

# ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

WT/WGTCP/W/26

10 septembre 1997

(97-3621)

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

Original: anglais

## COMMUNICATION DE HONG KONG, CHINE

Le Bureau des affaires économiques et commerciales de Hong Kong a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 9 septembre 1997, en lui demandant de la distribuer aux Membres.

### I. INTRODUCTION

1. Les Membres sont convenus lors de la réunion des 7 et 8 juillet 1997 que le Groupe de travail devrait examiner notamment les liens entre les objectifs, les principes, les concepts, la portée et les instruments du commerce et de la politique de la concurrence, ainsi que leur rapport avec le développement et la croissance économique. La présente communication vise à faire mieux comprendre les concepts de politique commerciale et de politique de la concurrence de façon à faciliter l'étude des questions liées à leur interaction, conformément à la décision prise par les ministres à Singapour.

### II. OBJECTIFS, PRINCIPES, CONCEPTS, PORTEE ET INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE COMMERCIALE

2. La politique commerciale peut être divisée en deux grandes catégories: la politique de libéralisation des échanges et la politique de protection des échanges.

- a) La *libéralisation des échanges* tend à une utilisation plus efficace de ressources peu abondantes dans le pays importateur (en remplaçant par exemple une production nationale moins rentable par des importations) ainsi que dans le pays exportateur (en favorisant par exemple les branches d'activité exportatrices plus productives plutôt qu'une stratégie de substitution des importations moins efficace). Une libéralisation des échanges non discriminatoire tend à renforcer l'"efficacité technique" sur le plan micro-économique (utilisation de moins d'intrants pour produire le même volume au niveau des entreprises), l'"efficacité allocative" sur le plan macro-économique (utilisation des ressources nationales de la façon la plus productive et la moins coûteuse possible au niveau du pays) ainsi que la protection des consommateurs (maximisation des rentes des consommateurs).
- b) La *protection des échanges* tend à restreindre ou fausser le commerce international en faveur des producteurs nationaux qui concurrencent les importations ou des branches d'activité exportatrices nationales. En général, une telle politique leur permet d'imposer des prix plus élevés et de produire des quantités plus importantes que ne le justifierait, sur le plan économique, une situation de marché libre, c'est-à-dire sans restriction ni distorsion commerciale. Par conséquent, la protection des échanges tend à fausser la répartition efficace des ressources entre les marchés et à l'intérieur des marchés,

à réduire le bien-être économique national potentiel (par exemple en termes de revenu réel et de bien-être des consommateurs), et à redistribuer les revenus en faveur des producteurs qui bénéficient de la protection, au détriment des consommateurs et des contribuables.

3. Les règles du GATT/de l'OMC prévoient des dispositions juridiques applicables dans le monde entier régissant le recours à des instruments de politique commerciale de remplacement (tels que les droits de douane, les obstacles au commerce non tarifaires, la discrimination des échanges ou les subventions). Elles classent ces instruments en fonction de leur efficacité économique: moins un instrument politique a d'effets de distorsion sur les échanges (par exemple, ajustements fiscaux à la frontière, subventions de la production, droits de douane non discriminatoires), moins la législation impose de restrictions à son utilisation. L'objectif fondamental est, comme l'énoncent le Préambule du GATT et celui de l'Accord sur l'OMC, de renforcer le bien-être économique et le commerce international par une libéralisation réciproque des échanges. Les règles du GATT/de l'OMC ne fixent pas toutefois d'objectifs précis: les Membres de l'OMC demeurent libres de décider des orientations qu'ils entendent suivre. Par exemple, ils peuvent maintenir des droits de douane, adopter des mesures de sauvegarde contre des "importations causant un dommage" et choisir librement leurs lois et politiques nationales économiques, environnementales, sociales et autres pour autant que les mesures qu'ils introduisent ne transgressent pas les règles du GATT/de l'OMC. Dans le cadre du mécanisme de règlement des différends, les Membres peuvent également contester toute mesure entraînant une "annulation ou réduction" des avantages découlant de l'Accord sur l'OMC. Il n'en reste pas moins que les règles du GATT/de l'OMC sanctionnent aussi certaines mesures qui peuvent restreindre ou fausser les échanges. Les dispositions relatives à la lutte contre le dumping en sont un exemple.

