

Document de discussion



Industrie Canada | Industry Canada

**RIVALITÉ SUR LES MARCHÉS
INTERNATIONAUX ET NOUVEAUX
ENJEUX POUR L'ORGANISATION
MONDIALE DU COMMERCE**

*Document de discussion n° 6
Février 1998*

*Par Edward M. Graham,
Institute for International Economics
Washington (DC)*

Also available in English

Données de catalogage avant publication (Canada)

Graham, Edward M. (Edward Montgomery), 1944-

Rivalité sur les marchés internationaux et nouveaux enjeux pour l'Organisation mondiale du commerce

(Document de discussion; no. 6)

Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit. : International Market Contestability and the New Issues at the World Trade Organization

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-662-63377-6

No de cat. C21-25/6-1998

1. Concurrence internationale.
2. Relations économiques internationales.
3. Politique commerciale.
 - I. Canada. Industrie Canada.
 - II. Titre.
 - III. Coll. : Document de discussion (Canada. Industrie Canada).

HF1414.G73 1998

382.1

C98-980036-9F

Une version modifiée de cette présentation paraîtra sous le titre « Contestability, Competition, and Investment in the New World Trade Order », dans *An American Trade Strategy for the Twenty-First Century*, ouvrage publié sous la direction de G. Feketekuty, Council on Foreign Relations, New York (en préparation).

Les opinions exprimées dans ce document de discussion ne reflètent pas nécessairement celles d'Industrie Canada ou du gouvernement fédéral.

Vous trouverez, à la fin du présent ouvrage, des renseignements sur les documents publiés dans le cadre du *Programme des publications de recherche* et sur la façon d'en obtenir des exemplaires.

Prière d'adresser tout commentaire à :

Someshwar Rao, Directeur

Analyse des investissements stratégiques

Analyse de la politique micro-économique

Industrie Canada

5^e étage, tour ouest

235, rue Queen

Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Téléphone : (613) 941-8187

Télécopieur : (613) 991-1261

Courrier électronique : rao.someshwar@ic.gc.ca

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	1
2. OBSTACLES À LA RIVALITÉ SUR LES MARCHÉS	5
3. RIVALITÉ SUR LES MARCHÉS ET POLITIQUE EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT DANS LE CONTEXTE DE L'OMC	7
La mondialisation et le marché de l'automobile aux États-Unis	7
Nouvelles règles : les accords relatifs aux TRIM et leurs lendemains	8
Opinions divergentes	11
4. POLITIQUE DE CONCURRENCE ET RIVALITÉ À L'ÉCHELON INTERNATIONAL	13
Accord proposé concernant les mesures axées sur la concurrence et liées au commerce	13
Les TRAM et les règles actuelles de l'OMC	14
5. CONCLUSION	17
NOTES	19
BIBLIOGRAPHIE	23
PUBLICATIONS DE RECHERCHE D'INDUSTRIE CANADA	25

1. INTRODUCTION

Lors de la première rencontre à l'échelon ministériel de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), tenue à Singapour en décembre 1996, les ministres des pays membres ont donné leur aval à la création de groupes de travail chargés de déterminer s'il faudrait ajouter de nouvelles règles ou apporter des modifications aux règles existantes, dans le recueil des lois portant sur les échanges multilatéraux, afin de tenir compte des questions de commerce et d'investissement et des questions de commerce et de politique de concurrence. L'initiative découle d'une reconnaissance grandissante du fait que, même si des séries successives de négociations commerciales ont permis de réduire considérablement ou même d'éliminer les tarifs douaniers et d'autres barrières non tarifaires au commerce, de nombreux obstacles qui continuent d'entraver l'accès au marché ne font pas partie de la catégorie des obstacles traditionnels au commerce. En fait, certains analystes soutiennent que la multiplication des obstacles non traditionnels au commerce fait suite à la disparition des entraves traditionnelles au commerce.

Les nouveaux obstacles se retrouvent pour la plupart à l'intérieur des frontières des pays. Ils ne font pas suite à l'imposition délibérée de mesures à la frontière des pays pour bloquer l'accès aux importations; on les retrouve plutôt au sein même de l'économie des nations commerçantes. Elles englobent les politiques de réglementation intérieures qui favorisent souvent les entreprises déjà établies en retardant ou en empêchant l'arrivée de nouveaux concurrents sur les marchés réglementés. De telles mesures réglementaires sont une source de préoccupations pour la politique commerciale si elles compromettent l'accès au marché d'entreprises étrangères en entravant ou en bloquant les importations ou l'investissement direct. L'accès au marché peut aussi être gêné par l'adoption de politiques industrielles qui visent à accorder des subventions et des avantages s'apparentant à des subventions à des entreprises choisies.

Outre les mesures gouvernementales, certaines pratiques commerciales privées peuvent aussi créer des obstacles à l'entrée de nouvelles entreprises. Ces pratiques comprennent les « entraves verticales » comme les ententes d'exclusivité entre des entreprises, qui ont pour effet d'interdire les ventes possibles par d'autres entreprises. Il est difficile de recourir aux politiques publiques pour influencer sur ces pratiques car elles peuvent être économiquement justifiées en raison des éléments d'efficacité qu'elles permettent d'engendrer. Néanmoins, elles peuvent entraver l'accès au marché et il est donc justifié pour les responsables des politiques de se demander si les atteintes à la concurrence l'emportent sur les éléments d'efficacité éventuels.

Les mesures publiques et privées peuvent se juxtaposer et contribuer à renforcer les effets restrictifs sur le marché. Même si ces interventions ne constituent pas des mesures appliquées à la frontière, on peut faire valoir que, dans certains cas, elles ont été adoptées dans le but de favoriser des entreprises appartenant à des intérêts locaux au détriment d'entreprises étrangères ou sous contrôle étranger¹.

Ces obstacles peuvent contribuer à réduire l'accessibilité internationale aux marchés. Un marché est accessible si les obstacles à l'entrée sont suffisamment modestes pour que les entreprises déjà établies soient forcées de se comporter de façon concurrentielle pour prévenir l'arrivée d'entreprises rivales. Entre autres, l'établissement des prix sur un marché accessible se fait de façon concurrentielle; en d'autres termes, les prix sont établis aux niveaux qui prévaudraient si un grand nombre de vendeurs étaient présents sur ce marché. Si les prix demeurent à des niveaux concurrentiels, les consommateurs profiteront des avantages de la concurrence même lorsque le nombre de vendeurs est limité. Les entreprises établies sur des marchés accessibles de produits et de services technologiquement avancés doivent aussi s'employer à améliorer constamment les produits et services qu'elles offrent (et à lancer de nouveaux produits à un rythme satisfaisant) et/ou à réduire leurs coûts d'exploitation; dans le cas contraire, elles seront déclassées par de nouvelles rivales.

Par conséquent, la répartition des ressources est très efficace sur les marchés accessibles parce que les prix sont concurrentiels et que les quantités vendues sont proportionnelles à la demande, aux prix existants. Dans ces circonstances, des ressources suffisantes sont affectées à la production des biens et services en cause, de sorte qu'il n'y a ni surcapacité ni sous-capacité de production. Étant donné que les rythmes d'innovation y sont élevés, les marchés accessibles ont aussi tendance à être efficaces dans une perspective dynamique.

Mais tous les marchés ne peuvent être totalement accessibles. Des coûts fixes élevés représentent parfois une condition préalable à l'accès à certains marchés, de sorte qu'un seul producteur du bien ou du service en question est en mesure de fonctionner de façon efficace. Ainsi, les coûts fixes de mise en place d'un réseau de câbles et d'installations de commutation nécessaires à la prestation de services de télécommunications de base sont très élevés et, dans la plupart des régions, un seul réseau est économiquement viable. Dans ces cas de « monopole naturel », des coûts fixes élevés contribuent à bloquer l'accès de nouvelles entreprises au marché : un deuxième fournisseur ne serait pas en mesure de mobiliser des recettes suffisantes dans ses efforts visant à concurrencer le fournisseur déjà établi pour pouvoir amortir ces coûts². Néanmoins, même dans les cas de monopole naturel, la politique devrait viser à maintenir une accessibilité aussi grande que possible. Ainsi, même si le marché des services de télécommunications de base ne se prête pas à une concurrence directe, celui des services à valeur ajoutée vendus dans le réseau le peut. Afin de maintenir l'accessibilité, les politiques gouvernementales peuvent obliger le fournisseur de services de base à donner à tous les vendeurs de services à valeur ajoutée l'accès au réseau, pourvu évidemment que ces vendeurs paient des redevances au fournisseur de services de base pour couvrir ses frais³.

