

# ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/WGTCP/W/87

22 septembre 1998

(98-3634)

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

Original: espagnol

## COMMUNICATION DU VENEZUELA

La Mission permanente du Venezuela a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 23 juillet 1998, en demandant qu'elle soit distribuée aux Membres.

### Rapport sur l'interaction entre la politique commerciale et la politique de la concurrence

#### I. INTRODUCTION

Un consensus croissant se dégage au sujet des avantages induits par la libéralisation des échanges, tant au niveau d'une économie que dans les transactions impliquant des agents établis dans différents pays. En attestent d'une part l'application de plus en plus systématique de politiques de la concurrence sur les marchés nationaux, d'autre part l'harmonisation des règles régissant le commerce entre États, essentiellement dans le cadre d'accords multilatéraux.

Le libre-échange ne saurait donc fonctionner dans le néant institutionnel. Il implique un cadre juridique qui le concrétise en éliminant les obstacles de nature publique ou privée susceptibles de compromettre sa pleine et effective réalisation. Il apparaît indispensable, en particulier, d'éviter que les restrictions gouvernementales en matière de commerce démantelées au cours du processus de libéralisation resurgissent à l'initiative d'agents privés, qui pourraient profiter de l'existence de lacunes institutionnelles pour accaparer pour leur propre compte une partie du surplus social.

Selon les partisans d'une approche axée essentiellement sur les principes, au-delà de l'efficacité que suppose la libéralisation de l'économie pour le système social, l'élimination des obstacles au commerce implique aussi des aspects éthiques liés à l'exercice du droit à la liberté économique individuelle. À ce titre, les obstacles au commerce n'empêchent pas seulement d'utiliser avec efficacité les ressources d'une économie; ils empêchent aussi les titulaires légitimes des droits économiques d'exercer ces droits en participant à l'activité économique.

Il a été élaboré quantité d'initiatives visant aussi bien à réformer les politiques commerciales qu'à mettre en œuvre des politiques de la concurrence dans des pays où prévalaient autrefois des réglementations protectionnistes. Dans ce contexte, les politiques commerciales d'ouverture du marché et les politiques en matière de concurrence sont venues se substituer, en tant que politiques de développement, aux politiques de remplacement des importations et aux politiques industrielles sectorielles qui ont caractérisé pendant des décennies l'action des gouvernements dans les pays en développement.

Mais au fur et à mesure de l'adoption de politiques de libéralisation du commerce tant intérieur qu'international, il est apparu des incohérences de plus en plus nombreuses entre les politiques dans les deux domaines, incohérences qui reflètent en sorte les difficultés et les limitations conceptuelles liées à la formulation des politiques gouvernementales dans le cadre de la transition économique vers l'ouverture des marchés. Parfois, les différences en question n'ont même pas été décelées en temps opportun, en partie à cause de la confusion entourant la finalité même de la politique commerciale et de la politique de la concurrence.

Ces différences tiennent d'abord à l'illusion que les politiques gouvernementales constituent des fins en elles-mêmes et non des moyens ou des instruments pour parvenir à des fins préétablies. Dans le débat sur la relation entre politique commerciale et politique de la concurrence, on a ainsi mis l'accent, de manière excessive et un peu superficielle, sur une contradiction supposée entre les deux types de politiques, au lieu de s'attacher à examiner si les institutions qu'implique chacune d'elles servent ou desservent les fins qui sont les leurs.

Dans le présent document, au contraire, il est procédé à une analyse de la politique commerciale et de la politique de la concurrence en tentant compte de la transition économique dans les pays en développement, ainsi que des effets de leur interaction avec le fonctionnement des marchés, eu égard à leurs objectifs finaux.

## **II. RELATION ENTRE LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ET DE LA POLITIQUE COMMERCIALE**

Selon le principal concept qui a inspiré les politiques gouvernementales jusqu'aux années 80, surtout dans les pays en développement, il était estimé que la politique commerciale et la politique de la concurrence avaient des objectifs contradictoires. Cette position tenait, en partie, au fait que la concurrence était perçue dans une certaine mesure comme une valeur sociale négative qu'il n'y avait pas lieu de protéger si celle-ci conduisait à une allocation "indésirable" des ressources. On s'accordait donc largement à reconnaître que la politique de la concurrence pouvait favoriser une allocation des ressources incompatible avec des objectifs de politique gouvernementale jugés "nécessaires", par exemple la protection de la production nationale dans les secteurs politiquement sensibles et autres aspects liés au développement d'une capacité de production nationale "autosuffisante". La politique commerciale de remplacement des importations était considérée de son côté comme un instrument stratégique efficace pour atteindre ces objectifs et, en particulier, pour protéger de la concurrence étrangère les "industries naissantes".

