

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

WT/WGTCP/W/28

15 septembre 1997

(97-3653)

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

Original: anglais

COMMUNICATION DE LA REPUBLIQUE DE SINGAPOUR

La Mission permanente de la République de Singapour a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 10 septembre, en lui demandant de la distribuer aux Membres.

Introduction

1. Il y a longtemps que l'on a pris conscience de l'interface entre le commerce et la politique de la concurrence; néanmoins, l'intégration rapide et continue de l'économie mondiale par le biais de l'expansion du commerce et des flux d'investissement a suscité un regain d'intérêt pour ce sujet, et ce essentiellement en raison du double effet du renforcement de l'intégration économique:

- a) La mondialisation a en quelque sorte effacé la distinction entre la politique commerciale et la politique de la concurrence. L'accroissement de l'interdépendance économique a débouché sur l'adoption de stratégies commerciales mondiales. Les gouvernements ont donc dû revoir la nature, la portée et l'application des politiques visant à réglementer les activités commerciales. Les frontières entre les politiques ne sont plus aussi nettes qu'elles l'étaient.
- b) Les effets secondaires des deux politiques sont devenus plus marqués, et les décideurs se trouvent de ce fait confrontés à une multitude de nouveaux défis.

2. Dans ce contexte, l'examen au sein du Groupe de travail du "rapport entre les objectifs, les principes, les concepts, la portée et les instruments du commerce et de la politique de la concurrence"¹ est opportun et nécessaire.

3. La présente communication est une première contribution à cet examen. Elle ne prétend pas être exhaustive ni normative, mais:

- a) elle est axée sur l'interface entre le commerce et la concurrence du point de vue du système commercial multilatéral et de l'OMC;
- b) elle essaie de préciser certains des concepts, questions et problèmes clés dont le Groupe de travail devra tenir compte lors de ses délibérations; et

¹Liste récapitulative des questions à examiner - note informelle du Président.

- c) elle met en lumière certaines des considérations d'économie politique qui sous-tendent l'interface complexe entre le commerce et la politique de la concurrence.

Objets et portée

4. Les politiques en matière de commerce et de concurrence ont été élaborées pour répondre à des objectifs similaires. D'une manière générale, toutes deux visent à encourager la concurrence en vue d'accroître au maximum le bien-être et d'arriver à une répartition efficace des ressources. Pour atteindre ces objectifs, elles combinent des mesures positives, et des mesures correctives contre les comportements hostiles. Il existe cependant des différences clés dans leur orientation.

5. La politique de la concurrence s'entend de toute la gamme des politiques gouvernementales visant à influencer sur l'environnement concurrentiel dans lequel les entreprises opèrent dans une économie donnée.² Elle a pour objet d'identifier et de réglementer les structures, les restrictions concernant l'admission et le comportement des entreprises qui bloquent le processus concurrentiel. Elle vise plus spécialement à promouvoir le bon fonctionnement des marchés intérieurs pour accroître le plus possible les intérêts des consommateurs. *D'une manière générale, elle a donc une double orientation: a) les transactions intérieures; et b) les gains de bien-être qu'en retirent les consommateurs du fait de prix plus bas, d'un choix plus grand, etc.*³

6. Inversement, la politique commerciale réglemente principalement la concurrence transfrontières entre les entreprises. "C'est l'ensemble des lois, règlements, traités internationaux et positions de négociation adoptés par les gouvernements pour obtenir pour les entreprises nationales un accès aux marchés juridiquement obligatoire."⁴ Bien que des avantages macro-économiques tels que l'emploi, l'augmentation du revenu réel et le relèvement du niveau de vie soient des objectifs clés⁵, *la politique commerciale est normalement mise en oeuvre pour promouvoir les intérêts des producteurs et accroître les recettes d'exportation.* Les intérêts des consommateurs restent souvent un sujet de préoccupation secondaire. La politique commerciale a aussi un rôle compensatoire très important vis-à-vis des politiques d'autres pays. Les restrictions commerciales peuvent par exemple être utilisées comme élément de négociation pour soutirer des concessions à d'autres pays ou obliger des pays à respecter leurs engagements internationaux.

Interaction

7. Les liens entre ces deux politiques s'expliquent facilement. Le commerce international sert à renforcer la concurrence sur les marchés intérieurs. Un régime de commerce libéral contribue à faire en sorte que les producteurs nationaux n'aient pas un marché captif et soient donc tenus d'adopter

²D'après cette définition, la politique de la concurrence englobe des variables de politique telles qu'un régime de commerce libéral, une déréglementation plus poussée, la privatisation, la politique industrielle et, bien évidemment, le droit de la concurrence.