Certains analystes soutiennent que le principal objectif de la politique commerciale devrait être d'améliorer l'accessibilité ou la rivalité sur les marchés internationaux (voir, par exemple, Feketekuty et Rogowsky, 1996; Graham et Lawrence, 1996; et Zampetti et Sauvé, 1996). Toutefois, la portée de cet objectif devrait s'étendre bien au-delà de la politique commerciale. La recherche et le maintien d'un niveau tout aussi élevé d'accessibilité sur les marchés intérieurs devraient être un objectif prioritaire de tout gouvernement⁴. Il s'agit, en fait, de l'objectif premier de la politique de concurrence sur le marché intérieur. Il existe donc une complémentarité naturelle entre la politique commerciale et la politique de concurrence : si un marché est accessible à l'échelon international (c'est-à-dire que des entreprises étrangères peuvent y avoir accès), il sera aussi probablement accessible sur le plan intérieur⁵.

En outre, une complémentarité naturelle peut exister entre les objectifs de la politique de concurrence et ceux de la politique relative à l'investissement étranger direct (IED). L'IED permet à une entreprise établie dans un pays d'étendre ses activités commerciales au marché d'un autre pays. La société mère est l'investisseur et l'établissement qu'elle contrôle à l'étranger est l'investissement. L'IED se distingue d'un investissement de portefeuille à long terme : dans ce dernier cas, un investisseur d'un pays détient un investissement passif dans un autre pays, sans tenter de gérer les activités engendrées par l'investissement, sauf peut-être en sa capacité d'actionnaire. Par définition, un marché accessible sur le plan international est un marché ouvert aux entreprises étrangères. Celles qui choisissent de s'implanter dans un tel marché le font parce qu'elles croient qu'elles peuvent offrir de meilleurs produits ou des prix moins élevés que ceux de leurs rivales déjà présentes sur le marché local. Il s'ensuit que les consommateurs en retireront des avantages et que les entreprises locales seront vraisemblablement incitées à améliorer leurs produits et à accroître leur efficacité. Par conséquent, les politiques d'ouverture à l'IED – des politiques qui n'exercent pas de discrimination à l'égard des entreprises étrangères en leur imposant des obstacles que les entreprises locales n'ont pas à surmonter – sont compatibles avec un plus grand accès des marchés locaux aux acteurs internationaux. Il convient tout naturellement de se demander si les règles de l'OMC devraient obliger les pays à maintenir des politiques d'ouverture à l'investissement étranger direct.

Les aspects complémentaires que nous venons de décrire représentent le fondement logique sur lequel reposent les travaux que doivent entreprendre les nouveaux groupes de travail créés par l'OMC. Notre exposé vise à examiner les orientations possibles que ces études pourraient prendre. Nous commençons par considérer les raisons pour lesquelles les marchés ne sont pas toujours accessibles.

2. OBSTACLES À LA RIVALITÉ SUR LES MARCHÉS

Si l'accessibilité à un marché est un objectif souhaitable dans l'optique des politiques de libéralisation des échanges, d'investissement et de concurrence, on peut alors se demander pour quelles raisons des gouvernements pourraient décider de prendre des orientations qui ne sont pas compatibles avec cet objectif. L'une de ces raisons est que, dans certains cas, une efficacité accrue ne peut pas être compatible avec une accessibilité accrue. Mais, même si de tels cas existent, il ne faudrait pas exagérer leur nombre ou leur importance.

Il est particulièrement important de se méfier des fausses allégations présentées au nom de l'efficacité. Ces allégations sont souvent faites par des vendeurs déjà établis qui s'efforcent de défendre des politiques ou des pratiques qui les protègent de la concurrence. Ainsi, à l'échelle mondiale, les dirigeants de monopoles dans le domaine des télécommunications ont longtemps prétendu qu'une concurrence accrue réduirait l'efficacité dans les services de télécommunications et diminuerait le bien-être des consommateurs. Mais une analyse attentive de la situation révèle que c'est l'inverse qui se produit : une concurrence accrue sur le marché des services de télécommunications se traduit presque toujours par des gains et non des pertes de bien-être pour les consommateurs (Petrazzini, 1996). Le défi pour les responsables des politiques ne consiste donc pas à limiter la concurrence dans ce secteur mais plutôt à trouver des moyens d'améliorer l'accessibilité au marché, en dépit du degré élevé de monopole naturel qui caractérise la prestation des services de télécommunications de base.

À vrai dire, une bonne partie de la résistance politique à une rivalité accrue repose non pas sur un arbitrage entre la rivalité et l'efficacité mais plutôt sur le fait que la rivalité tend à réduire la rente perçue par les entreprises déjà établies et/ou à restreindre l'aptitude des responsables de la réglementation et d'autres représentants gouvernementaux à contrôler les activités économiques en cause – des pouvoirs trop souvent exercés au détriment de la population en général. La résistance peut-être la plus forte à une rivalité accrue survient dans les industries caractérisées par une « emprise réglementaire », c'est-à-dire des domaines où les responsables de la réglementation perçoivent leur rôle précisément comme étant de protéger les intérêts des fournisseurs déjà établis et non de maximiser les avantages pour la population en général. On étudie et on met en cause à l'heure actuelle partout dans le monde le bien-fondé (ou l'absurdité) d'une telle réglementation⁶. Ainsi, la déréglementation au Royaume-Uni et aux États-Unis a vraiment débuté à la fin des années 70 sous l'administration du président Jimmy Carter aux États-Unis et le gouvernement de la première ministre Margaret Thatcher au Royaume-Uni. Dans ces pays, les efforts déployés en vue de déréglementer l'activité économique se sont poursuivis jusqu'à aujourd'hui. Dans d'autres pays comme le Japon et Taïwan, la déréglementation visant à réduire ou à éliminer l'emprise de la réglementation n'a débuté que beaucoup plus récemment. Néanmoins, ces deux pays s'orientent clairement vers une déréglementation plus poussée.

3. RIVALITÉ SUR LES MARCHÉS ET POLITIQUE EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT DANS LE CONTEXTE DE L'OMC

Réduit à sa plus simple expression, l'argument en faveur de l'adoption d'une politique à l'égard de l'investissement au sein de l'OMC s'énonce comme suit : Premièrement, la mondialisation accrue des marchés⁷ pour plusieurs biens et services représente une tendance qui rend ces marchés de plus en plus accessibles, permettant ainsi de réaliser plus facilement les avantages d'une rivalité accrue. Deuxièmement, il faudrait concevoir de nouvelles règles d'investissement au sein de l'OMC pour obliger les gouvernements à ne pas appliquer (ou maintenir) des mesures qui pourraient neutraliser ces avantages. De plus, les règles de l'OMC devraient viser à neutraliser (ou à forcer les gouvernements à prendre des mesures en vue de neutraliser) les pratiques privées qui peuvent réduire la rivalité.

La mondialisation et le marché de l'automobile aux États-Unis

Pour illustrer cet argument, examinons le marché de l'automobile aux États-Unis. Pendant la période de près de quatre décennies qui s'est écoulée entre la grande crise de 1929 et le premier choc pétrolier, le nombre d'entreprises desservant le marché américain de l'automobile a diminué sensiblement. Cette baisse s'explique, entre autres, par la hausse des coûts de mise en place et d'amélioration des réseaux de concessionnaires et des coûts de lancement de nouveaux modèles. En somme, le marché de l'automobile est devenu de moins en moins accessible pendant cette période en raison d'une hausse des « coûts irrécupérables » liés à la participation au marché.