Les politiques commerciales restrictives appliquées dans les pays en développement conformément au principe du remplacement des importations ont ainsi été complétées non pas par des politiques de promotion de la concurrence mais par des politiques de soutien aux secteurs industriels nationaux jugés stratégiques. L'application, dans certains cas exceptionnels, de schémas flexibles en matière de commerce international reflétait donc un désir non pas de promouvoir la concurrence dans l'industrie nationale mais plutôt de tirer parti d'une source d'offre étrangère dans des secteurs où l'industrie nationale n'était pas en mesure de satisfaire la demande.

La politique de la concurrence était également guidée en grande partie par le souci de protéger davantage les concurrents que la concurrence sur le marché. Dès lors, avant la libéralisation des échanges même si cette politique était favorable au marché, elle était employée à des fins de réglementation dans un esprit clairement protectionniste, pour défendre sinon l'industrie nationale par rapport à l'industrie internationale, du moins les petits concurrents par rapport aux grandes entreprises. Jusqu'aux années 80, la politique de la concurrence a donc été nettement orientée vers la protection des concurrents. Après l'ouverture des marchés, le souci d'encourager le libre-échange comme forme d'organisation de l'activité économique a influencé également la politique *antimonopole*.

Dans les années 80, le sens du rôle attribué à la politique commerciale dans les pays en développement a évolué; l'idée que la libéralisation des échanges était indispensable pour le développement de l'industrie nationale et comme source de bien-être pour les consommateurs et que les politiques de protectionnisme commercial aveugle pratiquées dans le passé avaient plutôt freiné le développement s'est peu à peu imposée.

Les politiques de remplacement des importations et de taux de change surévalués appliquées dans les pays en développement ont ainsi fait place à des structures de marché hautement concentrées, notamment pour les marchés des produits et les circuits de distribution. Dans un contexte où la concurrence était désormais considérée comme une vertu sociale indispensable pour le développement économique, les politiques industrielles dirigistes en vigueur ont commencé à être contestées en raison de leur impact du point de vue de la concurrence sur les marchés intérieurs et en particulier parce qu'elles créaient des privilèges licites et consolidaient des marchés concentrés et peu propices à la concurrence entre les entreprises.

Au fur et à mesure de cette évolution idéologique, la politique commerciale et la politique de la concurrence ont cessé d'être perçues comme exclusives ou incompatibles et sont venues à être considérées comme des instruments complémentaires permettant d'atteindre un objectif commun, à savoir la promotion de la concurrence et, à travers elle, le renforcement de l'efficacité comme base du progrès économique. Comme la libéralisation du commerce international a impliqué d'emblée que les agents locaux soient exposés à la concurrence extérieure, on a alors perçu le risque que les agents locaux positionnés sur le marché intérieur tirent profit des imperfections qu'ils observaient dans le marché.

Ainsi, la politique de la concurrence a commencé à être considérée comme un mécanisme permettant d'éviter que les retombées bénéfiques du libre-échange soient accaparées par des agents privés en position de puissance sur le marché. La politique de la concurrence a également évolué avec l'avènement de la libéralisation économique, considérée comme un objectif de développement pour les pays en développement.

Il doit donc être bien clair que les objectifs de la politique commerciale et de la politique de la concurrence ont évolué au fur et à mesure que les responsables des politiques gouvernementales en sont venus à considérer l'ouverture des marchés comme un *objectif* mieux susceptible de mobiliser la société au service du développement économique que l'autarcie économique et le protectionnisme commercial. Cette évolution n'est d'ailleurs pas propre à la politique commerciale, et la relation entre les finalités et les objectifs de la politique commerciale et ceux de la politique de la concurrence s'est transformée elle aussi.