³Il existe cependant des exceptions. Les lois en matière de concurrence de certains pays ont une portée extraterritoriale en ce qu'elles prévoient des mesures visant à influencer sur l'environnement concurrentiel sur des marchés extérieurs. Les politiques de la concurrence peuvent aussi prendre en compte les intérêts des producteurs, par exemple lorsque les lois nationales en matière de concurrence prévoient des exemptions à l'intention des cartels d'exportation.

⁴Walter Goode, *Dictionary of Trade Policy Terms*, Centre for International Economic Studies, University of Adelaide.

⁵On trouve des déclarations dans ce sens dans les préambules du GATT de 1947 et de l'Accord sur l'OMC.

les moyens de production et de commercialisation les plus efficaces pour soutenir la concurrence des entreprises étrangères.⁶ Il favorise aussi une répartition efficace des ressources entre les pays sur la base de l'avantage comparatif. Ainsi, il aide la politique nationale de la concurrence à atteindre son objectif d'efficacité de la répartition des ressources. Inversement, les obstacles au commerce qui protègent des industries nationales spécifiques ont, dans certains cas, des effets anticoncurrentiels sur les marchés intérieurs.

8. Cependant, même lorsque les obstacles au commerce ont été maîtrisés, les importations peuvent se révéler inefficaces comme source de concurrence. Tel est le cas, par exemple, lorsqu'il y a collusion entre producteurs nationaux ou entre producteurs nationaux et étrangers ou exclusion de producteurs nationaux ou étrangers; lorsque les droits de propriété intellectuelle restreignent les importations parallèles ou l'utilisation de technologies concurrentes; ou lorsqu'il existe des obstacles privés ou réglementaires à l'accès aux circuits de distribution. Ces exemples montrent la légitimité du rôle de la politique de la concurrence. Il est probable que les mesures en matière de concurrence qui réduisent les obstacles artificiels à l'admission améliorent l'accès des importations ainsi que des concurrents nationaux et favorisent ainsi la réalisation des objectifs d'une politique commerciale libérale.

Divergence

9. *On peut donc considérer à juste titre que la libéralisation du commerce et la politique de la concurrence sont complémentaires et non substituables.* Malheureusement, dans la pratique, il existe d'importants points de divergence entre ces deux politiques et dans la manière dont elles sont mises en oeuvre. Ces différences semblent avant tout dues à:

- a) des considérations liées à l'économie politique; et
- b) des différences entre les procédures de réglementation.

10. Les politiques en matière de commerce et de concurrence peuvent souvent constituer un moyen commode du point de vue politique d'aider certains groupes nationaux. Les mesures commerciales restrictives, en particulier, risquent fort d'être "détournées" par des groupes de défense d'intérêts donnés. Elles transfèrent le coût de l'ajustement à l'étranger et les coûts pour l'économie nationale sont diffus et rarement visibles. Cela en fait des instruments de politique attrayants pour répondre aux intérêts catégoriels, qui ne sont pas nécessairement compatibles avec la maximisation du bien-être.⁷ Leur effet sur la concurrence n'est pas pris en compte parce que, comme on l'a déjà vu, la politique commerciale fait une plus grande place à la situation des entreprises nationales qu'au degré de bien-être des consommateurs.

11. Etant donné l'importance qu'elle accorde aux effets sur tous les acteurs du marché intérieur, la maximisation du bien-être est un paramètre clé de la politique de la concurrence. Mais toute politique nationale de la concurrence risque elle aussi d'être "détournée". Elle tend à évaluer les coûts et les avantages de comportements anticoncurrentiels en termes strictement nationaux et, d'un point de vue purement national, les pays peuvent arriver à des conclusions très différentes au sujet des avantages de fusions spécifiques ou de pratiques restrictives. C'est à l'évidence ce qui se passe lorsque des exemptions à la législation antitrust sont accordées à des cartels d'importation ou d'exportation. Quand elles formulent leur politique de la concurrence, les autorités doivent faire un choix fondamental entre les profits des entreprises et le bien-être des consommateurs. Lorsque les consommateurs affectés par des collusions ne sont pas des nationaux puisque les entreprises sont des entreprises exportatrices, le

⁶Les textes spécialisés appellent souvent ce phénomène l'hypothèse de la discipline par les importations.