Cette situation a eu comme conséquence, entre autres, de permettre aux entreprises survivantes d'accaparer la rente versée par les acheteurs de voitures. Les travailleurs syndiqués furent ensuite en mesure de mettre la main sur une bonne partie de cette rente : au moment de la première crise du pétrole, la rémunération horaire dans l'industrie de l'automobile dépassait largement la moyenne nationale dans le secteur de la fabrication, et la prime payée aux travailleurs de l'automobile ne pouvait s'expliquer par une productivité marginale plus élevée. La conception des voitures américaines a alors commencé à se scléroser : le système de carrosserie non-portante prévalait encore à l'époque, même s'il était devenu périmé au début des années 60; des voitures exagérément lourdes étaient propulsées par des moteurs à huit cylindres qui, en plus de consommer beaucoup d'énergie et de polluer l'environnement, produisaient remarquablement peu de puissance par rapport à leur poids et leur cylindrée. L'absence de rivalité sur le marché a donc eu des conséquences manifestes : les prix étaient plus élevés que sur un marché concurrentiel; l'amélioration du produit laissait à désirer; et, à compter de 1974, la plupart des voitures américaines n'étaient plus adaptées à l'évolution du marché puisque les consommateurs (même avant la crise énergétique de 1974) avaient déjà commencé à indiquer une préférence pour des voitures plus petites, consommant moins d'énergie.

Dans les années 70 et, notamment, durant la deuxième moitié de la décennie, l'évolution de la demande fut en bonne partie satisfaite par des importations, surtout en provenance du Japon. Les automobiles japonaises offraient des caractéristiques que les conducteurs américains avaient commencé à apprécier, outre le fait que la qualité du produit semblait supérieure sur le plan de la fiabilité et de caractéristiques comme la finition et la précision. Le déplacement de la demande et l'aptitude grandissante des producteurs japonais à répondre aux nouvelles préférences des consommateurs ont eu pour effet de modifier la tendance vers une non-rivalité croissante sur le marché américain. Les consommateurs américains en ont retiré des avantages indéniables : en particulier, il y avait en 1979 un choix de produits plus vaste qu'en 1970, notamment dans la catégorie des véhicules à prix modique.

Néanmoins, les pressions visant à limiter les importations de voitures japonaises se sont accentuées pendant les années 70 et au début des années 80. Les fabricants américains et le syndicat des travailleurs de l'automobile furent durement touchés par la rivalité accrue sur le marché et ils déployèrent beaucoup d'efforts pour persuader le gouvernement américain d'adopter des mesures de restriction des

importations. Des modalités de restriction volontaire des exportations (c'est-à-dire, des quotas) furent adoptées au tout début de l'administration Reagan même si, selon les déclarations faites à l'époque, celle-ci se disait plus engagée que toute autre administration précédente à défendre les principes du marché libre et du libre-échange.

Les fabricants japonais ont réagi en améliorant la qualité des produits vendus sur le marché américain dans le contexte du régime de quotas; plus précisément, ils ont mis sur le marché des modèles à prix plus élevés, sur lesquels leurs marges bénéficiaires étaient aussi plus élevées, pour remplacer les modèles à prix et à marges bénéficiaires plus faibles. Ils ont aussi établis des installations de production aux États-Unis par l'intermédiaire d'investissements étrangers directs. Ces installations ont commencé à produire vers le milieu et la fin des années 80.

Les fabricants américains ont rapidement constaté que la production locale des sociétés japonaises n'était pas aussi facile à bloquer que les importations. En se dotant d'installations locales, les constructeurs japonais ont démontré que le marché américain de l'automobile était devenu beaucoup plus concurrentiel qu'il ne l'était au cours de la décennie précédente. En conséquence, leurs rivaux américains – les trois grands de Détroit – furent forcés d'améliorer leurs produits et de trouver des moyens de réduire leurs coûts. Elles durent abandonner leurs stratégies axées sur un marché fortement oligopolistique et non accessible pour adopter une démarche compatible avec un marché accessible.

Le grand gagnant a été le consommateur américain. Si l'on se reporte 15 ou même 10 ans en arrière, on constate que les consommateurs américains ont aujourd'hui un choix beaucoup plus grand de modèles d'automobile, tandis que le prix moyen des voitures en pourcentage du revenu personnel disponible a diminué. Les automobiles offertes par les constructeurs locaux ne sont plus techniquement désuètes ou sont mieux adaptées aux préférences des consommateurs.

L'évolution du marché de l'automobile aux États-Unis illustre le fait que la mondialisation d'une industrie peut stimuler la rivalité sur des marchés de produits; dans ce cas, la mondialisation a contribué à renverser une tendance qui, jusque-là, avait favorisé une rivalité moins grande sur le marché intérieur américain. Cet exemple vient corroborer l'affirmation faite précédemment : une mondialisation accrue des industries rend les marchés de la production de ces industries de plus en plus accessibles.

Nouvelles règles : les accords relatifs aux TRIM et leurs lendemains

Mais qu'en est-il de la deuxième affirmation selon laquelle de nouvelles règles internationales sur l'investissement étranger direct empêcheront les gouvernements de sanctionner des lois ou d'adopter des politiques qui entraveraient une rivalité accrue ? Dans le cas du marché de l'automobile américain, aucune règle de ce genre n'existait, mais cela n'a pas empêché une rivalité grandissante de se développer. Aucune règle ne fut nécessaire et, en fait, aucune règle n'est nécessaire si les gouvernements n'appliquent pas de mesures discriminatoires à l'égard de l'investissement étranger direct.

Mais, même dans ce cas, la situation a failli mal tourner. Au milieu des années 80, un projet de loi déposé au Congrès américain visait à imposer des règles de contenu national pour les voitures fabriquées aux États-Unis. Le projet de loi était manifestement discriminatoire envers les fabricants d'automobile japonais. D'autres mesures de nature encore plus discriminatoire furent proposées par plusieurs porte-parole éminents, dont des membres du Congrès. Ce projet de loi aurait enfreint les nouvelles règles sur le commerce mondial proposées par les États-Unis, bien qu'à ce moment-là, ces règles étaient toujours en voie de négociation dans le cadre de l'Uruguay Round et n'avaient pas encore été adoptées. Les règles entrèrent en vigueur au moment où ces négociations prirent fin et que l'Accord sur les mesures axées sur l'investissement et liées au commerce (TRIM) fut adopté; cet accord interdit aux gouvernements nationaux et infranationaux d'imposer des modalités de contenu national aux investisseurs étrangers comme condition d'accès au marché intérieur, parce que ces dispositions sont

incompatibles avec l'article III de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) qui porte sur l'octroi du traitement national aux importations. Heureusement, le Congrès n'a jamais adopté le projet de loi.

À vrai dire, dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), y compris les États-Unis et le Canada, le traitement accordé à l'IED est déjà en grande partie compatible avec la règle de la rivalité sur les marchés. Dans ces pays, le principal objectif visé par un accord international serait celui d'assurer l'application de la même approche en vue de l'adoption de mesures futures et, notamment, de décourager le recours à des dispositions qui pourraient compromettre l'accessibilité des marchés (comme le projet de loi proposé sur le contenu national). Mais, dans plusieurs pays non membres de l'OCDE, les politiques intérieures actuelles sont loin d'être compatibles avec la règle de la rivalité sur les marchés. Plusieurs de ces politiques furent adoptées pendant les années 60 et 70, dans un mouvement de ressac à l'égard de l'héritage colonialiste et de la crainte de voir surgir un régime néo-colonialiste. Dans l'ensemble (mais avec certaines exceptions importantes), les politiques des pays en développement ont tendance à s'éloigner des régimes établis pendant ces années parce qu'on a constaté qu'ils ralentissaient le développement économique. L'un des aspects de cette évolution a été la libéralisation des politiques à l'égard de l'IED – une tendance qui a pris de plus en plus l'allure d'une course effrénée au début des années 90 (voir, par exemple, CNUCED, 1994). Pour ces pays, un accord international sur l'investissement servirait en quelque sorte de phare. Il permettrait d'établir des normes universelles sur lesquelles les politiques nationales pourraient s'aligner et contribuerait à guider la démarche des responsables des politiques vers une libéralisation de leurs marchés. Malheureusement, des pays en développement, dont certains qui pourraient en retirer de grands avantages, s'opposent à l'adoption d'un accord international de cette nature.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'Uruguay Round a permis d'en arriver à un consensus sur un accord restreint sur l'IED au sein de l'OMC. Il s'agit de l'accord relatif aux TRIM, qui prévoit l'interdiction de certaines mesures gouvernementales qui pourraient réduire l'accessibilité des marchés. Outre les dispositions relatives au contenu national, les mesures interdites comprennent les prescriptions de résultats visant les exportations et l'équilibre des échanges comme conditions d'accès au marché intérieur. Mais cette liste est loin d'exclure tout l'arsenal des mesures que les gouvernements peuvent utiliser pour exercer une discrimination à l'égard de l'investissement étranger direct. Plusieurs analystes et responsables des politiques reconnaissent donc la nécessité d'un accord beaucoup plus complet sur l'investissement qui ferait échec à un plus grand nombre d'instruments compris dans cet arsenal.