### III. OBJECTIFS, PRINCIPES, CONCEPTS, PORTEE ET INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

4. Le principal objectif de la politique de la concurrence est de rendre le marché aussi concurrentiel que le permettent les forces du marché, y compris la technologie. D'aucuns estiment que l'efficacité devrait être mesurée en fonction de la protection assurée en fin de compte aux consommateurs. Tout comme la politique commerciale, la politique de la concurrence peut être divisée en deux grandes catégories: les politiques favorisant la concurrence et les politiques visant à réglementer la concurrence.

- a) Les *politiques favorisant la concurrence*, telles que la libéralisation des échanges, tendent à promouvoir les marchés libres et la rivalité entre les entreprises de façon à accroître l'"efficacité X productive", l'"efficacité allocative et dynamique" et l'"efficacité de la distribution" dans l'économie. Pour ce faire, il convient de favoriser un environnement commercial concurrentiel (grâce, par exemple, à des initiatives de déréglementation permettant une concurrence plus libre entre les entreprises ou des interdictions portant sur les collusions de sociétés privées, l'abus de puissance commerciale dans le secteur privé ou la discrimination opérée par les entreprises publiques) ainsi que des structures de marché concurrentielles (en renforçant par exemple la compétitivité d'une économie grâce au maintien d'un régime commercial libéral, à un contrôle de la concentration du marché et à la suppression des aides publiques). Si la politique commerciale s'adresse en premier lieu aux gouvernements en tant que "régulateurs" de l'économie nationale, la politique de la concurrence vise essentiellement les agents économiques privés.
- b) Les *politiques visant à réglementer la concurrence* sont souvent adoptées dans les cas où une concurrence libre ou sans restriction n'est pas possible et où un monopole ou un oligopole contrôlé peuvent se justifier. Ces politiques sont courantes dans les secteurs où un niveau d'investissement très élevé est requis, où il est nécessaire d'assurer une

surveillance prudentielle, ou bien où il faut protéger les intérêts à long terme des consommateurs. Dans ces cas, l'utilisation de différents instruments de contrôle destinés à réglementer ou même à restreindre la concurrence peut être justifiée pour veiller à ce que la protection des consommateurs ne soit pas compromise. De telles politiques peuvent par exemple autoriser une coopération entre les entreprises dans le domaine de la recherche-développement pour permettre des économies d'échelle dont les avantages peuvent être supérieurs aux inconvénients créés par l'affaiblissement de la concurrence.

Cependant, certaines politiques restreignant la concurrence, telles que la politique de protection des échanges, visent à améliorer les termes de l'échange au niveau national (par exemple, soutien des monopoles commerciaux et des cartels d'importation ou d'exportation en vue d'un transfert de rentes en faveur des entreprises nationales), et à protéger des secteurs réglementés et des accords de cartel internationaux conclus entre des entreprises publiques malgré des inefficiences économiques (dans les secteurs du transport aérien, maritime, des communications ou de l'électricité par exemple). Les intérêts des consommateurs pourront par contre en pâtir.

5. Contrairement à la politique commerciale, qui s'inscrit dans le cadre juridique international des règles du GATT/de l'OMC et qui donne lieu à l'élaboration de lois et de politiques approfondies dans tous les pays Membres de l'OMC, la politique de la concurrence n'est pas régie par des règles reconnues au niveau international. Les pays tendent à tenir compte de leurs conditions nationales, par exemple leur histoire, la structure de leur marché et l'état de leur développement économique pour élaborer leur politique nationale en matière de concurrence. A cet égard, le Groupe de travail est conscient de l'absence de consensus international sur les principes fondamentaux de la concurrence pour la formulation de politiques de la concurrence.

