

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

WT/WGTCP/W/15

26 juin 1997

(97-2638)

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

Original: anglais

COMMUNICATION DE HONG KONG

Introduction

1. La présente communication a pour objet de contribuer à la mise en oeuvre du mandat confié par les Ministres à Singapour en ce qui concerne le commerce et la concurrence. En 1996, les Ministres, "[c]ompte tenu des dispositions existantes de l'OMC relatives aux questions se rapportant à la politique ... de concurrence et du programme incorporé qui est prévu dans ces domaines, y compris aux termes de l'Accord sur les MIC, et étant entendu que les travaux entrepris ne préjugeront pas de l'opportunité d'engager des négociations à l'avenir" ont convenu "d'établir un groupe de travail chargé d'étudier les questions soulevées par les Membres au sujet de l'interaction du commerce et de la politique en matière de concurrence, y compris les pratiques anticoncurrentielles, afin de déterminer des domaines qui pourraient être examinés plus avant dans le cadre de l'OMC". Le mandat est très étendu et devrait servir pour effectuer une analyse objective des questions d'interaction, notamment la relation de complémentarité qui existe entre le commerce et la concurrence ainsi que les effets de distorsion mutuels.

2. On peut en partie attribuer à la mondialisation de l'économie l'intérêt récent que suscitent les liens entre le commerce et la concurrence. Les économies deviennent de plus en plus interdépendantes. Tous les facteurs suivants ont contribué au phénomène appelé "mondialisation": poursuite de la réduction des obstacles au commerce grâce à des séries successives de négociations commerciales multilatérales, accroissement des investissements transfrontières, techniques avancées en matière de télécommunications, meilleures possibilités d'accès à l'information, amélioration des infrastructures et des transports et mobilité accrue des personnes et des entreprises. La libéralisation du commerce n'est plus un exercice relativement "simple" consistant à réduire les droits de douane. Il existe maintenant des liens importants entre cette libéralisation et de nombreux aspects des mesures et politiques appliquées par l'Etat. Le commerce et la concurrence en sont deux exemples très représentatifs. Il est donc important que l'OMC s'emploie à clarifier leurs incidences réciproques.

Programme de travail

3. Hong Kong propose que le groupe de travail approfondisse les points suivants:

- I. ETUDE DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE COMMERCIALE ET DE LA POLITIQUE/LEGISLATION EN MATIERE DE CONCURRENCE AINSI QUE DE LEURS INCIDENCES RECIPROQUES

Certains objectifs de la politique commerciale et de la politique de la concurrence semblent être en partie complémentaires ...

4. La politique commerciale, au sens large du terme, comprend l'ensemble des politiques et mesures appliquées par l'Etat pour réglementer les échanges transfrontières. Les objectifs majeurs de la politique commerciale, tels qu'ils sont indiqués dans le préambule de l'Accord sur l'OMC qui est la pierre angulaire du système commercial multilatéral sont "le relèvement des niveaux de vie, la réalisation

du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales". Pour contribuer à la réalisation de ces objectifs, l'Accord sur l'OMC limite les interventions de l'Etat qui empêcheraient l'accès aux marchés. Les obstacles à l'accès aux marchés ou la distorsion des échanges constituent en eux-mêmes une distorsion de la concurrence. En fait, les dispositions du GATT/de l'OMC sont systématiquement interprétées par les groupes de règlement des différends et par les Membres comme devant protéger les "possibilités de concurrence" (par rapport aux courants d'échanges effectifs) et les "conditions de concurrence" non discriminatoires.

5. En règle générale, la politique de la concurrence vise les pratiques appliquées dans l'économie nationale qui affectent la concurrence et est mise en oeuvre par l'Etat. Elle vise essentiellement à promouvoir l'efficacité économique, à prévenir les pratiques anticoncurrentielles, à assurer un libre accès aux marchés et à apporter le maximum d'avantages aux consommateurs.

6. La politique commerciale et la politique de la concurrence ont par conséquent des objectifs en commun: elles visent à améliorer le bien-être économique moyennant l'accès aux marchés et la concurrence. Elles ont également pour objet d'offrir des voies de recours contre les comportements anticoncurrentiels. Une libéralisation progressive des échanges permet d'intensifier la concurrence au niveau national et donc de renforcer les objectifs généraux de la politique de la concurrence. La politique commerciale et la politique de la concurrence devraient être cohérentes et complémentaires. Les gouvernements devraient promouvoir l'intérêt général de leurs citoyens en favorisant la pleine concurrence et en assurant la protection des consommateurs dans les deux domaines.

Certains objectifs de la politique commerciale et de la politique de la concurrence semblent cependant contradictoires ...