Les principales dispositions d'un tel accord devraient traiter des grands aspects suivants :

- Les gouvernements au niveau tant national qu'infranational seraient tenus d'accorder le traitement national aux investisseurs étrangers⁸ tant avant qu'après leur établissement sur le territoire national (on désigne parfois le traitement national avant l'établissement sur le territoire national de « droit d'établissement »). Fondamentalement, les gouvernements seraient tenus d'accorder aux sociétés étrangères affiliées un traitement, en vertu de la loi et des politiques, qui ne serait pas moins favorable que celui accordé aux entités commerciales correspondantes sous contrôle national. Cette obligation représenterait une extension naturelle de la portée de l'article III du GATT, qui prévoit qu'une fois que des biens importés ont franchi la frontière, ils doivent recevoir un traitement en vertu de la loi et des politiques non moins favorable que celui accordé à des produits équivalents fabriqués localement.

Les gouvernements auraient la possibilité d'inscrire des exceptions et des « dérogations » (exceptions temporaires) au traitement national, mais celles-ci devraient être énumérées (c'est-à-dire qu'elles devraient avoir un caractère « transparent »). Les négociations auraient

pour objet, entre autres, d'inciter les gouvernements à exercer des pressions les uns sur les autres afin de réduire au minimum le nombre d'exceptions.

- Les gouvernements seraient tenus d'accorder aux investisseurs (et à leurs investissements) en provenance de tout pays signataire de l'accord le traitement de la « nation la plus favorisée », c'est-à-dire qu'aucun investisseur (ou son investissement) provenant d'un pays signataire ne serait soumis à un traitement discriminatoire par rapport à celui accordé à un investisseur (ou un investissement) semblable en provenance d'un autre pays. En d'autres termes, tous les investisseurs (et leurs investissements) recevraient un traitement non moins favorable que celui accordé aux investisseurs (et aux investissements) en provenance de la « nation la plus favorisée ».

Encore une fois, certaines exceptions pourraient être permises dans un contexte de transparente.

- Les pays seraient tenus de respecter certaines normes de protection pour les investisseurs étrangers; ainsi, aucun placement d'un investisseur étranger ne pourrait faire l'objet d'une expropriation, sauf dans le cadre d'une application régulière de la loi, sur une base non discriminatoire et en contrepartie du versement rapide d'une indemnisation équitable. Les pays s'engageraient aussi à respecter des normes de transactions commerciales (transfert de fonds, séjour de personnes qui ne sont pas des citoyens du pays dans lequel l'investissement a eu lieu, etc.).
- Les gouvernements seraient tenus de limiter ou même d'éviter d'appliquer aux investisseurs étrangers ou à leurs propres investissements des mesures ayant pour effet de réduire la rivalité sur les marchés. Parmi celles-ci, il y aurait les mesures supplémentaires axées sur le commerce non visées par l'accord actuel relatif aux TRIM (par exemple, d'autres prescriptions de résultats qui seraient imposées aux investisseurs étrangers ou à leurs investissements comme conditions d'accès au marché). De plus, plusieurs subventions existantes ou mesures apparentées (les « stimulants à l'investissement ») employées par les gouvernements pour attirer l'investissement étranger direct pourraient être retranchées ou abolies⁹.
- L'accord prévoirait l'adoption de modalités de résolution des différends résultant d'une interprétation divergente des dispositions de l'accord (y compris les allégations d'infractions commises par des gouvernements liés par l'accord), en accordant un droit d'intervention aux investisseurs étrangers et aux gouvernements. (Selon les modalités actuelles de règlement des différends de l'OMC, seuls les gouvernements des pays membres peuvent soumettre un différend à l'Organisation.) Toutefois, il faudrait s'assurer que ces modalités ne puissent pas être utilisées par des intervenants privés pour tenter des poursuites frivoles dans le but de harceler des concurrents. Une telle situation aurait pour effet de restreindre et non d'encourager la rivalité sur les marchés.

À l'heure actuelle, plusieurs accords contiennent des dispositions qui prévoient l'imposition d'obligations limitées à certains gouvernements dans des domaines particuliers. Ces accords comprennent plus de 900 traités bilatéraux en matière d'investissement (TBI) et certains accords régionaux comme le chapitre 11 du traité instituant l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Ce chapitre renferme presque toutes les dispositions décrites ci-dessus; il ne s'applique, bien sûr, qu'au Canada, au Mexique et aux États-Unis, ainsi qu'à leurs investisseurs et à leurs investissements. Les membres de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) ont convenu d'adopter des « principes d'investissement non obligatoires » (PINO). Ceux-ci comprennent la plupart des dispositions déjà mentionnées, rédigées souvent dans des termes ambigus, mais, comme son nom

l'indique, ces principes n'ont pas force exécutoire pour les pays participants; on les considère plutôt comme des principes sur lesquels les pays membres de l'APEC pourraient fonder leurs aspirations. Les pays de l'OCDE sont en voie de négocier un accord multilatéral sur l'investissement (AMI), qui devrait comprendre la plupart des dispositions énumérées plus haut. Toutefois, l'accord ne regrouperait qu'un nombre limité de pays à l'extérieur de l'OCDE, même si, en théorie, les pays non-membres de l'OCDE sont invités à le ratifier. Lors de rencontres d'organismes internationaux qui se sont tenues en 1996-1997, de nombreux pays non membres de l'OCDE se sont montrés réticents à ratifier un accord négocié sans leur participation.

Il en résulte un assemblage hétéroclite de règles internationales souvent incompatibles les unes avec les autres et avec les dispositions des accords existants de l'OMC¹⁰. Il semblerait donc raisonnable de conclure un accord unique au sein de l'OMC compatible avec les autres obligations de l'OMC.

Opinions divergentes

Il reste à voir si l'OMC parviendra à mettre en oeuvre des règles internationales inspirées de ces principes. La décision ministérielle prise à Singapour de créer un groupe de travail chargé d'examiner les questions de commerce et d'investissement représentait en fait un compromis. Il y avait, d'une part, un bloc (dirigé par le Canada et le Japon, avec l'appui de l'Union européenne et de plusieurs pays en développement) qui souhaitait que des travaux soient entrepris dans ce domaine; mais on retrouvait, d'autre part, des pays qui s'opposaient à toute initiative de ce genre.

Ce dernier groupe comprenait les États-Unis, qui faisaient plus ou moins bande à part. En fait, les Américains n'étaient pas opposés à la formation du groupe de travail mais ils s'opposaient à toute tentative d'entreprendre des négociations avant la conclusion des pourparlers de l'OCDE concernant l'AMI. Les Américains soutenaient que, étant donné la position adoptée par plusieurs pays membres de l'OMC, tout accord qui pourrait résulter des négociations menées au sein de l'OMC comporterait des normes « peu élevées », tandis que des normes « plus élevées » pourraient être adoptées au sein de l'OCDE. Par normes plus élevées, ils entendaient probablement un énoncé de principe catégorique concernant le traitement national et des listes d'exceptions et de dérogations relativement restreintes¹¹.

Un autre bloc s'opposait plus ouvertement à l'adoption de règles en matière de commerce et d'investissement au sein de l'OMC. Constitué de pays en développement, ce bloc craignait qu'un tel accord empêche ses membres de poursuivre les politiques nécessaires à leur développement économique à l'abri de toute domination étrangère. Une analyse approfondie de la validité de leur argument dépasse la portée de notre exposé. Mais il convient de souligner que plusieurs des politiques que ce bloc semble déterminé à préserver sont à l'opposé de la notion d'accessibilité des marchés – par exemple, le droit d'analyser les investissements proposés par des intérêts étrangers à la lumière de critères nationaux de développement. En tant qu'instrument de promotion du développement économique, ces mesures de tamisage visant à bloquer des investissements jugés néfastes ont, dans le meilleur des cas, un bilan douteux. Néanmoins, certains pays en développement continuent d'appliquer des politiques arbitraires et discriminatoires aux activités locales d'entreprises étrangères; en d'autres termes, ils ne leur accordent pas le traitement national ou imposent des exceptions arbitraires au traitement national.

