

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

WT/WGTCP/W/30

15 septembre 1997

(97-3668)

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

Original: anglais

COMMUNICATION DE LA NOUVELLE-ZELANDE

La Mission permanente de la Nouvelle-Zélande a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 10 septembre 1997, en lui demandant de la distribuer aux Membres.

COMMUNICATION DE LA NOUVELLE-ZELANDE SUR LE POINT A DE L'ORDRE DU JOUR DE LA REUNION DES 16 ET 17 SEPTEMBRE 1997 DU GROUPE DE TRAVAIL DE L'INTERACTION DU COMMERCE ET DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

Rapport entre les objectifs, les principes, les concepts, la portée et les
instruments du commerce et de la politique de la concurrence

Introduction

1. L'économie internationale se caractérise de plus en plus par la mondialisation de la production et des finances. La mondialisation signifie que les entreprises cherchent de plus en plus à franchir les frontières nationales pour s'assurer un soutien logistique, s'approvisionner en intrants, attirer des investissements et développer de nouveaux marchés dans de nombreux pays. Le processus de la mondialisation s'accompagne d'un renforcement de l'intégration des marchés des facteurs et des produits. L'internationalisation accrue des entreprises va entraîner un remodelage, qui se poursuivra au siècle prochain, du cadre dans lequel s'inscrira l'action des autorités nationales, et elle a déjà créé de nouvelles possibilités et de nouveaux enjeux pour le système commercial mondial.

2. De plus en plus, on reconnaît que, pour tirer parti des avantages qui découlent de l'environnement mondial, les gouvernements doivent faire porter leur attention sur les questions ayant trait à la compétitivité des marchés intérieurs. Un environnement dans lequel la concurrence s'exerce librement sera très probablement synonyme de croissance économique durable dans la mesure où il crée des possibilités de dégager des bénéfices, offre un plus grand choix aux consommateurs et encourage ainsi les entreprises à améliorer en permanence leur efficacité et à se montrer novatrices.

3. La compétitivité dépend de la capacité des entreprises de participer à la concurrence dans des branches d'activité spécifiques tant au plan national qu'au plan international. Essentiellement, le degré de contestabilité d'un marché donné est fonction des obstacles qui existent à l'entrée sur ce marché. Ainsi, un marché parfaitement contestable est un marché à l'entrée duquel il n'existe pas d'obstacles importants, en d'autres termes, un marché sur lequel le processus concurrentiel n'est pas restreint.

4. On sait maintenant que, même lorsqu'on élimine les mesures de contrôle traditionnelles aux frontières, il reste d'importants obstacles à l'entrée sur les marchés. Les obstacles dressés par les pouvoirs publics ou par les pratiques anticoncurrentielles et collusoires stratégiques des entreprises privées continuent à mettre à l'épreuve l'environnement commercial mondial.

5. Avec l'intégration des intérêts commerciaux partout dans le monde, les décideurs se penchent de plus en plus sur l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence. Les entreprises s'intéressent de plus en plus aux lois régissant la concurrence et à l'environnement réglementaire des divers pays et elles font pression sur les gouvernements pour qu'ils offrent, en matière de commerce et d'investissement, un environnement concurrentiel qui leur permette d'opérer facilement par-delà des frontières nationales. Aujourd'hui, la politique de la concurrence et le commerce sont inextricablement liés. Alors que traditionnellement elle était axée sur les mesures de contrôle imposées à la frontière par les gouvernements, la politique commerciale s'étend, maintenant que les restrictions à la frontière ont été réduites, à toute une gamme de mesures s'appliquant une fois la frontière passée. De même, alors que traditionnellement la politique de la concurrence était axée sur les marchés intérieurs, avec la mondialisation, les responsables s'intéressent plus aux mesures à la frontière et à leur incidence sur le comportement du marché intérieur. L'expansion du champ des politiques en matière de commerce et de concurrence renforce l'interaction de ces politiques et les possibilités de convergence et de conflit.

6. La présente communication a pour objet d'explorer le rapport entre les objectifs, les principes, les concepts, la portée et les instruments du commerce et de la politique de la concurrence.