#### IV. FONCTIONS COMPLEMENTAIRES DE LA POLITIQUE COMMERCIALE ET DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

6. La politique de libéralisation des échanges et la politique de la concurrence remplissent des fonctions complémentaires à maints égards. Par exemple:

- Elles tendent toutes les deux vers une répartition plus efficace des ressources économiques et sont interdépendantes. Une politique commerciale libérale peut constituer le moyen le plus efficace d'accroître la concurrence entre les entreprises d'une économie nationale. Par ailleurs, une politique de la concurrence efficace dans une économie exportatrice peut contribuer à empêcher des entreprises d'acquérir une position dominante sur le marché intérieur et d'en abuser. Par conséquent, les politiques de la concurrence destinées à réduire les obstacles à l'accès aux marchés relevant du secteur *privé* et à remédier aux distorsions du marché peuvent être considérées comme la suite logique des politiques commerciales visant à réduire les obstacles à l'accès aux marchés relevant du secteur *public* et à remédier aux distorsions.
- La politique de libéralisation des échanges et la politique de la concurrence servent *les intérêts généraux* de tous les consommateurs nationaux (par exemple en favorisant des prix plus faibles et une meilleure qualité des marchandises et des services). La politique de la concurrence peut contribuer à réformer les politiques de protection des échanges qui restreignent souvent la concurrence et favorisent les intérêts de groupes protectionnistes au détriment d'autres citoyens. Par exemple, pour promouvoir la concurrence et le bien-être économique, les mesures antidumping et autres mesures

de sauvegarde devraient être axées sur les "dommages causés à la concurrence" plutôt que sur les "dommages causés à une branche de production nationale".

## V. DIVERGENCES ENTRE LA POLITIQUE COMMERCIALE ET LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

7. Il existe des divergences entre la politique commerciale et la politique de la concurrence qui donnent parfois lieu à des contradictions et entravent ainsi une répartition efficace des ressources. Par exemple:

- Les instruments relatifs à la politique de la concurrence ne sont pas soumis à des règles internationales ni à un mécanisme de règlement des différends international comme le sont les instruments de politique commerciale. Il se peut qu'il ne soit pas possible de remédier à des pratiques anticoncurrentielles dans le secteur privé, telles que les monopoles d'importation et de distribution, qui peuvent entraver le commerce international et l'accès aux marchés pour les fournisseurs étrangers.
- Les règles du GATT/de l'OMC reflètent un consensus économique mondial sur le classement optimal des instruments de politique commerciale en fonction de leur efficacité économique, alors que cela semble loin d'être le cas en matière de politique de la concurrence, pour ce qui est par exemple des restrictions verticales non liées aux prix et de la prise en considération des économies de coûts pour les producteurs (approche du bien-être global) en plus des rentes du consommateur (l'approche des rentes du consommateur ne fait aucun cas des économies de coûts pour les producteurs lorsque celles-ci ne sont pas répercutées sur les consommateurs).
- Les instruments de politique commerciale (tels que les clauses de sauvegarde) visent plutôt les intérêts des producteurs et sont pratiques, d'un point de vue politique, pour aider certains groupes nationaux. Ils sont donc plus souvent utilisés à des fins non économiques (par exemple objectifs de politique étrangère, environnement, santé, ajustement social ou redistribution des revenus) que les instruments de politique de la concurrence, qui sont plus axés sur l'intérêt général des consommateurs et l'efficacité économique. Cette orientation de certaines lois commerciales privilégiant la protection est renforcée par le fait qu'elles prévoient plus de droits subjectifs à la protection et moins de droits au commerce libéral que les politiques et lois en matière de concurrence.
- La politique commerciale et la politique de la concurrence sont souvent arrêtées et administrées indépendamment l'une de l'autre, sans qu'il y ait de véritable coordination entre les autorités commerciales et les organismes chargés de la concurrence. Les décisions de politique commerciale concernant par exemple les mesures antidumping et autres mesures de sauvegarde sont axées sur les "dommages causés aux branches de production nationales" sans qu'il soit demandé aux organismes chargés de la politique de la concurrence d'examiner les effets anticoncurrentiels des restrictions à l'importation sur la concurrence nationale. De même, les organismes chargés de la politique de la concurrence prennent souvent des décisions (par exemple sur l'exemption des cartels d'exportation et d'importation) sans tenir suffisamment compte de leurs effets anticoncurrentiels sur les marchés étrangers et sans examiner les effets anticoncurrentiels d'autres politiques nationales. Les responsables de la concurrence craignent peut-être qu'en tenant compte d'objectifs non liés à la politique de la concurrence, ils n'aient plus de mal à privilégier les intérêts des consommateurs.