Ce bloc était dirigé par l'Inde, qui (par rapport à sa taille) a l'un des taux d'investissement étranger direct les moins élevés (voir CNUCED, 1996, tableaux 5 et 6 de l'appendice), et la Malaisie, qui a l'un des taux les plus élevés. La performance de l'Inde sur le plan de la croissance a été décevante, tandis que celle de la Malaisie a été remarquable. En fait, la Malaisie représente, à bien des égards, un exemple classique de la façon dont un pays en développement peut utiliser l'IED à son avantage. Ce pays a déjà adopté des politiques très libérables à l'égard de l'investissement étranger, dont l'orientation contraste singulièrement avec les déclarations souvent fracassantes de certains de ses dirigeants. À vrai

dire, il est difficile d'imaginer comment l'acceptation des obligations internationales énumérées précédemment pourrait contribuer à réduire les avantages de l'IED pour l'économie malaysienne (ou, comme certains Malaysiens l'ont soutenu, à mettre en danger l'autonomie et la souveraineté nationales). Par ailleurs, l'Inde pourrait presque certainement profiter d'une réforme en profondeur de ses politiques en vue d'améliorer le fonctionnement de ses marchés. C'est un pays riche en capital humain (le nombre de scientifiques et d'ingénieurs détenant des diplômes universitaires supérieurs est plus élevé que dans la grande majorité des autres pays) qui dispose sans doute d'un potentiel de croissance comparable à celui de ses voisins de l'Asie de l'Est. Une rivalité plus intense sur le marché intérieur représenterait un objectif majeur de toute réforme en Inde, et une politique de plus grande ouverture à l'égard de l'IED constituerait un moyen important d'atteindre cet objectif.

L'opposition de la Malaisie à un accord sur l'IED au sein de l'OMC semble donc aller à l'encontre des politiques poursuivies par ce pays, même si elle traduit la position de certains de ses dirigeants. Pour sa part, l'Inde semble déterminé à défendre des politiques qui ont entravé ses aspirations à devenir une entité économique majeure.

En définitive, les questions de commerce et d'investissement demeurent l'un des « nouveaux enjeux » auquel doit faire face l'OMC, mais le résultat ultime reste incertain.

4. POLITIQUE DE CONCURRENCE ET RIVALITÉ À L'ÉCHELON INTERNATIONAL

Les opinions divergent au sujet du rôle approprié d'une politique en matière d'investissement, mais la question du rôle de la politique de concurrence à l'échelle multilatérale est un sujet encore plus controversé. Même les défenseurs les plus convaincus du principe de l'accessibilité des marchés ont des opinions divergentes sur cette question. Ils admettent que la politique de concurrence a un rôle à jouer pour maintenir une certaine rivalité sur les marchés, mais ils n'arrivent pas à s'entendre sur la question de savoir si la politique de concurrence devrait être appliquée à l'échelle nationale ou internationale¹².

Même s'il y avait consensus sur l'opportunité d'une politique de concurrence à l'échelle multilatérale, de sérieux obstacles continueraient de gêner sa réalisation. D'abord, dans les pays qui ont adopté une politique de concurrence et des mécanismes d'application (y compris l'Union européenne), les normes varient considérablement d'une instance législative à une autre. La variance s'observe au niveau tant du contenu que de l'application des normes. Par exemple, certaines infractions à la loi antitrust aux États-Unis sont considérées comme des délits criminels, tandis qu'en Europe, toute infraction est traitée comme étant de nature civile¹³. Sur les questions de fond, certaines pratiques sont assujetties au principe de la « règle de raison » aux États-Unis (c'est-à-dire que leur légalité est fonction de circonstances particulières), tandis qu'elles sont jugées illégales en soi en Europe. Ainsi, certaines pratiques et dispositions à caractère vertical qui sont illégales en Europe peuvent faire l'objet d'une « défense fondée sur des arguments d'efficacité » aux États-Unis (voir la note 4). Par ailleurs, les lois européennes prévoient souvent des exemptions sectorielles pour certaines pratiques illégales, tandis que les lois américaines ne le permettent pas.

D'autres divergences portent sur le rôle des organismes chargés d'appliquer la politique de concurrence. La Direction générale IV de la Commission européenne agit à titre d'organisme d'enquête/de poursuite et, dans une certaine mesure, à titre d'organisme judiciaire. Aux États-Unis, on retrouve deux organismes – la Federal Trade Commission et la division antitrust du Département de la justice – dont les rôles se limitent aux enquêtes et aux poursuites¹⁴. La fonction judiciaire aux États-Unis est assurée par l'appareil judiciaire lui-même. Les parties privées qui s'estiment lésées par des infractions présumées à la loi antitrust peuvent s'adresser directement aux tribunaux américains sans avoir à passer par les organismes d'application; en fait, les poursuites privées en vertu de la loi antitrust représentent un aspect important de la politique de concurrence aux États-Unis. En Europe, un tel droit de poursuite privée n'existe pas. Au Japon, les poursuites privées sont permises mais ce droit est rarement utilisé : le plus souvent, les parties dont les intérêts sont touchés par des infractions présumées à la législation antitrust en avisent la commission japonaise sur les pratiques commerciales.

Les différences relatives aux normes de fond et à l'application semblent vraiment trop importantes pour qu'on puisse envisager leur harmonisation, ce qui écarte cette possibilité en tant que moyen d'internationaliser la législation sur la concurrence.

Accord proposé concernant les mesures axées sur la concurrence et liées au commerce

Toutefois, même s'il n'y a pas unanimité à l'échelle internationale sur l'ensemble des pratiques qui relèvent de la politique de concurrence, une commentatrice perçoit un niveau plus élevé de consensus sur un sous-ensemble de pratiques commerciales restrictives qui entravent fortement la rivalité internationale sur les marchés (Fox, 1997). En d'autres termes, il pourrait y avoir une catégorie de pratiques sur lesquelles les pays conviendraient d'adopter des normes internationales, même s'ils n'arrivent pas à s'entendre sur des normes globales de concurrence.

Plus précisément, Fox a proposé la négociation d'un nouvel accord au sein de l'OMC sur ce que l'on pourrait appeler les « mesures axées sur la concurrence et liées au commerce » (TRAM), dans l'esprit des accords existants sur les « mesures axées sur l'investissement et liées au commerce » (TRIM) et sur les « aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce » (ADPIC). À son avis, l'accord devrait porter sur les domaines suivants :

- des cartels comportant des boycottages;
- des modalités à caractère vertical ayant tendance à exclure les fournisseurs de l'« extérieur » ou à empêcher de nouveaux fournisseurs d'avoir accès aux réseaux de distribution établis;
- des mesures discriminatoires et d'exclusion de nature monopolistique.

Un accord portant sur le premier aspect pourrait être relativement facile à faire accepter, mais Fox admet que les deux autres aspects soulèvent certains problèmes. Comme nous l'avons indiqué, des dispositions à caractère vertical ayant un effet d'exclusivité peuvent contribuer à stimuler l'efficacité. Cet avantage possible constitue l'argument clé utilisé pour justifier (entre autres) l'existence de ce qu'on appelle les « *keiretsu* de production » au Japon. Et, comme nous l'avons mentionné précédemment, des divergences existent entre les États-Unis et l'Europe sur les principes à appliquer aux arrangements de nature verticale : de façon générale, les États-Unis acceptent que des arguments fondés sur l'efficacité soient utilisés pour justifier des arrangements qui, par ailleurs, pourraient être interdits en Europe. D'autres divergences ont trait au droit des entreprises de refuser de faire le commerce : aux États-Unis, les entreprises monopolistiques peuvent se prévaloir de ce droit, sauf dans des circonstances bien précises, tandis qu'en Europe, les politiques interdisent aux entreprises « dominantes » d'exercer une discrimination entre les clients ou de refuser de faire le commerce.