La politique de la concurrence

7. Dans son acception la plus large, l'expression "politique de la concurrence" désigne toutes les politiques visant directement à accroître les possibilités de concurrence entre les entreprises. Elle couvre les interventions gouvernementales qui ont des répercussions sur l'environnement concurrentiel et les pratiques anticoncurrentielles du secteur privé. Tous les pays ont une politique de la concurrence même si elle ne porte pas toujours ce nom. La politique de la concurrence est importante parce que la concurrence stimule l'efficacité économique, encourage les entreprises à offrir à leurs clients des choix intéressants du point de vue de la qualité/des prix et renforce la compétitivité internationale des utilisateurs en aval. Elle ne se limite pas à la législation en matière de concurrence ou aux lois antitrust. Les mesures de déréglementation qui réduisent les obstacles dressés contre les nouveaux concurrents dans un secteur ou le recours à une concurrence accrue plutôt qu'à des contrôles de prix pour limiter les hausses de prix sont des formes de politique de la concurrence. La privatisation des entreprises d'Etat, surtout lorsque les entreprises sont exposées aux forces de la concurrence, peut en être une autre forme. Et de nombreuses autres mesures ont aussi une incidence au niveau de la politique de la concurrence.

8. D'une manière générale, la politique de la concurrence cherche à promouvoir une répartition efficace des ressources par le jeu de marchés ouverts et concurrentiels. Elle repose sur le principe selon lequel il faut réduire au minimum les obstacles dressés par les pouvoirs publics ou le secteur privé à l'entrée ou à la sortie des marchés. Les responsables de la politique de la concurrence disent que pour réduire au minimum les barrières dressées par les pouvoirs publics, ceux-ci ne doivent intervenir que là où des gains de bien-être sont clairement identifiés. En outre, lorsque leur intervention est justifiée, les pratiques réglementaires et administratives doivent être transparentes, appliquées systématiquement et fondées sur le principe de la non-discrimination, et les coûts de transaction et d'application doivent rester aussi faibles que possible.

9. Certaines instances poursuivent divers autres objectifs, dont la protection des petites entreprises et la promotion de la politique industrielle nationale. Or, nombre de ces objectifs secondaires sont en contradiction avec l'objectif premier. La protection des petites entreprises se fait au détriment des

économies d'échelle et de gamme et l'octroi de subventions au détriment d'une utilisation plus efficace des ressources ainsi attribuées dans d'autres secteurs de l'économie.

La politique commerciale

10. La politique commerciale décrit les mesures et les pratiques du régime de commerce des divers pays. Elle couvre deux grandes questions interdépendantes. D'abord, une politique commerciale libérale cherche à créer des possibilités commerciales, c'est-à-dire à garantir une plus grande liberté des échanges en éliminant les obstacles tarifaires et non tarifaires. Ensuite, elle cherche à assurer la loyauté des échanges en éliminant les pratiques anticoncurrentielles. Ce concept de commerce loyal est difficile à définir. Il devrait supposer la création d'un système plus équitable dans le cadre duquel la conduite des échanges serait fondée sur l'avantage compétitif des agents plutôt que sur la puissance économique et l'influence du gouvernement.

11. La politique commerciale englobe toute une gamme de mesures gouvernementales visant à atteindre le double objectif de la liberté et de la loyauté des échanges. Cependant, comme on l'a déjà vu, une politique commerciale libérale ne consiste plus seulement à réduire les restrictions traditionnelles à la frontière telles que les droits de douane et les licences d'importation, elle couvre aussi les obstacles non tarifaires, tels que les mesures sanitaires et phytosanitaires et les règlements techniques qui limitent l'accès transfrontières. En outre, les politiques visant à encourager un commerce loyal portent aussi sur les subventions intérieures et les subventions à l'exportation et les autres formes de soutien qui établissent une discrimination en faveur des producteurs nationaux.

