est admis que les marchés déterminent la distribution du revenu et que, dans un contexte concurrentiel, les résultats se fondent en partie sur la productivité individuelle. Des marchés libres encouragent une croissance économique durable en facilitant une répartition efficace des ressources humaines et de l'investissement. La croissance améliore les perspectives économiques et sociales de tous les participants. Cependant, les manœuvres qui en résultent entre les gagnants et les perdants au jeu de la concurrence amènent à envisager pour la législation régissant ce domaine d'autres objectifs qui, dans la littérature sur le sujet, sont généralement regroupés sous le terme "considérations d'équité", comme par exemple la protection des petits commerçants, des consommateurs ou de certaines corporations. Si, dans une juridiction donnée, la politique de la concurrence doit prendre en compte les questions d'équité, il faudra forger un consensus sur ce qui constitue l'intérêt public, c'est-à-dire qu'il faudra trouver l'équilibre entre l'efficacité économique et les considérations d'équité.

D'un côté, certains pensent que le seul but de la politique de la concurrence est de maximiser la richesse et la croissance totales. Dans cette optique, les critères sociopolitiques de justice et d'équité n'ont guère de place. De l'autre côté, évidemment, il y a ceux qui pensent que la politique de la concurrence doit aussi se fonder sur des considérations d'équité reflétant divers choix sociaux, qui, selon eux, ne doivent pas être ignorés. Entre ces deux extrêmes, on trouve une vaste gamme de points de vue concernant l'importance relative à accorder aux différents facteurs.

Les tentatives pour prendre en compte des objectifs multiples dans l'administration de la politique de la concurrence peuvent déboucher sur des conflits et des résultats contradictoires. Par exemple, la protection des petites entreprises et le maintien de l'emploi peuvent, dans certains cas, être incompatibles avec la recherche de l'efficacité économique. On risque d'aboutir à une protection des concurrents et non de la concurrence. Il n'est pas facile de quantifier les objectifs multiples et ils font généralement l'objet de compromis.

En même temps, il faut veiller à ce que le concept d'équité/justice ne soit pas utilisé - ou plus exactement mal utilisé - pour garantir l'égalité des résultats sur le marché ou soutenir le protectionnisme. C'est la raison pour laquelle l'étude des gains d'efficacité doit toujours être au cœur de toute évaluation de la concurrence.

Protéger la concurrence, pas les concurrents: politique industrielle et rivalité commerciale

Le terme de politique industrielle renvoie aux mesures qu'un pays peut prendre pour influencer sur la structure de son industrie. Les pays adoptent des politiques industrielles parce qu'ils ont des préférences collectives concernant la composition de leurs secteurs industriels.

Lorsque les marchés fonctionnent, tous les participants en profitent. On fait appel à la politique industrielle quand on estime que les marchés ont échoué. Celle-ci révèle alors ses fonctions naturelles qui sont, selon Caves, Frankel et Jones dans *World trade and payments*, "de corriger tout défaut sur le marché des facteurs qui empêche la rentabilité d'un facteur d'être égalisée entre les industries et de corriger tout défaut sur le marché des produits qui lui fait utiliser trop de facteurs (frein à la mobilité externe) ou trop peu (monopole)".

Les tenants de la politique industrielle proposent souvent une affectation sectorielle des ressources, motivée par divers facteurs: tentatives pour corriger les échecs du marché, conviction qu'un pays doit être présent dans tel secteur ou volonté de favoriser divers intérêts. Dans son acception la plus large, l'expression politique industrielle désigne donc toute la gamme des mesures que le gouvernement utilise pour promouvoir une structure industrielle efficace. Dans un sens plus restreint, elle désigne un sous-ensemble de mesures économiques conçues pour accorder des avantages ou une aide spécifiques à une entreprise ou un secteur donné.

La politique de la concurrence constitue en soi un élément clé de toute politique industrielle efficace prise dans son acception la plus large. Elle renforce les incitations à l'innovation permanente et l'amélioration systémique des produits et des procédés de production. D'un autre côté, certaines applications de la politique industrielle considérée dans son sens plus étroit - par exemple les droits de douane ou la création de monopoles par le biais de la réglementation - peuvent avoir un effet contraire aux objectifs d'efficacité économique. De fait, la littérature sur le sujet indique que dans bien des cas ces politiques ont pour effet de freiner des forces concurrentielles et donc de promouvoir les intérêts de certains groupes au sein de la société.

En général, les conséquences pratiques de la sélection de champions nationaux et leur contribution durable aux performances économiques laissent les économistes sceptiques. Cela est lié en partie au concept de la recherche de rente qui reconnaît qu'en pratique le soutien du gouvernement à un secteur spécifique est influencé par les pressions exercées par les groupes d'intérêts. De ce fait, des objectifs légitimes relatifs à l'efficacité économique peuvent se trouver supplantés par le protectionnisme et la conservation injustifiée d'industries inefficaces.

La politique de la concurrence joue un double rôle au regard de la politique industrielle. D'un côté, elle contribue directement à l'efficacité de la politique industrielle en préservant la rivalité entre les entreprises. Certains aspects du droit de la concurrence, par exemple le traitement des gains d'efficacité et des contreparties de recherche-développement, peuvent aussi contribuer à l'efficacité

de l'ajustement structurel. D'un autre côté, dans une économie moderne, le rôle le plus important de la politique de la concurrence consiste à mettre en question les mesures de politique industrielle qui restreignent la concurrence sans raison valable en matière d'efficacité.

D'une manière générale, la législation antitrust et son application ne devraient pas se prêter à des tentatives visant à sélectionner des gagnants ou à soutenir les perspectives des champions nationaux. La politique de la concurrence doit avoir pour principale fonction de préserver le processus de la concurrence et non de garantir une situation privilégiée aux entreprises en place ou de diviser le marché entre un nombre déterminé d'acteurs. Il est bien entendu que ce principe peut et doit être adapté et affiné en fonction des difficultés et des circonstances particulières.

Toutes les économies doivent faire face à des problèmes liés à l'échec du marché. Dans ces circonstances, la politique de la concurrence a un rôle encore plus décisif à jouer, celui d'encourager un débat éclairé sur les mérites et coûts relatifs des mesures de politique industrielle sélectionnées pour remédier à ce qui était perçu comme un échec du marché.

Conséquences pour l'assistance technique

Le rôle central de l'efficacité économique et la protection du processus de la concurrence sont deux des grands principes qui sous-tendent la politique de la concurrence et son application. Ils font partie des bases économiques de la politique de la concurrence. En termes pratiques, ils donnent à ceux qui élaborent la politique de la concurrence une marge de manœuvre pour réagir et s'adapter à l'évolution de la conjoncture socioéconomique. À mesure que les divers pays vont élaborer un cadre pour l'analyse de la politique de la concurrence, la législation dans ce domaine et son application, ces principes devront être examinés et adaptés aux circonstances. Les chances de réussite de toute nouvelle législation ou de tout nouvel organisme chargé de faire appliquer une telle législation augmentent probablement lorsque ces initiatives se fondent sur les principes économiques fondamentaux qui sous-tendent la politique de la concurrence et sur une étude approfondie de la meilleure manière d'adapter ces principes à la conjoncture socioéconomique du pays.