Les TRAM et les règles actuelles de l'OMC

Comment un tel accord pourrait-il s'intégrer aux règles commerciales actuelles de l'OMC ? Une possibilité serait de concevoir un code sur les TRAM sous forme d'extension de l'article XXIII du GATT. En ce qui concerne les questions « d'annulation et d'entrave », l'alinéa 1 de cet article prévoit les dispositions suivantes :

Dans le cas où un [pays membre] considérerait qu'un avantage résultant pour [lui] directement ou indirectement du présent Accord se trouve annulé ou compromis, ou que la réalisation de l'un des objectifs de l'Accord est entravée du fait

- qu'un autre [pays membre] ne remplit pas les obligations qu'[il] a contractées aux termes du présent Accord;
- ou qu'un autre [pays membre] applique une mesure, contraire ou non aux dispositions du présent Accord;
- ou qu'il existe une autre situation,

[le pays membre lésé] pourra, en vue d'arriver à un règlement satisfaisant de la question, faire des représentations ou des propositions écrites à l'autre ou aux autres [pays membres] qui, à son avis, seraient en cause. Tout [pays membre] ainsi sollicité examinera avec compréhension les représentations ou propositions qui lui auront été faites.

L'alinéa 2 de l'article XXIII prévoit que, dans les cas où un règlement n'intervient pas entre les parties au conflit, la question peut être portée devant les pays membres, c'est-à-dire que les parties peuvent faire appel au mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Dans les faits, comme le libellé de l'article semble l'indiquer, toute restriction de l'accès au marché attribuable à une initiative commerciale dans le secteur privé que la politique de concurrence pourrait contribuer à corriger est

considérée comme équivalente à une situation où un avantage se trouve annulé ou compromis par un pays en vertu du sous-alinéa (c), « du fait qu'il existe une autre situation » (dans ce cas, l'avantage perdu prendrait la forme d'une augmentation des exportations résultant d'un assouplissement des mesures à la frontière suite à l'application de l'accord du GATT). L'article semble permettre au pays lésé (le pays touché par une réduction des exportations) de faire « des représentations ou des propositions écrites » au pays jugé contrevenant (celui où l'accès au marché est entravé par des obstacles au commerce).

Toutefois, cet argument comporte deux lacunes. Premièrement, un groupe de travail du GATT s'est prononcé en 1960 contre l'utilisation de l'article XXIII(1)(c) pour remédier à des pratiques commerciales restrictives dans le secteur privé, en soutenant que l'application du GATT se limitait aux mesures prises par les gouvernements. Cette recommandation fut adoptée par les parties contractantes (les pays membres de l'OMC, selon la terminologie actuelle) et elle est considérée comme faisant partie de la législation de l'OMC. Deuxièmement, les groupes spéciaux de règlement des différends de l'OMC ne portent pas de jugement sur l'incapacité des gouvernements des pays membres à faire appliquer leurs propres lois et politiques lorsqu'elles ne se rapportent pas à des obligations précises en vertu de l'OMC¹⁵. Si un groupe de travail le faisait dans le contexte de la politique de concurrence, il établirait un précédent, que les gouvernements des pays membres rejetteraient fort probablement.

Par conséquent, la voie à suivre pourrait être pour les pays membres de l'OMC d'envisager la possibilité de révoquer la recommandation du groupe de travail de 1960 et de négocier des critères en vertu desquels l'article XXIII(1)(c) pourrait être invoqué à l'égard de pratiques commerciales privées. L'adoption des propositions de Fox (1977) représenterait un premier pas dans cette direction.

En dépit des difficultés que les pays pourraient éprouver face à ces propositions, il serait utile de tenter de faire adopter un accord TRAM selon les modalités proposées. Certes, l'approche de Fox – dont l'accent porte sur des domaines précis de la politique de concurrence qui sont plus directement liés aux problèmes d'accès au marché – obligerait les négociateurs à s'aventurer dans des domaines où les divers pays ont des normes différentes. Toutefois, l'incursion en terrain difficile aurait un caractère très limité : les négociateurs n'auraient pas à aborder l'ensemble de la législation sur la concurrence et pourraient se contenter d'en harmoniser certaines parties. De plus, au moins l'un des enjeux (les cartels comportant des boycottages) offre la perspective d'un accord relativement immédiat sur le plan des normes. À vrai dire, un accord sur cette seule question pourrait être utile. En ce qui concerne les deux autres questions (les arrangements de nature verticale qui entravent l'accès au marché et les mesures discriminatoires et d'exclusion des entreprises monopolistiques), les négociations pourraient être plus ardues. Le différend viserait la portée des mesures d'exception, dont une exception générale fondée sur un argument d'efficacité. Un accord sur des normes communes pourrait ou non être conclu mais, quel que soit le résultat, il serait certes utile de tenter d'y parvenir.

5. CONCLUSIONS

Parmi les questions les plus controversées à l'ordre du jour de la réunion ministérielle de l'OMC à Singapour figuraient celles touchant au commerce et à la politique de concurrence et celles touchant aux échanges commerciaux et à la politique d'investissement. La décision prise de former des groupes de travail chargés d'étudier ces questions et de faire rapport aux ministres de l'OMC traduisait l'absence de consensus sur les mesures à prendre, le cas échéant. Mais cette décision indiquait aussi qu'il y avait un consensus sur l'importance de ces questions.

Si la politique commerciale a pour objectif ultime de rendre les marchés plus accessibles à l'échelle internationale, il importe alors de s'assurer qu'il en sera ainsi. Les observations présentées dans cet exposé ne visent pas à présenter des recommandations finales sur les façons d'intervenir dans ces domaines, mais plutôt à amorcer un débat qui pourrait être très utile. Les décisions prises en 1996 par les ministres de l'OMC feront en sorte que ce débat se poursuivra.

Mais il y a risque que la nécessité même de poursuivre le débat soit utilisée pour justifier l'inaction. Cela serait vraiment déplorable. La conclusion des négociations de l'Uruguay Round a permis d'améliorer grandement l'architecture du système de commerce mondial. Mais les progrès réalisés ont fait ressortir d'autres lacunes. Dans le contexte d'une démarche visant à parfaire cette structure, il importe de conclure des accords satisfaisants en matière de commerce et de politique d'investissement ainsi qu'en matière de commerce et de politique de concurrence. Les groupes de travail mis sur pied par les ministres de l'OMC à Singapour pourraient permettre de faire avancer les dossiers relatifs à ces enjeux importants. C'est une occasion qu'il ne faudrait pas rater.

NOTES

- 1 Ainsi, lors d'un différend récent soumis à l'OMC, les États-Unis ont allégué que certaines lois et politiques japonaises sur les pellicules photographiques, bien qu'elles se présentent sous la forme d'une réglementation locale, avaient un effet discriminatoire sur les ventes des entreprises étrangères. L'Union européenne a demandé de participer à la poursuite à titre de tierce partie. Le conseiller juridique de la société américaine Kodak, dont la plainte fut à l'origine de la poursuite, a soutenu de plus que des pratiques privées au Japon ont contribué à réduire la capacité de Kodak d'y augmenter sa part de marché. Ces pratiques ne peuvent toutefois servir de fondement à une plainte auprès de l'OMC. Par ailleurs, le conseiller juridique de la société Fuji (le principal vendeur de film au Japon) a allégué que certaines pratiques de Kodak aux États-Unis avaient empêché Fuji d'augmenter les ventes de ses produits. Pour la version des faits présentée par Kodak, voir Devey Ballantine, 1996; pour le point de vue de Fuji, voir Willkie, Farr et Gallagher, 1995, chapitre 6. Les pratiques commerciales restrictives d'origine privée peuvent être examinées dans le cadre de consultations bilatérales sous l'égide de l'OMC. Au moment de la rédaction de ce texte, les États-Unis et le Japon n'étaient pas parvenus à un accord sur la tenue de telles consultations. La question controversée est de savoir si les consultations se limiteront aux pratiques de Fuji sur le marché japonais ou si elles seront étendues aux pratiques de Kodak sur le marché américain.
- 2 Pour que ceci soit strictement exact, les coûts doivent être « irrécupérables » (c'est-à-dire, non recouvrables) si l'entreprise décide de se retirer du marché.
- 3 Bien sûr, cela est peu probable si le réseau est un monopole sous contrôle gouvernemental. Ainsi, la Federal Trade Commission aux États-Unis estime que les monopoles de télécommunications du secteur public dans plusieurs pays font payer trop cher aux appelants de l'extérieur les services d'accès aux réseaux locaux. Les coûts pour les appelants américains sont évalués à entre 3 et 4 milliards de dollars US par année. Voir Petrazzi, 1996.
- 4 Soulignons toutefois que la politique de concurrence, dans certains pays, permet d'invoquer l'argument de l'efficacité comme moyen de défense dans des situations où la concentration sur le marché est élevée ou lorsque ce qu'on appelle communément des « pratiques commerciales restrictives » (PCR) se traduisent par une certaine forme d'exclusion. Pour invoquer l'argument de l'efficacité comme moyen de défense, les entreprises qui détiennent une part de marché élevée ou qui recourent à des PCR doivent démontrer qu'elles atteignent une efficacité productive plus élevée que celle à laquelle elles pourraient aspirer si le marché était moins concentré ou si elles n'avaient pas recours à ces pratiques; elles doivent aussi démontrer que l'efficacité se traduit par une production plus élevée et des prix moins élevés pour le consommateur. Dans ces situations, l'efficacité peut constituer en soi un obstacle à l'accès au marché et aller à l'encontre de l'objectif d'une rivalité accrue sur les marchés. Dans le contexte d'un monopole naturel, comme nous l'avons indiqué, une concentration élevée du côté de l'offre se traduit par des gains d'efficacité. Le dilemme des responsables de la politique de concurrence consiste à évaluer le juste compromis entre l'efficacité et la rivalité.
- 5 Les objectifs de la politique de concurrence et ceux de la politique commerciale ne sont toutefois pas identiques. Dans certains cas, il peut y avoir des raisons primordiales pour justifier qu'un marché ne soit pas assujéti à une rivalité à l'échelle internationale (par exemple, la sécurité nationale), mais l'objectif de la politique de concurrence peut demeurer le maintien d'un niveau élevé de rivalité sur les marchés intérieurs. De plus, des entreprises étrangères pourraient dans certains cas atteindre des niveaux d'efficacité tellement élevés qu'elles parviendraient à exclure du marché les entreprises locales; dans ce cas, on pourrait soutenir que la rivalité internationale est incompatible avec la rivalité sur le marché local.

