

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/WGTCP/W/134

15 juillet 1999

(99-2930)

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

Original: anglais

COMMUNICATION DU JAPON

La Mission permanente du Japon a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 10 juin 1999, en lui demandant de la distribuer aux Membres.

I. INTRODUCTION

Lors de la précédente réunion, le Japon a communiqué une note relative au cadre de l'OMC en matière de concurrence. Dans ce contexte, divers Membres ont exprimé leur avis ou leurs préoccupations concernant le lien entre la politique de la concurrence et les questions de développement ou de souveraineté nationale. Le Japon estime qu'il est important de prendre pleinement en compte ces avis dans les débats sur le "cadre" en question. Il expose, dans le présent document, son point de vue sur les principales questions soulevées jusqu'à présent, notamment le lien entre la politique de la concurrence et le développement économique, ainsi que les relations entre politique de la concurrence et souveraineté nationale. Nous présentons également ici plusieurs propositions liées aux idées que nous avons exposées dans le document soumis à la réunion précédente.

II. LIEN ENTRE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

Jusqu'à la fin de l'année dernière, le lien entre le développement économique et la politique de la concurrence a fait l'objet d'un débat animé et concret. Au cours des discussions, le Groupe de travail s'est rallié en majorité à l'idée que la concurrence avait un rôle à jouer dans le développement économique, comme en atteste le rapport qu'il a adressé au Conseil général au mois de décembre dernier (paragraphe 37). De fait, certaines pratiques anticoncurrentielles telles que les ententes injustifiables et les boycotts horizontaux concertés sont employées aux dépens d'autres producteurs ou de consommateurs et ont manifestement des conséquences néfastes sur le développement économique d'une nation. Il importe donc que les pays en développement garantissent une concurrence libre et loyale en interdisant les pratiques anticoncurrentielles.

Pourtant, dans la réalité, tous les Membres n'ont pas une perception commune et globale de l'importance du droit et de la politique de la concurrence. Cela peut s'expliquer par le fait que certains Membres ont une crainte profonde de voir leurs entreprises locales se faire dominer par des concurrents étrangers si des lois et des politiques de la concurrence étaient élaborées et mises en œuvre. Bien que la plupart de ces Membres reconnaissent qu'une concurrence intérieure soutenue par une législation et une politique spécifiques contribuerait à la croissance de leur économie nationale, ils craignent que la concurrence avec des entreprises étrangères ne se trouve également facilitée, ce qui pourrait compromettre le développement d'entreprises locales. Cette crainte pourrait être l'un des motifs pour lesquels ces pays hésitent à renforcer leur droit et leur politique de la concurrence.

Cependant, toute législation ou politique de la concurrence consiste à établir des règles régissant le marché. L'étendue des marchés visés et le nombre d'acteurs autorisés à y intervenir sont des questions distinctes qui font intervenir bien d'autres facteurs. Ainsi, même sur un marché national où les importations et les capitaux étrangers sont totalement interdits, aucune pratique anticoncurrentielle telle que la formation de cartels ne devrait être autorisée. En effet, plus un marché est fermé aux produits et aux services étrangers, plus il est important de garantir la concurrence à l'intérieur de ce marché. Quant aux questions relatives à la concurrence des entreprises étrangères, et bien que tout dépende de la manière dont le cadre de l'OMC est envisagé, elles devraient en principe être traitées de manière exhaustive au cours d'autres débats concernant les mesures commerciales restrictives, les restrictions à l'investissement et les textes régissant l'entrée sur les marchés et la fixation des prix, car tous ces domaines ont une incidence directe sur cette concurrence.

Compte tenu des éléments qui précèdent, nous souhaitons faire connaître ici notre opinion sur trois questions concernant le droit et la politique de la concurrence en tant que moyens permettant de favoriser la concurrence intérieure et le développement économique.

1) La restriction de la concurrence peut-elle contribuer au développement économique?

Certains estiment que dans l'intérêt du développement économique, le nombre d'acteurs devrait être limité dans chaque secteur afin que les acteurs puissent bénéficier d'économies d'échelle et que les ressources puissent être allouées en fonction des priorités. Ainsi, selon cette théorie, en limitant les nouveaux investissements en équipements et installations et en encourageant les fusions entre les entreprises existantes, la concurrence intérieure devrait s'atténuer et les entreprises pourraient devenir suffisamment fortes pour affronter la concurrence internationale.