On peut déduire de ce qui précède que la politique de la concurrence et la politique commerciale *en elles-mêmes n'ont pas d'objectifs*. En effet, si les politiques gouvernementales permettent d'arrêter les institutions chargées de la réalisation de certains objectifs, elles ne constituent pas des fins en elles-mêmes. Le problème n'est donc pas de déterminer si les objectifs de ces politiques sont contradictoires ou connexes, mais plutôt de savoir si les objectifs visés à travers l'application de chaque type de politique sont cohérents ou non entre eux. Il convient, partant, d'examiner ces deux types de politiques en les considérant non comme indépendantes, mais comme liées à travers des objectifs communs. En d'autres termes, il convient de définir un ensemble d'objectifs de politique avant d'arrêter ensuite une politique commerciale ou une politique de la concurrence qui soient adaptées aux finalités visées.

Il s'agit donc non pas d'examiner si la politique de la concurrence (antimonopole) ou la politique commerciale (antidumping), respectivement, sont en elles-mêmes compatibles ou contradictoires avec l'ouverture ou la libéralisation de l'économie, mais d'inverser la question, à savoir: les instruments institutionnels existants qui imposent les règles en question favorisent-ils le

libre-échange ou la concurrence? En d'autres termes, l'analyse sera nécessairement centrée sur la question de savoir si la restructuration institutionnelle qu'impliquent la politique antidumping et la politique antimonopole favorise la libéralisation des échanges ou, au contraire, y fait obstacle en dépit de ses objectifs déclarés.

Le débat n'est pas futile dans la mesure où l'idée progresse que la politique antimonopole devrait être substituée à la politique antidumping pour réglementer le commerce international, compte tenu du contraste existant entre les objectifs de promotion de la concurrence de la première et du caractère protectionniste de la seconde. On fait valoir, dans le présent rapport, qu'avant de conclure à l'intérêt de remplacer les règles antidumping par des règles antimonopole, il faut au préalable déterminer l'effet de l'une et l'autre politiques sur l'état de droit; en dernier ressort, c'est la stabilité de ce dernier, en effet, qui garantit la réalisation des investissements et, partant, le degré de concurrence dans une économie ouverte.

On doit donc se garder d'arriver à telle ou telle conclusion en se contentant d'une lecture superficielle des objectifs formellement énoncés dans le cadre de la politique antimonopole, sans prendre en compte le contenu fondamental de cette politique ni son impact concret sur les droits économiques individuels.

### **III. LA LIBERTÉ DES ÉCHANGES COMMERCIAUX ET LA CONCURRENCE COMME OBJECTIFS DE POLITIQUE GOUVERNEMENTALE DANS UNE ÉCONOMIE OUVERTE**

On sait que le bon fonctionnement des marchés exige un cadre institutionnel stable préservant les droits de propriété individuelle, afin de garantir l'allocation la plus rationnelle possible des ressources et, surtout, l'efficacité de la production sur les marchés. Il doit donc y avoir un lien entre les objectifs de la politique gouvernementale dans les deux domaines considérés et la stabilité qu'offre un état de droit solide, car c'est cette stabilité qui assure le développement des investissements productifs, favorise la rentabilité des entreprises et stimule la concurrence sur les marchés.

Il convient donc d'établir si, à travers les incitations actuellement offertes aux agents économiques dans le cadre du droit de la concurrence et de la législation en matière de pratiques déloyales dans le commerce international, les droits respectifs sont pris en considération de façon stable, cette stabilité étant un objectif de politique gouvernementale. Cela permettra de voir s'il convient de conserver la politique antidumping comme instrument de réglementation pour lutter contre les pratiques déloyales dans le commerce international, d'y substituer une politique antimonopole ou de concevoir une politique de la concurrence en termes entièrement différents.

Compte tenu toutefois de la séparation usuelle entre les deux volets que sont la politique commerciale et la politique de la concurrence, un certain nombre de disparités sont apparues et, au fur et à mesure du progrès de la libéralisation des marchés, se sont exacerbées au point de restreindre, finalement, ce que ces politiques visaient à promouvoir. Ces contradictions entre la politique de la concurrence et la politique commerciale sont de deux ordres. En premier lieu, ces politiques peuvent se contrarier à cause d'un cadre conceptuel inadéquat, où la concurrence est vue en termes statiques et, par conséquent, dans le contexte de marchés conçus *structurellement*. Selon cette théorie, la concurrence est considérée comme un sous-produit de certaines structures de marché qu'il est possible d'établir objectivement, indépendamment de l'intention propre des acteurs intervenant sur le marché. En second lieu, l'incompatibilité entre ces politiques peut se manifester à un niveau beaucoup plus fondamental, à savoir celui de la mise en œuvre des mécanismes fixés dans les politiques gouvernementales suivies dans les pays en transition qui passent de marchés protégés à des marchés ouverts.