7. Toutefois, les objectifs des dispositions de l'OMC diffèrent, à de nombreux égards, de ceux de la politique de la concurrence. Par exemple:

- a) Certaines dispositions de l'OMC (notamment les articles VI, XVI et XIX du GATT) visent à protéger les producteurs qui concurrencent les importations plutôt que la concurrence et les consommateurs; les mesures de sauvegarde, les droits antidumping et les droits compensateurs sont notamment souvent utilisés pour limiter la concurrence des importations sans tenir suffisamment compte des objectifs de la politique de la concurrence, qui sont l'ouverture des marchés, la pleine concurrence et la protection des consommateurs.
- b) Dans certains cas, la politique de la concurrence peut également empêcher l'accès aux marchés et entraver le processus de la concurrence, ce qui compromet les objectifs de la politique commerciale. Ainsi, la politique de la concurrence privilégie la protection des consommateurs nationaux et restreint souvent les échanges et la concurrence, mesures qui peuvent être anodines pour la concurrence au niveau national mais qui peuvent avoir des effets négatifs sur le commerce international et la protection des consommateurs étrangers (par exemple, cartels d'exportation).

II. INVENTAIRE ET EXAMEN DES DISPOSITIONS DE L'OMC RELATIVES A LA CONCURRENCE ET AUX QUESTIONS DE CONCURRENCE SUSCEPTIBLES D'AFPECTER LE COMMERCE

Dispositions en vigueur relatives au commerce et liées à la concurrence

8. Outre les dispositions fondamentales des articles premier (traitement NPF), III (traitement national) et X (transparence) du GATT et les dispositions correspondantes des articles II, XVII et III de l'AGCS, il existe de nombreuses dispositions spécifiques de l'OMC relatives à plusieurs niveaux de concurrence, notamment:

- a) article VI du GATT et Accord antidumping de l'OMC (par exemple, notion de dommage, traitement des pratiques discriminatoires en matière de prix, intérêt général, etc.);
- b) article XVI du GATT et Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (par exemple, notion de dommage);
- c) article XVII du GATT et Mémoire d'accord sur les entreprises commerciales d'Etat (par exemple, monopoles et mesures gouvernementales);
- d) article XIX du GATT et Accord de l'OMC sur les sauvegardes (par exemple, notion de dommage, autolimitations des exportations, limitations des exportations, arrangements de commercialisation ordonnée et toute autre mesure similaire "publique ou privée", etc.);
- e) Accord sur les MIC;
- f) Accord sur l'inspection avant expédition;
- g) Accord sur les règles d'origine;
- h) dispositions de l'AGCS (par exemple, article IX);
- i) Listes de services telles que celles qui concernent les télécommunications de base et qui contiennent des principes réglementaires;
- j) Accord sur les ADPIC (par exemple, pratiques anticoncurrentielles dans les licences contractuelles); et
- k) Annexe IV de l'Accord sur les marchés publics.

9. Le Groupe de travail devrait établir la liste complète des dispositions pertinentes de l'OMC et examiner de manière plus approfondie leur interaction avec la politique de la concurrence. A cet égard, le Secrétariat a eu l'obligeance de distribuer une note informelle intitulée "Dispositions des Accords de l'OMC relatives à la concurrence" qui constituera une bonne base pour les travaux ultérieurs du Groupe de travail.

Eléments de la politique/législation en matière de concurrence qui touchent au commerce

10. Certaines dispositions du GATT/de l'OMC ont trait aux pratiques commerciales. Il a d'ailleurs été constaté à cet égard, dans le cadre du GATT, "que les pratiques commerciales qui entravent la concurrence dans le commerce international peuvent freiner l'expansion du commerce international et le développement économique des différents pays, compromettant ainsi les avantages des réductions de droits de douane et de la suppression des restrictions quantitatives, ou porter atteinte de toute autre manière aux objectifs de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce".¹ L'article IX de l'AGCS et les articles 6 et 40 de l'Accord sur les ADPIC contiennent également des dispositions relatives aux pratiques commerciales anticoncurrentielles. Etant donné l'effet de distorsion de ces pratiques, il faut que le Groupe de travail procède à l'examen de cette question.

11. Par ailleurs, il existe encore des domaines de la politique ou de la législation en matière de concurrence où les règles permettent l'application de mesures qui sont incompatibles avec les objectifs de l'Accord sur l'OMC et qui risquent d'amoindrir l'efficacité économique assurée grâce aux cycles successifs de libéralisation du commerce. Cela pourrait porter atteinte à la stabilité juridique du système commercial multilatéral et nuire à la crédibilité des gouvernements dans la défense du système. En voici deux exemples:

- a) exemptions des obligations découlant des politiques ou des lois en matière de concurrence (exemptions sectorielles, mesures gouvernementales, monopoles approuvés par l'Etat, cartels d'exportation, etc.);
- b) traitement de la position dominante sur le marché (abus de puissance commerciale, fusions et acquisitions).