12. L'objectif de la liberté des échanges concorde avec la promotion du bien-être mondial et l'amélioration de l'efficacité économique. Toutefois, les mesures visant à assurer la loyauté des échanges, si elles sont mal appliquées, peuvent aller à l'encontre des principes de la libéralisation du commerce. Dans certains cas, ces mesures peuvent être un outil efficace pour lutter contre les pratiques commerciales déloyales et les interventions injustifiables de l'Etat et donc aboutir à long terme à plus d'efficacité mais, dans d'autres, notamment lorsqu'elles sont utilisées comme une restriction déguisée au commerce, elles peuvent entraîner une perte nette de bien-être au plan mondial et une baisse d'efficacité économique. Ce risque de conflit entre les objectifs qui sous-tendent la politique commerciale est examiné plus en détail dans la section suivante.

Interaction de la politique commerciale et de la politique de la concurrence

13. En général, la politique de la concurrence et la libéralisation du commerce cherchent à atteindre le même objectif - l'efficacité économique, la première en libéralisant les marchés intérieurs et en prévoyant des lois qui protègent et encouragent la concurrence, la seconde en libéralisant les marchés, traditionnellement en éliminant les obstacles au commerce en place à la frontière. De fait, la liberté des échanges et le comportement concurrentiel sont des conditions nécessaires d'efficacité.

14. Bien que les objectifs premiers des politiques en matière de concurrence et de commerce soient étayés par la théorie économique et compatibles les uns avec les autres, des tensions subsistent entre ces deux politiques. Plus spécifiquement, les spécialistes de la politique commerciale craignent que le comportement anticoncurrentiel des entreprises ne réduise l'accès aux marchés. Inversement, les responsables de la politique de la concurrence craignent les effets anticoncurrentiels potentiels de certaines mesures prises dans le cadre de la politique commerciale.

15. L'interaction du commerce et de la politique de la concurrence est brièvement examinée ci-après.

Politiques commerciales qui affectent la concurrence

16. D'une manière générale, les politiques qui ont pour effet de réduire les restrictions à l'importation et à l'investissement étranger accroissent la contestabilité des marchés intérieurs. Les politiques libérales en matière de commerce et d'investissement ont donc tendance à soutenir les objectifs de la politique de la concurrence.

17. Inversement, certaines mesures commerciales peuvent limiter l'accès des importations et réduire le champ de la concurrence. Ces mesures, qui peuvent être tarifaires ou non tarifaires, sont appliquées pour de nombreuses raisons: promotion de l'industrie nationale, production de recettes, sécurité nationale, santé et sécurité publiques, etc.

18. Si les obstacles tarifaires traditionnels et diverses restrictions quantitatives ont été réduits ces dix ou 20 dernières années, il faut veiller à ce que les mesures de la zone grise ne soient pas rétablies. Dans le passé, ces mesures ont pris la forme de restrictions volontaires des exportations, d'arrangements de commercialisation ordonnée et de divers autres arrangements volontaires qui ont eu pour effet de fausser la concurrence internationale.

19. Diverses mesures commerciales, tel le dumping, sont censées contrer les pratiques "déloyales" suivies par d'autres partenaires commerciaux. Le dumping est la pratique qui consiste à vendre des marchandises sur un marché d'exportation à un prix inférieur à leur valeur normale dans l'économie d'origine. En vertu des règles de l'OMC, les Membres peuvent prendre des mesures antidumping en cas de dumping causant un dommage important aux producteurs nationaux.

20. Du point de vue de la politique de la concurrence, le problème que posent ces lois est que le processus analytique ne prévoit qu'une analyse partielle du bien-être. Il s'agit avant tout de déterminer s'il y a discrimination par les prix au niveau international et, dans l'affirmative, si elle cause un préjudice aux producteurs nationaux. Cette place faite à l'incidence sur les producteurs nationaux permet d'imposer des mesures de protection à la frontière sans qu'il soit nécessaire de montrer que les politiques des prix des entreprises étrangères portent préjudice à l'économie nationale dans son ensemble. Tel n'est pas le cas de la politique de la concurrence qui prend aussi en compte les effets de la politique des prix sur les autres acteurs du marché (producteurs, utilisateurs et consommateurs en aval). En d'autres termes, l'analyse antidumping ne tient pas compte de l'incidence globale du dumping sur l'économie. Ainsi, des droits antidumping peuvent être imposés pour contrer une discrimination par les prix qui est favorable à la concurrence ou au pays importateur en ce sens qu'elle améliore le bien-être économique global.