L'idée qui prévaut actuellement est que la concurrence et le libre-échange doivent être encouragés pour promouvoir l'*efficacité économique* et le *bien-être du consommateur* dans l'*intérêt général*. On a ainsi mis en œuvre des systèmes de protection de la concurrence sous la forme de mécanismes de lutte contre les monopoles fondamentalement orientés vers le marché intérieur, et aussi de dispositifs antidumping pour le commerce international.

L'introduction de législations antimonopole et antidumping montre en principe que les responsables des politiques gouvernementales sont de plus en plus soucieux de promouvoir l'économie de marché dans des secteurs où auparavant l'État intervenait, à travers des mécanismes de protection moins discrétionnaires et assortis d'un contrôle plus effectif ("accountability"). Là où l'on voyait auparavant un ensemble de politiques avec des objectifs contradictoires, on perçoit désormais des mécanismes complémentaires. Cette évolution reflète également le souci d'éviter les mesures restreignant le commerce et de promouvoir une plus large libéralisation des échanges commerciaux.

On apprécie, dès lors, que la tendance dominante ne consiste pas exactement à supprimer la réglementation des marchés, mais plutôt à remplacer les politiques sectorielles ayant des effets de redistribution par des politiques visant à promouvoir une production et une répartition efficaces, considérées comme le mécanisme propre à générer la croissance économique. Selon une vision qui prévaut aujourd'hui, le système de marché et la concurrence, qui est son expression s'agissant de l'organisation de l'activité économique, doivent être encouragés. On considère toutefois que le marché présente des défaillances qui doivent être prévenues et corrigées au moyen de règles.

On peut considérer que la législation pour lutter contre les pratiques déloyales dans le commerce international découle des implications, sur le plan normatif, de l'analyse effectuée en relation avec les règles antimonopole. En effet, le souci de protéger les concurrents nationaux contre des prix bas représente une application au commerce international de la prise en compte du problème de la politique d'éviction par les prix souvent évoqué dans les études sur les monopoles. Dans un cas comme dans l'autre, la logique imposée par l'idée de défaillance du marché justifie l'intervention: devant une pratique découlant du pouvoir monopolistique de l'entreprise appliquant la politique d'éviction, il faut un mécanisme d'intervention pour éviter que la pratique jugée "déloyale" soit récompensée.

Bien qu'à l'évidence des systèmes de marché tendent à se mettre en place, on observe dans les règles en vigueur pour protéger la concurrence internationale un certain nombre de discordances contraires à l'esprit des dispositions en question. L'application des règles antidumping, à des fins protectionnistes notamment, paraîtrait indiquer que dans leur conception ces règles sont fondamentalement viciées puisqu'en pratique un nouvel obstacle non tarifaire au commerce international en résulte.

La question est donc de savoir si face à une telle situation il convient d'éliminer ces règles afin de tarir une source de protectionnisme commercial et, en outre, de déterminer de quelle manière traiter les pratiques anticoncurrentielles dans le commerce international. À cet égard, d'aucuns soutiennent que la marge discrétionnaire ménagée à l'autorité administrative par les règles antidumping pourrait être contrôlée ou limitée en prescrivant dans ces règles une analyse économique plus complète, détaillée et rigoureuse, à l'exemple de celle prévue dans les règles antimonopole. Celles-ci permettraient de prendre en compte aussi certaines défaillances supposées du marché autres que la politique de prix d'éviction qui ne sont pas couvertes actuellement par les règles antidumping. Les tenants de cette idée proposent donc que l'on substitue de plus en plus systématiquement à la réglementation antidumping les règles antimonopole applicables dans le commerce international.