⁷Dans ce contexte, le bien-être est défini comme la somme des rentes des consommateurs et des producteurs.

choix n'est plus à faire et la quête du profit des entreprises guide la politique. Les pays maximisent alors les avantages nationaux aux dépens du bien-être général et des objectifs de libéralisation du commerce.⁸

12. Si l'on considère les objectifs, la portée et les modalités d'application des réglementations et législations nationales, on constate que la situation varie considérablement d'un pays à l'autre, et ces différences peuvent être source de frictions dans les transactions transfrontières.⁹ Deux exemples sont souvent cités dans les textes sur le commerce et la politique de la concurrence: a) le laxisme des lois de la concurrence et/ou des moyens mis en oeuvre pour les faire respecter risque d'avoir un effet négatif sur le commerce international s'il en résulte que des pratiques anticoncurrentielles visant à entraver les importations sont tolérées; et b) la protection accordée à des secteurs spécifiques tels que les transports, la distribution et les intermédiaires commerciaux. La forte concentration industrielle qui s'ensuit peut en réalité agir comme un obstacle au commerce et à la concurrence dans ces secteurs. Il est à noter que, si l'on cite ces exemples, ce n'est pas pour défendre l'idée qu'il faut harmoniser les conceptions en matière de réglementation mais pour souligner que ces différences de conception entraînent des conflits entre la politique commerciale et la politique de la concurrence. Il faudrait examiner une multitude d'autres facteurs politiques et économiques avant de déterminer si une harmonisation de la réglementation est souhaitable ou même si elle permettrait en fait de réduire les "frictions des systèmes".

Deux exemples

13. Deux exemples en particulier vont permettre d'illustrer les diverses remarques faites jusqu'ici et surtout de donner une dimension concrète à certaines considérations d'ordre économique et de politique générale qui devraient sous-tendre les travaux de l'OMC sur le commerce et la politique de la concurrence.¹⁰

Restrictions du secteur privé

14. Les pratiques anticoncurrentielles des gouvernements, telles que les obstacles tarifaires et non tarifaires, ont fait l'objet de plusieurs négociations dans le cadre du GATT. Celles-ci ont permis d'élaborer des disciplines contraignantes et de réduire ces obstacles. Cependant, lorsqu'elles ont essayé de pénétrer sur des marchés étrangers, de nombreuses entreprises se sont récemment heurtées à une autre forme de protection, après les obstacles tarifaires, à savoir les pratiques anticoncurrentielles privées. "De plus en plus on s'inquiète de ce que les politiques libérales en matière de commerce international, qui permettront certes d'éliminer les obstacles publics (imposés par l'Etat) à la concurrence étrangère, ne s'attaquent pas aux restrictions concernant la concurrence, y compris la concurrence internationale, imposées par le secteur privé et amènent au contraire les producteurs nationaux non compétitifs à recourir

⁸Voir par exemple Jacquemin, A. (1994), *"Goals and Means of European Antitrust Policy after 1992"*, H. Demsetz et A. Jacquemin (éditeurs), *Antitrust Economics: New Challenges for Competition Policy* (Lund: Lund University Press).

⁹Sylvia Ostry parle de "frictions des systèmes". Voir Sylvia Ostry, *Beyond the Border: The New International Policy Arena*, E. Kantzerbach, H.-E. Scharrer et L. Waverman (éditeurs), *Competition Policy in an Interdependent World Economy*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993.

¹⁰Les restrictions imposées par le secteur privé et la discrimination par les prix ne sont que deux exemples des problèmes soulevés par l'interaction entre le commerce et la politique de la concurrence.

de plus en plus à de telles restrictions, qui remplaceront les restrictions directement imposées par l'Etat."¹¹

15. Les pratiques anticoncurrentielles du secteur privé soulèvent des questions difficiles. Essentiellement, elles font l'objet d'une action des gouvernements au plan national et les mesures adoptées reflètent cet état de fait. La disparité des approches suivies a engendré:

- a) des doutes quant à l'efficacité de la politique ou de la législation nationale en matière de concurrence. L'insuffisance des moyens mis en oeuvre pour faire respecter les règles donne couramment lieu à des plaintes;
- b) des pratiques relevant de la "politique du chacun pour soi", comme le montrent clairement, par exemple, les exemptions accordées par les lois de la concurrence aux cartels d'exportation. Du point de vue économique, ces cartels font augmenter les prix à l'exportation, ce qui se traduit par un gain au niveau des termes de l'échange pour le pays exportateur et par une perte correspondante pour les pays importateurs; et
- c) de ce fait, une incidence accrue de l'application extraterritoriale des lois nationales sur la concurrence.