- 6 Nous ne prétendons pas ici qu'une réglementation n'est jamais nécessaire dans l'une ou l'autre industrie. En fait, la réglementation dans plusieurs pays découle du constat que l'adoption de mesures gouvernementales permettrait de corriger certaines défaillances du marché. De telles situations existent encore. Ainsi, on peut soutenir qu'il faudrait réglementer les marchés caractérisés par un niveau élevé de monopole naturel. De plus, la réglementation de certains marchés est justifiée pour assurer le respect de normes d'hygiène, de sécurité et de santé. Le défi pour les responsables de la réglementation consiste à éviter une sur-réglementation et, notamment, à veiller à ce que des mesures de réglementation nécessaires ne contribuent pas à protéger les intérêts d'entreprises déjà établies au détriment de ceux de nouveaux concurrents sans offrir d'avantage sous forme de normes plus élevées de santé ou de sécurité. En d'autres termes, les responsables de la réglementation doivent éviter de supprimer la rivalité sur les marchés, tout en maintenant des normes de santé et de sécurité indispensables.

L'évolution des circonstances peut avoir une influence déterminante sur le caractère nécessaire ou souhaitable de la réglementation. Un aspect déterminant à cet égard est la tendance vers la mondialisation accrue de plusieurs industries qui, si elle se maintient, se traduira par une rivalité accrue sur le marché de ces industries. Mais un cercle vicieux risque de s'amorcer dans ces cas, c'est-à-dire que des mesures réglementaires visant au départ à corriger des lacunes du marché pourraient réduire la rivalité internationale dans les secteurs concernés et contribuer ainsi à justifier le maintien de la réglementation.

- 7 La définition du terme « mondialisation » est un peu vague lorsqu'appliquée à une industrie ou à un marché donné; mais, il signifie essentiellement que la demande propre à une telle industrie sur un marché national peut être satisfaite par des producteurs établis n'importe où dans le monde. La demande peut donc être satisfaite par des importations, par la production locale rendue possible par l'IED ou par une combinaison des deux. De plus en plus, les entreprises « mondiales » allient une production locale à des échanges commerciaux pour desservir leurs marchés à la grandeur de la planète (Graham, 1996).
- 8 Dans la plupart des cas, l'investissement se présente sous la forme d'une entreprise locale contrôlée par une entreprise multinationale appartenant à des intérêts étrangers.
- 9 Aux termes de l'accord actuel relatif aux subventions et aux mesures compensatoires au sein de l'OMC, il est interdit d'accorder des subventions à des investisseurs étrangers de concert avec des TRIM. Selon les spécialistes du droit que nous avons consultés, cet accord permet de remettre en question un vaste éventail de stimulants à l'investissement. Mais, pour diverses raisons, les gouvernements se sont montrés réticents à soumettre des litiges à l'OMC. Un accord futur pourrait donc contribuer à clarifier la portée de l'accord actuel (au lieu d'élaborer un ensemble de règles entièrement nouveau) en apportant des précisions sur les types de subventions ou de mesures s'apparentant à des subventions offertes aux investisseurs étrangers qui devraient être considérées comme interdites ou passibles de poursuites en vertu des règles existantes.
- 10 Graham (1996) et Graham et Sauvé (1996) analysent divers aspects de ces incohérences. Graham et Sauvé examinent notamment la possibilité d'incompatibilité entre les engagements pris envers l'OMC et les obligations résultant de l'adhésion de pays à l'Accord multilatéral sur l'investissement de l'OCDE.
- 11 Mais, même en supposant que les pays membres de l'OCDE puissent s'entendre sur des normes supérieures à celles des pays membres de l'OMC, les raisons pour lesquelles il ne faudrait pas favoriser la conclusion d'un accord « plurilatéral » (un accord auquel un sous-groupe de pays membres participerait) ne sont pas évidentes. Des accords plurilatéraux existent déjà au sein de l'OMC – l'Accord relatif aux marchés publics en est un exemple. Il serait plus facile d'assurer la

conformité d'un tel accord avec les autres ententes conclues sous l'égide de l'OMC que s'il s'agissait d'une entente ratifiée hors du cadre de l'OMC. En particulier, un accord plurilatéral sous l'égide de l'OMC permettrait d'appliquer les dispositions actuelles du Mémorandum relatif au règlement des différends, qui pourraient être modifiées pour offrir aux entreprises un recours limité auprès de l'OMC.

- 12 Par exemple, les partisans de la rivalité internationale admettent généralement que tous les pays devraient avoir une législation sur la concurrence, assortie d'une application appropriée de ses dispositions.
- 13 Le caractère non-criminel des infractions s'applique dans les pays et au niveau de la CE. La législation sur la concurrence au niveau de la CE est régie par les articles 85, 86, 92, 93 et 97 du Traité de Rome et par la réglementation sur les fusions d'entreprise. La Direction générale IV de la Commission européenne est responsable de l'application de la législation sur la concurrence au niveau de la CE et elle dispose de pouvoirs extraordinaires que ne possède aucun autre organisme de la CE. Voir Vernon et Nicholaidis (1997) pour une analyse de la législation sur la concurrence de la CE, et Fox et Pitofsky (1997) pour une comparaison de la législation et des politiques sur la concurrence entre les États-Unis et la CE.
- 14 Toutefois, la capacité des organismes d'émettre des « décrets de consentement » leur confère des pouvoirs quasi-judiciaires.
- 15 Bien sûr, un groupe spécial de l'OMC prendrait en considération l'incapacité d'un gouvernement à appliquer ses propres lois lorsqu'elles sont liées à un engagement pris en vertu de l'OMC.