Avant, toutefois, de passer hâtivement à telle ou telle conclusion quant à la politique gouvernementale à suivre pour pallier les difficultés en matière de concurrence internationale, il reste à préciser soigneusement ce qu'il s'agit de réglementer. Cela suppose, en premier lieu, de définir

convenablement la notion de *concurrence* afin de cerner sans équivoque l'objet de la protection recherchée à travers une réglementation. En deuxième lieu, il faut établir des mécanismes de politique commerciale et de politique de la concurrence compatibles avec cette définition et examiner si les mécanismes existants vont bien dans le sens recherché. Enfin, il faut prendre en compte, pour élaborer des règles internationales, le fait que celles-ci devront inévitablement prévoir des critères suffisamment flexibles et que la politique gouvernementale répond à des nécessités différentes selon le pays.

#### **IV. LA CONCURRENCE DANS LE COMPORTEMENT DES ENTREPRISES SUR LE MARCHÉ: D'UNE VISION STATIQUE À UNE VISION ÉVOLUTIVE DE LA CONCURRENCE COMME PHÉNOMÈNE DE MARCHÉ**

S'il n'y a pas dans la théorie économique de définition univoque de la "concurrence économique", il prévaut toutefois couramment une idée plus ou moins homogène quant à ce que cette notion implique: innovation, rivalité, capacité de surmonter les obstacles et possibilité de réduire les coûts de production et de commercialisation d'un bien ou d'un service.

Cette perception courante de la notion de concurrence ne correspond pas, toutefois, à celle de la théorie économique classique qui a construit une vision de la concurrence dominée par ce que l'on pourrait qualifier d'un biais "structurel". Selon ce paradigme, les marchés sont perçus comme des structures plus ou moins concentrées qui dictent les conditions dans lesquelles les acteurs qui y participent doivent se comporter, y compris, naturellement, leur capacité de concurrence.

Dans la théorie antimonopole, cette vision a été retenue dans le "paradigme structure-comportement-évolution". Il faut savoir que ce paradigme n'a pas une forme unique ou exclusive; ce sont au contraire les données empiriques progressivement acquises qui ont permis d'ébaucher les versions successives du paradigme, depuis les positions initiales structurelles "plus rigides" où la structure des marchés était considérée comme un critère déterminant du comportement des entreprises en matière de concurrence, jusqu'aux versions structurelles "plus flexibles", selon lesquelles la capacité de concurrence se réfère davantage, en termes dynamiques, au comportement stratégique des entreprises qu'à la structure des marchés sur lesquels elles opèrent.

En d'autres termes, et pour éviter toute confusion sémantique, avec leur perception dynamique des marchés et de la concurrence, les versions récentes du paradigme structure-comportement-évolution, qui prennent en compte le souci de "dynamiser" les modèles de la concurrence afin de capturer le fonctionnement des éléments stratégiques de la décision des entreprises, constituent donc une révision fondamentale par rapport aux versions "plus rigides" initialement formulées; toutefois, elles présentent une continuité conceptuelle identique qui les rattache au même paradigme que celui des modèles structurels. Cette continuité s'exprime, dans les différentes versions du paradigme, à travers l'idée que les participants aux marchés connaissent toute l'information nécessaire qui détermine le comportement des autres (information parfaite ou complète) ou que, s'ils n'ont pas l'information, celle-ci peut néanmoins être prise en compte dans les calculs de l'entreprise comme un coût de production supplémentaire (asymétries en matière d'information), coût qu'il est possible d'éliminer à condition de concevoir des schémas d'incitations adéquates concernant le comportement stratégique des agents. Ainsi, selon les modèles structurels comme selon les modèles dynamiques de la concurrence, le cadre élaboré par la théorie économique classique est *statique* dans le sens qu'il anticipe les comportements de tous les agents et ne considère pas le comportement des entreprises sur le marché comme un processus évolutif en constant devenir, c'est-à-dire comme il se présente dans la réalité.

La théorie économique classique écarte donc la concurrence entre les entreprises de l'analyse économique sur les marchés *au sens où celle-ci est communément entendue*, c'est-à-dire comme un effort des agents pour découvrir l'information *nouvelle* jusqu'alors ignorée et leur permettant de

progresser par rapport aux autres agents, à travers l'innovation, la réduction des coûts, la mise au point de techniques nouvelles, etc. En supposant la connaissance *complète* (parfaite ou asymétrique) des acteurs sur le marché, la théorie économique a empêché de situer l'analyse dans le *processus de concurrence*, c'est-à-dire celui dans le cadre où les entreprises recherchent l'information nouvelle. À cela, la théorie économique classique a substitué des modèles considérant l'information comme acquise, soit à travers les modèles de "concurrence parfaite" (fondés sur l'information complète) soit à travers les modèles de "concurrence imparfaite" où l'information des agents est asymétrique, mais également assumée.