16. Ce sont des préoccupations de ce genre qui ont donné naissance au mouvement en faveur de l'harmonisation des dispositifs de réglementation.¹² Cependant, plusieurs questions économiques et de politique générale importantes doivent être traitées avant que l'on puisse entamer un débat sur l'harmonisation des politiques en tant que solution universelle possible. Il s'agit entre autres des questions suivantes:

- a) Quelle est la portée des mesures anticoncurrentielles émanant véritablement du secteur privé? Selon certaines indications, de nombreuses pratiques anticoncurrentielles suivies par les entreprises bénéficient du soutien actif ou tacite des pouvoirs publics. Il est intéressant de noter qu'à l'occasion d'une évaluation faite par l'OCDE, la majorité des exemples de l'interaction entre le commerce et la politique de la concurrence fournis par plusieurs pays ne portait pas sur des arrangements strictement privés mais sur des arrangements dans lesquels le gouvernement jouait un rôle essentiel.¹³
- b) Si, de fait, les pratiques anticoncurrentielles sont en majorité soutenues par les pouvoirs publics, pourquoi l'OMC ne prévoit-elle pas un moyen de les combattre? Certains

¹¹Michael J. Trebilcock, *Competition Policy and Trade Policy - Mediating the Interface*, Journal of World Trade, 30 août 1996.

¹²Deux grandes tendances se dégagent dans les propositions en vue d'une harmonisation dans ce domaine. La plus ambitieuse préconise des règles internationales couvrant à la fois les normes en matière de politique de la concurrence et leur application au niveau national. Ces règles pourraient soit prévoir des normes minimales permettant une certaine diversité, soit être entièrement harmonisées. La deuxième tendance est axée exclusivement sur le respect des règles. Les normes nationales en matière de politique de la concurrence ne feraient pas l'objet de négociations mais les gouvernements seraient tenus d'accepter des obligations internationales pour ce qui est de l'application des lois et réglementations nationales existantes ou des normes minimales ou harmonisées nouvellement négociées en ce qui concerne l'application de la politique nationale de la concurrence.

¹³Les communications présentées sont récapitulées dans le document de l'OCDE, *Cas d'interaction entre la politique commerciale et la politique de la concurrence*, COM/TD/DAFFE/CLP(92)50 (1992).

commentateurs ont fait remarquer que les dispositions du mécanisme de règlement des différends de l'OMC applicables en cas de violation et de non-violation offrent déjà un moyen de lutte efficace contre les pratiques anticoncurrentielles privées qui annulent ou réduisent l'accès aux marchés négocié.¹⁴ Ils font valoir que l'option sans violation est un instrument utile qui n'a jamais été vraiment testé.

- c) Si l'accès au marché est l'objectif recherché, un renforcement de l'action menée à l'OMC pour réduire les obstacles au commerce et les pratiques commerciales restrictives ne serait-il pas un moyen plus efficace de promouvoir la contestabilité des marchés? "Plus les pays s'approcheront de la liberté d'accès aux marchés, moins il y aura de risques que les entreprises utilisent des pratiques commerciales restrictives sur les marchés internationaux."¹⁵

B. Discrimination par les prix

17. L'exemple le plus évident de la zone d'ombre qui existe entre la politique commerciale et la politique de la concurrence est la disparité des mesures utilisées par les gouvernements pour traiter la discrimination par les prix au niveau national et international.¹⁶

18. La politique de la concurrence s'attaque de diverses manières à ce problème. Dans la présente communication, deux points importants méritent d'être soulignés à nouveau. En premier lieu, la volonté d'éviction ou le comportement de prédateur sont un élément de référence aux fins de la politique de la concurrence. La discrimination par les prix doit être condamnée dans la mesure où elle peut être utilisée pour évincer des concurrents puis pour garder le marché fermé à la concurrence, de manière à engranger des profits monopolistiques. En second lieu, il est tenu compte de l'incidence des différences de prix sur tous les acteurs du marché (producteurs en aval, utilisateurs et consommateurs).