L'expérience acquise par le Japon montre que le fait de favoriser la concurrence entre des entreprises du pays plutôt que de la réduire a souvent contribué à améliorer la compétitivité internationale de ces entreprises. Il faut laisser les entreprises rivaliser entre elles, y compris avec de nouveaux venus, car l'activité commerciale et l'entrée sur les marchés se trouvent stimulées lorsque le plus grand nombre possible d'entreprises peuvent librement agir et sont autorisées à exploiter leurs capacités et leur originalité. Dans des secteurs tels que le textile, l'automobile ou les microprocesseurs, qui ont été des moteurs de la croissance économique japonaise, les entreprises du pays se sont livrées à une concurrence sans merci. On favorise donc le développement de secteurs concurrentiels au niveau international en exposant ces secteurs à la concurrence sur les marchés intérieurs.

2) Exemptions de la législation en matière de concurrence

La Loi antimonopole du Japon prévoit des exemptions autorisant un certain nombre de cartels au Japon. Les plus importants d'entre eux étaient les suivants:

a) Cartels de crise

En cas de grave dépression conjoncturelle, les entreprises sont autorisées à former un cartel si elles se trouvent confrontées à un risque de faillite à grande échelle et qu'une telle faillite aurait de graves conséquences sur les industries connexes et, à terme, sur l'économie nationale.

b) Cartels de rationalisation

Les entreprises sont autorisées à s'entendre sur les types de produits que chacune d'elles produira et à grouper leurs achats de matières premières afin de rationaliser leur fonctionnement en réduisant leurs coûts de production et en améliorant la technologie.

c) Cartels de petites et moyennes entreprises (PME) et coopératives de PME

Les petites entreprises sont autorisées à se regrouper pour pouvoir concurrencer les grandes entreprises sur un pied d'égalité.

d) Cartels d'exportation et d'importation

Les entreprises sont autorisées à former des cartels pour faire du commerce d'exportation et d'importation ou pour acheter ou vendre sur le marché intérieur à des fins d'exportation et d'importation. Les cartels d'exportation sont également destinés à éviter d'éventuelles frictions commerciales avec des entreprises des pays importateurs.

e) Cartels de récession structurelle

Les cartels sont autorisés pour faciliter la sortie d'entreprises d'une branche de production aux prises avec une récession structurelle, comme les charbonnages.

f) Cartels de promotion sectorielle

Ces cartels sont autorisés pour favoriser le développement d'un secteur économique spécifique, par exemple les machines, l'électronique ou les télécommunications.

g) Cartels des secteurs liés à la santé publique

Dans certains secteurs liés à la santé publique tels que la coiffure ou la blanchisserie, la formation de cartels est autorisée pour éviter une concurrence excessive susceptible de nuire à la protection de la santé et de l'intérêt publics.

Sur ces sept types de cartels, seul le type f) vise à promouvoir le développement industriel. Néanmoins, ce type de cartels a rarement été employé. Dans certains secteurs prometteurs, des entreprises qui avaient été autorisées à proposer la formation d'un cartel pour bénéficier d'une exemption n'en ont finalement pas créé, tandis que d'autres qui n'étaient pas visées par les exemptions ont été contraintes de devenir compétitives grâce à la concurrence intérieure.

Les exemptions n'ont donc eu aucun effet direct sur le développement industriel du Japon. En revanche, des cartels de crise ont par exemple été constitués pour éviter des faillites à grande échelle dans des secteurs en déclin où ces faillites auraient eu de graves conséquences sur les secteurs connexes. Cependant, dans le contexte de la mondialisation des économies, il serait difficile de faire en sorte que les cartels demeurent aussi efficaces, car leurs participants finiraient par perdre leurs marchés au profit d'importations plus compétitives provenant d'entreprises étrangères efficaces, ce qui ne ferait qu'aggraver la situation.

Avant de mettre en place un système d'exemptions, il convient donc de mener des études minutieuses en tenant compte des effets néfastes de ces systèmes sur la concurrence et d'autres objectifs politiques. Même si l'on instaure un tel système, il faut le réexaminer périodiquement afin de déterminer s'il doit être modifié ou aboli compte tenu des changements intervenus dans l'économie nationale ou mondiale.