La vision néoclassique de la théorie économique ne prend donc en compte la concurrence qu'au sens statique, sans appréhender le processus évolutif qu'impliquent la création et l'exploitation de nouvelles opportunités économiques, ce qui est l'essence même de la concurrence au sens où celle-ci est universellement entendue *au-delà* du paradigme structure-comportement-évolution de la théorie économique néoclassique. Cette caractéristique des marchés du *monde réel* est précisément à la source du progrès économique attribué aux marchés. Les implications de politique découlant de l'analyse antimonopole et de l'analyse antidumping classique valent donc effectivement s'agissant de la promotion du système de marché et de l'activité économique.

Toutefois, le paradigme de politique gouvernementale selon lequel le mécanisme du marché présente des défaillances qu'il convient de corriger par une intervention des autorités, qui fonde la législation antimonopole et la législation antidumping, doit être complété au niveau théorique et pratique si l'on veut, sur cette base, élaborer une réglementation qui ait quelle qu'elle soit des chances de succès.

## **V. DE L'ÉVALUATION CONCEPTUELLE À L'ÉLABORATION DE POLITIQUES DE PROMOTION DE LA CONCURRENCE INTERNATIONALE**

Sous leur forme actuelle, les deux catégories de réglementations, bien qu'elles soient inspirées par un paradigme conceptuel similaire, présentent des défauts importants qui peuvent nuire à la performance efficiente des marchés en sanctionnant ceux qui ne devraient pas l'être et en favorisant, par conséquent, une intervention des autorités ayant des effets négatifs sur le marché. La théorie qui sous-tend l'analyse classique des marchés suppose que l'analyste économique possède toute l'information pertinente et tous les moyens requis pour corriger les défauts en question. Mais comme en pratique il n'est pas toujours possible d'appréhender le fonctionnement réel d'un marché, les restrictions de l'information à la disposition des autorités doivent être prises en compte quand on élabore des règles en faveur de la promotion de la concurrence. Dans les décisions de politique visant à promouvoir le libre-échange, il est aussi impératif de ne pas supposer, de façon fallacieuse, que les entités administratives ont toujours la capacité de corriger les défauts du marché.

Autrement dit, si l'analyse sur laquelle reposent ces législations tient compte des défauts du marché, il semblerait qu'elle néglige les carences gouvernementales qui peuvent être liées aux interventions de l'État. Dans le domaine de la concurrence, ces carences de l'action gouvernementale peuvent s'exprimer de façon simple: plus le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives sera grand, moins celles-ci chercheront à promouvoir la concurrence. Les principes de l'analyse classique font ainsi place à des concepts mal déterminés et qui, pour finir, confèrent aux entités administratives une marge de pouvoir discrétionnaire indésirable. Les politiques de promotion de la concurrence entre les entreprises, tant sur le marché intérieur que sur le marché international, doivent donc viser avant tout à éliminer ce pouvoir discrétionnaire des autorités, ou à l'assujettir à un contrôle effectif.

Or, lorsqu'on examine la structure institutionnelle que comportent la politique antidumping et la politique antimonopole, on observe exactement le contraire: ces politiques favorisent en effet un comportement du type "dilemme du prisonnier" entre les différents États engagés dans des relations

commerciales et les gouvernements sont incités à recourir au système de pouvoir discrétionnaire comme une forme de protection dissimulée des entreprises nationales.