Politique de la concurrence et incidence sur le commerce

21. Les mesures prises dans le cadre de la politique de la concurrence pour abaisser les obstacles artificiels à l'accès aux marchés auront probablement pour résultat d'améliorer l'accès des importations et des concurrents nationaux et elles vont donc dans le sens des objectifs d'une politique commerciale libérale. Cependant, si elles ne tiennent pas compte des réalités de l'environnement mondial ou si elles sont mises en oeuvre de manière inefficace ou inadéquate, elles peuvent laisser des obstacles en place et donc être moins favorables à la liberté des échanges. Ces points sont examinés ci-dessous.

Réglementation

22. La mondialisation a sensibilisé les esprits aux effets de l'environnement réglementaire national. En d'autres termes, on se préoccupe de plus en plus au niveau international d'un ensemble de questions qui relevaient autrefois de la politique intérieure.

23. La réglementation s'entend de l'ensemble des instruments juridiques par lesquels les institutions, à tous les niveaux de l'administration, imposent des obligations ou des restrictions au comportement du secteur privé. L'environnement réglementaire a une incidence directe sur la croissance des activités commerciales. La nécessité de se conformer à diverses réglementations dans les diverses parties du monde peut réduire les incitations à investir et entraver le flux des marchandises et des services entre les entreprises tant au niveau national qu'au niveau international. Il en résulte un accroissement des coûts des opérations commerciales et, à long terme, le consommateur y perd.

24. L'un des grands objectifs de la politique commerciale est de faire en sorte qu'il n'en coûte pas plus aux entreprises étrangères de respecter la réglementation d'un pays qu'il n'en coûte aux entreprises de ce pays; c'est le principe du traitement national. Des obstacles inutiles à l'admission des entreprises étrangères peuvent apparaître dans les cas suivants:

- un règlement s'applique exclusivement aux entreprises étrangères;
- un règlement est formulé de telle manière qu'il désavantage sensiblement les entreprises qui ne sont pas implantées dans le pays, même s'il s'applique également aux entreprises nationales et aux entreprises étrangères;
- un règlement favorise les bénéficiaires et empêche l'accès de nouveaux concurrents - par exemple les services réseau comme les télécommunications et les services publics; et
- les entreprises nationales sont mieux informées des modifications de la réglementation. Souvent le respect d'un règlement s'accompagne de gros investissements à fonds perdus. Lorsque les entreprises nationales connaissent mieux la nature et la forme des nouveaux règlements, elles peuvent s'adapter plus rapidement au nouveau cadre réglementaire, ce qui leur confère un avantage par rapport aux entreprises étrangères.

25. Ces obstacles réglementaires influent sur le niveau de la concurrence non seulement dans le commerce des marchandises mais aussi dans celui des services. De fait, c'est dans le secteur des services que la discrimination à l'égard de la concurrence étrangère est la plus manifeste. Parmi les obstacles réglementaires à la concurrence étrangère, on peut citer les restrictions concernant l'investissement étranger direct, la réglementation de l'accès à certaines professions et l'accès aux réseaux et la discrimination à l'égard de la participation étrangère.

Comportement anticoncurrentiel des entreprises nationales à l'étranger

26. Un autre aspect de la politique de la concurrence qui préoccupe les responsables est que de nombreux pays ne s'attaquent pas aux pratiques anticoncurrentielles des entreprises nationales opérant à l'étranger. Si la collaboration entre les entreprises peut entraîner une augmentation de l'efficacité en permettant aux petites entreprises de tirer parti des économies d'échelle, elle risque aussi, en théorie, d'être préjudiciable à la concurrence et donc de réduire le bien-être si elle s'accompagne d'une position dominante sur le marché. Les lois régissant la concurrence étant axées sur le marché intérieur, les entreprises se comportant de manière anticoncurrentielle à l'étranger peuvent ne pas être assujetties à leur discipline.

Exemptions à la politique de la concurrence

27. De nombreux pays autorisent certains arrangements ou les exemptent de l'application de la législation lorsqu'ils contribuent à la réalisation des objectifs de bien-être national, sans tenir compte de leurs effets sur le bien-être au niveau mondial. De telles exemptions risquent de dresser des obstacles

à l'accès et de réduire les forces concurrentielles sur les marchés concernés, entraînant une hausse des prix et une baisse de la production.