19. Dans le contexte de la politique commerciale, on appelle dumping la discrimination internationale par les prix. Le dumping consiste à vendre des marchandises sur un marché d'exportation à un prix inférieur à leur valeur normale dans le pays d'origine. Conformément aux règles du GATT, les Membres de l'OMC peuvent imposer des mesures antidumping lorsqu'il y a dumping et que celui-ci cause un dommage important aux producteurs nationaux. Dans le cadre de l'analyse antidumping, l'accent est donc mis sur l'ampleur de la marge de dumping, c'est-à-dire la différence par rapport à la valeur normale (contrairement à l'intention d'éviction), et sur l'importance du dommage causé par cette discrimination en matière de prix aux producteurs nationaux concurrents sur le marché importateur (contrairement à l'évaluation globale de l'incidence du dumping sur l'économie).

20. Ces différences d'orientation n'auraient pas d'importance si elles n'avaient pas les effets négatifs suivants:

¹⁴Voir par exemple Bernard M. Hoekman et Petros C. Mavroidis (1994), *Competition, Competition Policy and the GATT*, World Economy, 17 (2):121-50. Selon les auteurs, le soutien actif accordé aux pratiques restrictives du secteur privé par le biais d'un manquement à une obligation contractée dans le cadre de l'OMC ferait automatiquement l'objet d'une plainte au titre de l'article XXIII a) du GATT, alors qu'un soutien tacite, par le biais notamment d'une application laxiste de la législation nationale de la concurrence, pourrait faire l'objet d'une plainte sans violation dans le cadre de l'article XXIII b).

¹⁵*Ibid.*

¹⁶On entend par discrimination par les prix la vente d'une même marchandise ou d'un même service à des prix différents sur différents marchés.

- a) Compte tenu des normes moins rigoureuses utilisées pour déterminer s'il y a discrimination par les prix et de l'importance qu'elle accorde aux intérêts des producteurs, la politique antidumping est activement détournée par les secteurs à des fins protectionnistes. De nombreuses études empiriques ont montré que les actions antidumping réduisaient sensiblement la concurrence sur les marchés concernés.¹⁷ *Ainsi, l'ironie veut que les mesures antidumping tendent à renforcer l'effet qu'elles sont censé éliminer: elles réduisent les possibilités d'accès au marché au lieu de les accroître.*
- b) Les mesures antidumping sont source d'importantes frictions commerciales. Outre qu'elles risquent d'être "détournées" par des groupes de producteurs, elles se révèlent souvent arbitraires et la détermination des marges de dumping et des dommages sur lesquelles elles reposent est souvent exagérée. Il arrive aussi souvent qu'elles ne portent pas seulement sur les importations faisant l'objet dumping et les exportateurs coupables de dumping: pour des raisons de "convenance administrative", elles sont appliquées à toutes les exportations du produit visé en provenance du pays exportateur en cause, même si les marchandises sont produites et exportées par des entreprises non soumises à l'enquête et n'ayant pas été jugées coupables de dumping. En substance, les actions antidumping constituent une forme de protection discriminatoire, qui souvent n'est pas transparente, et faussent sensiblement la structure de la production, de la consommation et du commerce.
- c) L'analyse antidumping peut constituer une dérogation importante au principe du traitement national du GATT: elle soumet les producteurs étrangers à des contraintes beaucoup plus lourdes en ce qui concerne la détermination des prix que celles auxquelles les producteurs nationaux sont soumis en application des lois nationales, y compris la loi sur la concurrence.

Conclusion

21. C'est intentionnellement que la présente communication ne propose pas de solution en ce qui concerne la politique à suivre. L'interface entre le commerce et la politique de la concurrence est complexe et revêt de nombreux aspects. Il s'agissait ici d'identifier certains des liens de complémentarité, des anomalies et des problèmes d'économie politique qui lui sont associés. On espère que les points soulevés aideront à mieux comprendre l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence. En conclusion, seule une meilleure compréhension du problème permettra à l'OMC d'évaluer en toute connaissance de cause les options qui s'offrent à elle dans ce domaine.

¹⁷Diverses études ont montré que les actions antidumping pouvaient encourager la formation de cartels et d'autres pratiques restrictives et donc réduire la concurrence par les prix sur les marchés concernés. Voir par exemple P. Messerlin, *Antidumping Regulations or Procartel Law? The EC Chemical cases*, World Economy (1990), 13.