Ainsi, le calcul des marges *prix-coût* effectué dans le cadre des règles antidumping et antimonopole tend à être interprété de manière arbitraire par les autorités. Dans le cadre des normes antidumping, cette analyse permet aux autorités nationales d'estimer les coûts comme elles l'entendent et de façon discrétionnaire pour "constater" une marge de dumping qui justifie l'imposition de mesures correctives. Mais dans le cadre des règles antimonopole également, l'analyse ménage aux autorités chargées de la lutte contre les monopoles un certain pouvoir discrétionnaire pour "constater" des restrictions à la concurrence entre les entreprises internationales, qui apparaissent souvent dans une position dominante face à leurs concurrents locaux. Dans l'un et l'autre cas, les autorités auront donc les incitations voulues pour protéger l'industrie nationale, sans que leur comportement soit assujéti au contrôle effectif d'un tiers représentant l'intérêt du consommateur. On observera qu'en substituant à ces règles des règles antimonopole on n'empêchera pas qu'il soit fait usage d'un pouvoir discrétionnaire pour "constater" une pratique déloyale ou une pratique restrictive, selon le cas, puisque la détermination économique à partir de laquelle sont établies les responsabilités au regard de la législation en relation avec la pratique en cause dépend toujours exclusivement de l'autorité administrative. Cela pose un problème grave du point de vue de l'intérêt général: en effet, d'une part, l'autorité commerciale ou l'autorité chargée de la lutte contre les monopoles, selon le cas, aura tendance à agir en fonction de ses intérêts et engagements politiques propres qui peuvent être ou non conformes à l'intérêt général; d'autre part, il manque les repères nécessaires pour déterminer avec précision les responsabilités pertinentes au regard de la législation, puisqu'il est impossible d'anticiper l'information que les marchés devront créer à travers la concurrence (ce qui permettrait de déterminer qu'une pratique empêchant la création de cette information est déloyale).

Ainsi, les méthodes d'analyse employées pour appliquer les règles en question doivent prendre en compte non seulement les effets des pratiques anticoncurrentielles, mais aussi les conséquences prévisibles de l'action des entités chargées de les combattre. En ce sens, dans le domaine de la lutte contre les monopoles et de la lutte antidumping, il faut procéder à une analyse comparative des institutions, en retenant celles qui permettent d'assurer la transparence et la certitude juridique optimales et en éliminant celles qui favorisent des agissements inopportuns affectant le comportement des agents sur le marché, leurs investissements et donc leur capacité de concurrence. Cette prévention suppose d'une part que l'on empêche les agents gouvernementaux d'exercer sans contrôle un pouvoir discrétionnaire en matière administrative, et d'autre part que l'on empêche les agents privés de manquer aux engagements qu'ils ont pris s'agissant des relations sur le marché, engagements qui nourrissent parmi les autres agents économiques des attentes légitimes.

On voit qu'une politique visant à promouvoir la concurrence internationale devrait tenir également compte de considérations autres que celles inspirant l'intervention des autorités dans le cadre de politiques antidumping ou de politiques antimonopole.

Le problème des restrictions en matière d'information suffisante doit donc être considéré dans sa globalité, c'est-à-dire du point de vue à la fois des fonctionnaires publics, qui ne peuvent pas détenir tous les renseignements nécessaires pour arriver à la réglementation "optimale", et des parties prenantes au marché, qui sont confrontées à un problème d'incertitude inéluctable dans l'exercice de leurs activités économiques. En ce sens, l'édification d'un cadre d'analyse des pratiques anticoncurrentielles fondé sur des modèles supposant l'information complète des agents risque de ne pas contribuer à promouvoir la concurrence, voire d'induire des effets anticoncurrentiels.

Comme on l'a déjà vu en effet, la concurrence doit s'entendre comme un processus d'innovation économique constante. L'innovation ne doit pas, néanmoins, être conçue au sens restreint des inventions scientifiques. Un chef d'entreprise vigilant peut percevoir une opportunité commerciale simplement en découvrant une différence de prix non évidente auparavant. Ces



restrictions concernant l'information des agents s'observent au cœur du mécanisme du marché et de l'activité des entreprises.

Si une politique suppose une information parfaite, son implication au niveau normatif sera nécessairement de "corriger" les lacunes à cet égard. Mais en sanctionnant, ce faisant, les agents qui exploitent des asymétries en matière d'information, on risque de décourager l'activité économique. Si une politique suppose au contraire que l'information est toujours insuffisante, il faudra rechercher des mécanismes assurant que l'information profite à ceux qui l'ont découverte et propres à créer l'environnement requis pour créer l'information nouvelle qui n'a pas encore été découverte.