3) Conséquences sociales de la politique de la concurrence

Les effets de la politique de la concurrence sur la société, et en particulier sur l'emploi, varient selon le secteur industriel ou la région, ou dans le temps. Ainsi, on craint parfois que la promotion d'une politique de la concurrence ne menace, même provisoirement, l'emploi dans certaines régions ou branches de production. C'est notamment le cas dans les industries et les régions où des entreprises inefficaces maintiennent un certain niveau d'emploi, et où l'instauration d'une telle politique pourrait créer un grave problème de chômage.

On peut comprendre que la crainte du chômage fasse hésiter les responsables politiques à promouvoir une politique de la concurrence. Néanmoins, d'autres secteurs et d'autres consommateurs seraient sacrifiés sur le plan économique, et l'accroissement du bien-être économique national serait lui-même compromis si une telle politique n'était pas instaurée. Il est donc souhaitable a) d'accroître le bien-être économique national en mettant activement en œuvre une politique de la concurrence et b) de réduire au minimum les conséquences néfastes de cette politique sur la société en développant de nouveaux secteurs économiques, en favorisant la mobilité professionnelle, en aidant les chômeurs et en instaurant des politiques de redistribution du revenu dans le cadre d'un consensus social. C'est pourquoi il est primordial d'obtenir le soutien du public pour instaurer une politique de la concurrence.

Pour promouvoir sa "Réforme économique structurelle", le Conseil des ministres du Japon a décidé d'instaurer en janvier 1999 une "Stratégie de revitalisation des industries" axée sur le développement de l'investissement afin de créer des emplois qualifiés en donnant naissance à de nouveaux secteurs d'activité et en améliorant la productivité. Le Japon fait actuellement tout son possible pour revitaliser ses industries. Pour développer de nouveaux secteurs et créer des emplois, l'État vient en aide aux particuliers qui souhaitent créer leur entreprise et il soutient les activités à risque. Il a également entrepris d'améliorer le climat des affaires pour encourager les entreprises riches en ressources, notamment technologiques et humaines, à tirer parti de ces ressources pour mener une politique agressive de développement et d'expansion de nouvelles activités tout en améliorant l'efficacité de leurs activités actuelles. Pour ce faire, les entreprises en question peuvent par exemple créer de nouvelles activités dans le cadre de leurs structures existantes, ou dissocier plusieurs activités en les confiant à des sociétés distinctes. Par ailleurs, le gouvernement japonais accélère la mise en œuvre de mesures dans les 15 nouveaux secteurs d'avenir définis dans le "Plan d'action pour la réforme de la structure économique" que le Conseil des ministres a adopté en mai 1997. Parallèlement, il concentre ses efforts sur l'amélioration de la mobilité des ressources humaines (pour résoudre le problème de l'inadéquation de la demande et de l'offre d'emplois) et des capacités professionnelles des travailleurs (employabilité).

III. SOUVERAINETÉ NATIONALE ET POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

Les débats menés par le Groupe de travail sur la question de la souveraineté nationale ont mis en lumière a) la nécessité d'instaurer une législation en matière de concurrence en tant qu'instrument d'une politique de la concurrence, et b) la façon dont sont traités, dans les instances internationales, les conflits liés à différents cas de violation de cette législation. Nous souhaitons exposer ici notre point de vue sur la manière dont ces deux problèmes devraient être abordés.

1) Droit et politique de la concurrence

Pour mettre en œuvre de manière efficace une politique de la concurrence tout en respectant les principes de transparence et de non-discrimination, on considère généralement qu'une loi sur la concurrence est un instrument fort utile, surtout pour les raisons suivantes:

- a) Pour promouvoir la concurrence sur un marché où elle est insuffisante, il convient d'instaurer un système garantissant la cohérence des règles de concurrence entre tous les secteurs économiques. Sans un tel système, la politique de la concurrence risquerait de céder aux pressions politiques et protectionnistes de différentes branches de production. Le droit de la concurrence joue un rôle majeur en incitant les autorités chargées de la réglementation, les secteurs visés et les consommateurs à reconnaître l'importance de la politique de la concurrence pour la croissance économique et à admettre sa légitimité.
- b) Même sur un marché où les restrictions protectionnistes sont moins nombreuses et où la concurrence est active, les pratiques anticoncurrentielles des entreprises dominantes peuvent porter préjudice à d'autres entreprises ou aux consommateurs. Étant donné que ce genre de problèmes pourraient se produire dans un grand nombre de secteurs industriels, il convient, pour garantir l'équité et responsabiliser les entreprises dans tous les secteurs, d'instaurer un droit de la concurrence visant toutes les industries.
- c) Dans une économie de marché ouverte, la libéralisation commerciale ne garantit pas nécessairement la concurrence sur les marchés des biens et des services non marchands.