Différentes approches en ce qui concerne le droit de la concurrence et son application

28. Il y a toujours eu un grand nombre d'approches différentes en ce qui concerne le droit de la concurrence et son application. Dans le passé, on considérait généralement que ces différences n'avaient pas d'importance. Aujourd'hui, la mondialisation fait que l'on se préoccupe davantage de la compatibilité des législations en la matière, et cela du fait de l'internationalisation croissante du droit des affaires, notamment en relation avec l'augmentation rapide du nombre des fusions, des alliances stratégiques et des pratiques commerciales transnationales.

29. Les responsables de la politique commerciale s'inquiètent maintenant des conséquences néfastes que le laxisme des lois ou l'insuffisance des moyens mis en oeuvre pour les appliquer peuvent avoir sur le commerce international. L'un ou l'autre de ces facteurs permet aux entreprises nationales de réguler les marchés au détriment des importations par le biais de monopoles d'importation, de boycotts ou d'une exclusion du marché. On craint aussi que de nombreuses lois sur la concurrence contiennent des exemptions autorisant des arrangements et pratiques commerciaux spécifiques, tels que les arrangements horizontaux et les restrictions verticales. Il faut prévoir un cadre solide pour l'analyse économique de ces arrangements. Les exemptions dont bénéficient des arrangements commerciaux comme les projets conjoints de recherche-développement et les arrangements d'exclusivité risquent eux aussi de réduire sensiblement l'accès aux marchés même s'ils accroissent l'efficacité de l'économie du pays.

Conclusion

30. Le processus de mondialisation a créé de nouveaux défis et de nouvelles possibilités pour les gouvernements. De plus en plus, on reconnaît que la libéralisation du commerce ne permet pas à elle seule d'arriver à une croissance économique durable et que les gouvernements doivent faire porter leur attention sur toutes les questions touchant la contestabilité des marchés intérieurs.

31. Il est maintenant admis que même si l'on élimine les mesures de contrôle traditionnelles à la frontière, il subsiste d'importants obstacles à l'accès. Les barrières dressées par les gouvernements ou par les actions stratégiques anticoncurrentielles et collusoires des entreprises privées continuent de mettre à l'épreuve le système commercial mondial.

32. Il en résulte aussi de nouveaux défis pour les responsables de la politique de la concurrence et de la politique commerciale. Si la politique du commerce porte maintenant davantage sur les questions qui se posent une fois la frontière franchie et qui affectent le commerce international, les responsables de la politique de la concurrence s'intéressent plus aux mesures à la frontière et à leur incidence sur le comportement des marchés intérieurs. Il s'ensuit une interaction accrue des deux politiques.

33. En théorie, les deux politiques ont le même objectif premier, l'efficacité économique, et elles peuvent se renforcer mutuellement. La politique de la concurrence peut renforcer la politique commerciale en s'attaquant aux réglementations nationales et aux comportements du secteur privé qui entravent la libéralisation à la frontière. Inversement, la politique commerciale peut renforcer la politique de la concurrence en ouvrant les marchés à la concurrence des importations pour réduire la puissance commerciale des industries nationales.

34. Cependant, il y a des cas où ces deux politiques ne se renforcent pas mutuellement. Plus précisément, des problèmes peuvent se poser lorsqu'on ne tient pas compte de l'incidence globale de la politique commerciale sur la concurrence sur le marché intérieur. De même, les politiques de la

concurrence qui sont axées sur le marché intérieur, inefficaces ou mal appliquées, peuvent créer des problèmes d'accès et être peu favorables au libre-échange.

35. Le défi pour les responsables de la politique commerciale et de la politique de la concurrence est de convenir de principes en matière de concurrence et de réglementation qui constituent une approche cohérente pour tous les aspects de la politique économique. A terme, il faudra pour cela veiller à ce que les deux politiques aient pour seul grand objectif l'efficacité de la production et de la consommation dans l'économie. Au bout du compte, il est probable que les politiques en matière de commerce et de concurrence convergeront jusqu'à un point où il ne sera plus justifié de les différencier.