## VI. LIENS ENTRE LA POLITIQUE COMMERCIALE ET LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ET LE DEVELOPPEMENT ET LA CROISSANCE ECONOMIQUE

8. Les recherches économiques modernes sur l'avantage compétitif des nations indiquent que des marchés libres, une réglementation-cadre libérale ainsi qu'une politique de la concurrence judicieuse jouent un rôle crucial pour promouvoir la croissance économique, l'innovation, et pour l'amélioration continue de la productivité et de la qualité des produits. A cet égard, les politiques de libéralisation des échanges et de la concurrence favorisent le développement et la croissance économique en limitant les abus protectionnistes tant des pouvoirs publics que du secteur privé. Elles se renforcent mutuellement pour aboutir à une utilisation plus efficace des ressources.

9. Pour aider les économies en développement à bénéficier de la croissance économique générée par l'interaction de la libéralisation des échanges et de la concurrence mondiale, nous préconisons une étude approfondie sur les liens entre la concurrence et le développement. Une telle étude devrait porter notamment sur les mesures et les pratiques anticoncurrentielles des secteurs public et privé susceptibles de fausser non seulement la concurrence dans les pays en développement, mais aussi la compétitivité des produits fabriqués dans ces pays, et examiner le rôle que pourraient jouer les disciplines en matière de concurrence pour promouvoir le commerce et la croissance économique. L'étude devrait tendre à remédier aux effets négatifs des comportements anticoncurrentiels sur le commerce et le développement, et contribuer à maximiser les avantages des politiques de la concurrence pour le commerce international et le développement des économies en développement.

10. Au cours des 50 dernières années, les règles du commerce international ont accordé, à juste titre, la priorité à la réduction réciproque des obstacles à l'accès aux marchés relevant du secteur public. Cependant, même aujourd'hui, certains de ces obstacles au commerce (tels que les mesures antidumping prises contre des importations même si celles-ci ne nuisent pas à la concurrence dans le pays importateur) semblent être plus préjudiciables que les restrictions au commerce international relevant du secteur privé. Les Membres de l'OMC devraient par conséquent continuer de privilégier la réduction des obstacles à l'accès aux marchés relevant du secteur *public*. S'il s'agit de favoriser le développement et la croissance économique, les politiques et lois nationales en matière de concurrence ne peuvent pas remplacer la libéralisation des échanges, pas plus qu'elles ne peuvent être efficaces sans une libéralisation du commerce international et une concurrence transnationale.

## VII. CONCLUSION

11. Le mandat du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence est axé sur les liens réciproques existant entre le commerce et la politique de la concurrence. Cela signifie, comme l'a dit notre Président, que le Groupe de travail n'est pas censé examiner la politique de la concurrence en soi ni la politique commerciale en soi, mais l'interaction des deux.<sup>1</sup> Nous proposons que, dans le cadre de ses travaux futurs, le Groupe de travail examine de façon plus approfondie les divergences entre la politique commerciale et la politique de la concurrence ainsi que les domaines où elles peuvent se compléter, afin de déterminer les questions qui pourront être approfondies dans le cadre de l'OMC.

---

<sup>1</sup>F. Jenny, Competition Policy in a Global Economy, New Delhi, mars 1997, manuscrit page 20.