Certains estiment pourtant qu'il doit être possible de bénéficier des avantages d'une loi sur la concurrence sans véritablement recourir à un tel instrument. Il serait utile de poursuivre le débat sur cette question.

2) Gestion des différends internationaux

Il n'est pas souhaitable de confier à des tiers le soin de trancher les différends. En effet, il leur serait fort difficile de rassembler les faits de chaque affaire et de déterminer si les critères de légalité sont satisfaits. Il serait donc préférable, lorsque de tels différends surviennent, de se contenter d'échanger des avis dans un cadre non contraignant sur le plan juridique.

IV. CADRE DE LA CONCURRENCE DE L'OMC

Le document que nous avons présenté à la précédente réunion prônait une coopération des Membres de l'OMC pour la mise en œuvre efficace d'une politique de la concurrence. Comme nous l'indiquons dans ce document, avec la mondialisation de l'économie, il arrive que certaines pratiques commerciales ayant une dimension transnationale ou employées par des pays étrangers aient des conséquences néfastes sur la concurrence dans un pays. Quant à la coopération bilatérale, elle ne peut concerner qu'un nombre limité de pays. Il importe donc d'établir un cadre multilatéral efficace parallèlement au cadre bilatéral. Des efforts multilatéraux encourageraient aussi la mise en place d'un environnement favorable à la concurrence dans certains États Membres ayant des difficultés à promouvoir la concurrence.

Nous avons aussi souligné dans ce document qu'une politique de la concurrence contribue en principe à la croissance et au développement économiques. Il est donc souhaitable que les pays en

développement mettent activement en œuvre ce genre de politiques et qu'ils favorisent l'expansion de la concurrence, notamment en réexaminant les régimes d'exemption en vigueur. Le cadre que l'OMC souhaite instaurer dans le domaine de la concurrence doit permettre de soutenir les efforts déployés en ce sens par les États Membres.

Néanmoins, il est vrai, comme le Groupe l'a relevé lors de précédentes réunions, que les pays n'ayant pas encore achevé l'élaboration de leur politique de la concurrence se heurtent à de nombreuses difficultés liées à leur régime actuel, à leurs ressources humaines et financières et à leurs politiques sociales. Il faut donc faire en sorte que le cadre de l'OMC prévoie des méthodes réalistes et flexibles pour atteindre ses objectifs originels.

Il serait utile d'étudier les options suivantes:

1) Autoriser des mesures transitoires

Il conviendrait d'étudier des mesures transitoires effectives concernant notamment les pays devant être visés, la durée de la période de transition et la portée des mesures prises par les États pendant cette période, ainsi que les obligations incombant aux États.

2) Ordre de priorité des pratiques anticoncurrentielles à interdire

Dans notre précédent document, nous avons proposé que plusieurs pratiques anticoncurrentielles soient visées par les dispositions de fond du cadre. Il ne sera pas forcément nécessaire d'examiner chacune de ces pratiques, aussi convient-il de définir des priorités.

3) Réviser les régimes d'exemption

Compte tenu des effets néfastes que les exemptions pourraient avoir sur le développement économique, il conviendrait d'entreprendre de nouvelles études sur l'opportunité de tels régimes.

4) Poursuivre l'examen de la nécessité d'exiger l'adoption d'une loi sur la concurrence

Il faudrait poursuivre les débats pour déterminer s'il existe d'autres manières d'obtenir des effets identiques à ceux d'une loi sur la concurrence.

5) Réexaminer régulièrement la politique de la concurrence, y compris la manière dont les États Membres gèrent les cas d'espèce

Le MEPC traite de questions commerciales plus vastes et ne saurait analyser à fond le droit et la politique de la concurrence. Il pourrait être utile d'envisager de tenir régulièrement des réunions pour étudier plus en détail ces questions.

6) Créer au sein de l'OMC des services d'appui à la coopération technique et à la promotion de la concurrence

On pourrait examiner dans quelle mesure l'OMC pourrait aider les Membres ayant des problèmes internes en matière de droit ou de politique de la concurrence en leur apportant une coopération technique et en se faisant l'avocat de la concurrence.