12. On note aussi que certaines unions douanières et certaines zones de libre-échange cherchent à garantir la liberté du commerce et le jeu normal de la concurrence en interdisant les restrictions au commerce et les distorsions de concurrence, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. En particulier, certaines ont remplacé leurs règles de protection commerciale par des règles et des procédures en matière de concurrence. Le Groupe de travail pourrait faire le bilan des arrangements de ce genre et tirer parti de leur expérience dans le but de renforcer la complémentarité du commerce et de la concurrence.

III. EXAMEN DES CAS OU IL PEUT EXISTER DES DIVERGENCES ENTRE LA POLITIQUE COMMERCIALE ET LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

13. La littérature économique qui traite de la question fait souvent remarquer que la politique commerciale et la politique de la concurrence manquent de cohérence, ce qui constitue un facteur d'inefficacité économique et d'insécurité juridique et peut entraîner, à l'échelon national, la redistribution des revenus basée sur le pouvoir au profit de groupes d'intérêts protectionnistes. Sans préjuger des conclusions que le Groupe de travail pourrait tirer de ses études, Hong Kong pense que ces problèmes pourraient englober:

- a) l'imposition de droits antidumping sur des importations à bas prix, même si cela est contraire à l'intérêt des consommateurs et limite la concurrence des produits importés. La législation antidumping et la politique/législation en matière de concurrence soumettent à des règles différentes les importations prétendument effectuées à bas prix, notamment en ce qui concerne la notion de dommage;

¹Décision adoptée par les PARTIES CONTRACTANTES du GATT le 13 novembre 1960, intitulée "Pratiques commerciales restrictives - Dispositions prises en vue de consultations", dans: IBDD, S9/28-29.

- b) l'imposition de droits compensateurs sur des importations subventionnées, même si les branches de production nationales concurrentes bénéficient de subventions analogues;
- c) l'utilisation de la notion d'origine telle qu'elle est définie dans l'Accord de l'OMC, alors que la politique de la concurrence ignore généralement la "nationalité" des concurrents. Des distorsions peuvent résulter aussi de l'application de règles d'origine préférentielles dans le cadre d'accords commerciaux régionaux, ce qui peut empêcher l'utilisation optimale des ressources;
- d) l'autolimitation des exportations et la constitution de "cartels de crise" et de monopoles soutenus par l'Etat, ou les restrictions verticales dans les systèmes de distribution;
- e) l'usage abusif des droits de propriété intellectuelle;
- f) l'octroi de subventions à la production qui faussent le jeu de la concurrence;
- g) certaines exemptions prévues par la législation en matière de concurrence (cartels d'exportation ou d'importation, restrictions verticales, etc.).

IV. EXAMEN DES LIENS ENTRE LA CONCURRENCE ET LE DEVELOPPEMENT

14. On peut considérer que la politique de la concurrence contribue au renforcement de la compétitivité internationale des branches de production nationales. Elle peut aussi aider à supprimer les facteurs d'inefficacité économique liés à certains dysfonctionnements du marché, comme les monopoles. Mais il existe aussi un risque de conflit entre la politique de la concurrence et d'autres politiques axées sur le développement, comme celles qui consistent à soutenir les industries nationales les plus performantes. Il pourrait être utile que le Groupe de travail examine en détail les liens possibles entre la politique de la concurrence et le développement.

Conclusion

15. Ayant choisi de longue date de pratiquer et de promouvoir le libre-échange, Hong Kong estime que la politique commerciale et la politique de la concurrence devraient être complémentaires et devraient concourir à l'amélioration de l'efficacité économique globale et du bien-être. Nous pensons que le Groupe de travail devrait adopter un programme de travail global et équilibré, susceptible de contribuer à la réalisation de cet objectif. A cette fin, nous lui recommandons de se pencher notamment sur les questions qui sont mentionnées dans les paragraphes précédents. Nous proposons que le Groupe de travail aborde ces questions en suivant le plan général esquissé ici:

- a) étude des objectifs et des principes de la politique commerciale et de la politique de la concurrence et de leurs incidences réciproques;
- b) inventaire et examen des dispositions de l'OMC relatives à la concurrence et aux questions de concurrence susceptibles d'affecter le commerce;
- c) identification et examen des cas où il peut exister des divergences entre la politique commerciale et la politique de la concurrence;
- d) examen des liens entre la concurrence et le développement.

16. Nous considérons qu'un programme de travail établi sur cette base aiderait le Conseil général à déterminer, le moment venu, ce que le Groupe de travail devrait faire par la suite.

17. Hong Kong souhaite rappeler en outre que la Décision ministérielle de Singapour demandait, entre autres, que les Groupes de travail de l'investissement et de la concurrence tirent chacun parti des travaux de l'autre, si nécessaire. Nous demandons instamment que des modalités soient définies pour qu'il puisse en être ainsi.