Ce raisonnement est applicable au problème de la politique antimonopole. Il se peut que le comportement parallèle ou les accords horizontaux ou les accords de répartition des marchés soient des réponses à des problèmes d'incertitude entourant les marchés. En eux-mêmes, ces accords ne reflètent pas nécessairement une intention monopolistique, car celle-ci ne peut être établie que si l'on considère les marchés comme des compartiments structurels statiques où la rivalité dépend du nombre d'agents agissant de façon indépendante. Mais sur des marchés en constante évolution, au contraire, pour définir s'il y a concurrence il faut déterminer si tout agent a la possibilité d'exploiter les opportunités offertes là où l'information est incomplète et donc ne pouvant être mises à profit par autrui, ou si cette possibilité est restreinte. La démarche en question pourrait éventuellement impliquer la collaboration d'autres concurrents, mais il serait absurde de supposer que cette collaboration reflète *en soi* une intention monopolistique.

Il ne découle donc pas de ce qui précède que toute intervention gouvernementale soit intrinsèquement en contradiction avec la promotion de la concurrence entre les entreprises. Au contraire, le marché et la concurrence ne peuvent fonctionner efficacement que dans un système de droits de propriété clairement définis. Les autorités publiques ont donc pour tâche fondamentale de définir ces droits comme il convient.

On a essayé de montrer ci-dessus, à grands traits, pourquoi les organismes chargés de la protection contre la "concurrence déloyale", en veillant à l'*intérêt général* ou à l'*efficacité sociale* sur les marchés, peuvent être à l'origine d'un ensemble de restrictions de la concurrence qui ne vont dans le sens ni de la promotion du système de marché ni, paradoxalement, de l'avantage que le consommateur peut attendre dudit système. Il peut même arriver que les discordances en question aient des effets contraires aux objectifs visés en principe à travers les règles en matière de concurrence.

Les frictions induites par les systèmes actuels de protection de la concurrence sont donc de divers ordres. C'est pourquoi il faut établir un régime qui tienne compte de la vision qu'ont les entreprises de la concurrence et permette à celle-ci de se réaliser effectivement.

Pour établir si les cadres institutionnels sont incompatibles avec l'idée de marché, il faut donc déterminer s'ils ont tendance à porter préjudice aux droits économiques individuels ou si, au contraire, ils renforcent ces droits et les rendent plus prévisibles. Il convient dès lors d'arriver à une définition précise des devoirs de l'État et du degré d'intervention gouvernementale dans la sphère économique des individus.

## **VI. LA DIFFICULTÉ D'HARMONISER LES NORMES INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE PROMOTION DE LA CONCURRENCE**

Pour éviter ces frictions, il a été émis diverses propositions en vue d'harmoniser les réglementations favorisant la liberté des échanges. Mais cette tâche soulève intrinsèquement un problème, en ce sens que sous certains de leurs aspects les objectifs de politique dépendent de la situation individuelle de chaque pays. Plutôt que de rechercher l'harmonisation parfaite des règles en

matière de protection de la libre concurrence, il serait donc plus judicieux d'élaborer un texte interprétatif explicitant les divergences entre les systèmes normatifs en question. Il faut, pour cela, partir d'une définition de la concurrence qui soit compatible avec l'innovation qui caractérise la concurrence entre les entreprises.

Il est indispensable d'inclure dans tout système multilatéral de protection de la libre concurrence, parmi les pratiques qui restreignent la concurrence, les initiatives gouvernementales qui procurent des avantages spécifiques ne respectant pas, normalement, le principe de l'égalité de traitement. Notamment, il faut prévoir des sanctions à l'encontre des entités publiques qui établissent des droits tendant à exclure les concurrents, soit à travers l'octroi de subventions à l'entreprise, soit par l'intermédiaire de monopoles d'État.

On peut déduire aisément de tout ce qui précède pourquoi, au-delà de la négociation des aspects de pure procédure, il est si difficile d'harmoniser les règles en matière de promotion de la concurrence. La détermination, sur le fond, de ce qu'on doit entendre par pratique "déloyale", "restreignant la concurrence" ou "anticoncurrentielle", ne pourra pas être effectuée à la satisfaction de toutes les parties concernées.

L'harmonisation des règles, compte tenu de la divergence inévitable des objectifs de politique, doit donc se limiter, outre le texte interprétatif déjà mentionné, à l'uniformisation des règles de procédure administrative, par exemple s'agissant des délais, des règlements de procédure et, en particulier, de la garantie du droit de recours des administrés.

---