BIBLIOGRAPHIE

- Ballantine, Dewey, *Japanese Market Barriers in Consumer Photographic Film and Paper*, Dewey Ballantine, Washington (D.C.), 1995.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *World Investment Report 1994*, Nations Unies, Genève, 1994.
- _____, *World Investment Report 1996*, Nations Unies, Genève, 1996.
- Feketekuty, G. et R. A. Rogowsky, « The Scope, Implication, and Economic Rationale of a Competition-Oriented Approach to Future Multilateral Trade Negotiations », *The World Economy*, numéro spécial sur les enjeux de la politique commerciale mondiale, 1996, p. 167-182.
- Fox, E., « Towards World Antitrust and Market Access », *American Journal of International Law*, vol. 9, n° 1, 1997.
- Fox, E. et R. G. Pitofsky, « U.S. and the EU: Prospects for Co-operation and Harmonization of Competition Law », paru dans *Global Competition Policies*, publié sous la direction de E. M. Graham et J. D. Richardson,, Institute for International Economics, Washington (D.C.) (en préparation).
- Graham, E. M., *Global Corporations and National Governments*, Institute for International Economics, Washington (D.C.), 1996.
- Graham, E. M. et R. Z. Lawrence, « Measuring the International Contestability of Markets », *Journal of World Trade*, vol. 30, n° 5, 1996, p. 5-20.
- Graham, E. M. et P. Sauvé, « Towards a Rule-Based Regime for Investment: Issues and Challenges », paru dans *Investment Rules for the Global Economy*, publié sous la direction de P. Sauvé et D. Schwanen, Policy Study 28, Institut C. D. Howe, Toronto, 1996.
- Petrazzini, B., *Global Telecom Talks: A Trillion Dollar Deal*, Policy Analyses in International Economics 44, Institute for International Economics, Washington (D.C.), 1996.
- Vernon, R. et K. Nicholaidis, « Competition Policy in the European Union », paru dans *Global Competition Policies*, publié sous la direction de E. M. Graham et J. D. Richardson, Institute for International Economics, Washington (D.C.) (en préparation).
- Willkie, Farr et Gallagher, « Rewriting History: Kodak's Revisionist Account of the Japanese Consumer Photographic Market », mémoire présenté au représentant commercial des États-Unis, 31 juillet 1995.
- Zampetti, A. B. et P. Sauvé, « Onwards to Singapore: The International Contestability of Markets and the New Trade Agenda », *The World Economy*, vol. 19, n° 3, 1996, p. 333-344.

PUBLICATIONS DE RECHERCHE D'INDUSTRIE CANADA

COLLECTION DOCUMENTS DE TRAVAIL

- N° 1 **L'intégration économique de l'Amérique du Nord : les tendances de l'investissement étranger direct et les 1 000 entreprises les plus grandes**, Industrie Canada, personnel de la Direction de l'analyse de la politique micro-économique, notamment John Knubley, Marc Legault et P. Someshwar Rao, 1994.
- N° 2 **Les multinationales canadiennes : analyse de leurs activités et résultats**, Industrie Canada, personnel de la Direction de l'analyse de la politique micro-économique, notamment P. Someshwar Rao, Marc Legault et Ashfaq Ahmad, 1994.
- N° 3 **Débordements transfrontaliers de R-D entre les industries du Canada et des États-Unis**, Jeffrey I. Bernstein, Université Carleton et National Bureau of Economic Research, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1994.
- N° 4 **L'impact économique des activités de fusion et d'acquisition sur les entreprises**, Gilles Mcdougall, Direction de l'analyse de la politique micro-économique, Industrie Canada, 1995.
- N° 5 **La transition de l'université au monde du travail : analyse du cheminement de diplômés récents**, Ross Finnie, École d'administration publique, Université Carleton et Statistique Canada, 1995.
- N° 6 **La mesure du coût d'observation lié aux dépenses fiscales : les stimulants à la recherche-développement**, Sally Gunz, Université de Waterloo, Alan Macnaughton, Université de Waterloo, et Karen Wensley, Ernst & Young, Toronto, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1996.
- N° 7 **Les structures de régie, la prise de décision et le rendement des entreprises en Amérique du Nord**, P. Someshwar Rao et Clifton R. Lee-Sing, Direction de l'analyse de la politique micro-économique, Industrie Canada, 1996.
- N° 8 **L'investissement étranger direct et l'intégration économique de la zone APEC**, Ashfaq Ahmad, P. Someshwar Rao et Colleen Barnes, Direction de l'analyse de la politique micro-économique, Industrie Canada, 1996.
- N° 9 **Les stratégies de mandat mondial des filiales canadiennes**, Julian Birkinshaw, Institute of International Business, Stockholm School of Economics, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1996.
- N° 10 **R-D et croissance de la productivité dans le secteur manufacturier et l'industrie du matériel de communications au Canada**, Jeffrey I. Bernstein, Université Carleton et National Bureau of Economic Research, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1996.
- N° 11 **Évolution à long terme de la convergence régionale au Canada**, Serge Coulombe, Département de sciences économiques, Université d'Ottawa, et Frank C. Lee, Industrie Canada, 1996.
- N° 12 **Les répercussions de la technologie et des importations sur l'emploi et les salaires au Canada**, Frank C. Lee, Industrie Canada, 1996.
- N° 13 **La formation d'alliances stratégiques dans les industries canadiennes : une analyse microéconomique**, Sunder Magun, Applied International Economics, 1996.

- N° 14 **Performance de l'emploi dans l'économie du savoir**, Surendra Gera, Industrie Canada, et Philippe Massé, Développement des ressources humaines Canada, 1997.
- N° 15 **L'économie du savoir et l'évolution de la production industrielle**, Surendra Gera, Industrie Canada, et Kurt Mang, ministère des Finances, 1997.
- N° 16 **Stratégies commerciales des PME et des grandes entreprises au Canada**, Gilles McDougall et David Swimmer, Direction de l'analyse de la politique micro-économique, Industrie Canada, 1997.
- N° 17 **Incidence sur l'économie mondiale des réformes en matière d'investissement étranger et de commerce mises en œuvre en Chine**, Winnie Lam, Direction de l'analyse de la politique micro-économique, Industrie Canada, 1997.
- N° 18 **Les disparités régionales au Canada : diagnostic, tendances et leçons pour la politique économique**, Serge Coulombe, Département de science économique, Université d'Ottawa, 1997.
- N° 19 **Retombées de la R-D entre industries et en provenance des États-Unis, production industrielle et croissance de la productivité au Canada**, Jeffrey I. Bernstein, Université Carleton et National Bureau of Economic Research, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1998.

COLLECTION DOCUMENTS DE DISCUSSION

- N° 1 **Les multinationales comme agents du changement : définition d'une nouvelle politique canadienne d'investissement étranger direct**, Lorraine Eden, Université Carleton, 1994.
- N° 2 **Le changement technologique et les institutions économiques internationales**, Sylvia Ostry, Centre for International Studies, Université de Toronto, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1995.
- N° 3 **La régie des sociétés au Canada et les choix sur le plan des politiques**, Ronald J. Daniels, Faculté de droit, Université de Toronto, et Randall Morck, Faculté d'administration des affaires, Université de l'Alberta, 1996.
- N° 4 **L'investissement étranger direct et les politiques d'encadrement du marché : réduire les frictions dans les politiques axées sur la concurrence et la propriété intellectuelle au sein de l'APEC**, Ronald Hirshhorn, 1996.
- N° 5 **La recherche d'Industrie Canada sur l'investissement étranger : enseignements et incidence sur les politiques**, Ronald Hirshhorn, 1997.
- N° 6 **Rivalité sur les marchés internationaux et nouveaux enjeux pour l'Organisation mondiale du commerce**, Edward M. Graham, Institute for International Economics, Washington (D.C.), dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1998.

COLLECTION DOCUMENTS HORS SÉRIE

- N° 1 **Obstacles officiels et officieux à l'investissement dans les pays du G-7 : analyse par pays**, Industrie Canada, personnel de la Direction de l'analyse de la politique micro-économique notamment Ashfaq Ahmad, Colleen Barnes, John Knubley, Rosemary D. MacDonald et Christopher Wilkie, 1994.

- Obstacles officiels et officieux à l'investissement dans les pays du G-7 : résumé et conclusions**, Industrie Canada, personnel de la Direction de l'analyse de la politique micro-économique, notamment Ashfaq Ahmad, Colleen Barnes et John Knubley, 1994.
- N° 2 **Les initiatives d'expansion commerciale dans les filiales de multinationales au Canada**, Julian Birkinshaw, Université Western Ontario, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1995.
- N° 3 **Le rôle des consortiums de R-D dans le développement de la technologie**, Vinod Kumar, Research Centre for Technology Management, Université Carleton, et Sunder Magun, Centre de droit et de politique commerciale, Université d'Ottawa et Université Carleton, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1995.
- N° 4 **Écarts hommes/femmes dans les programmes universitaires**, Sid Gilbert, Université de Guelph, et Alan Pomfret, King's College, Université Western Ontario, 1995.
- N° 5 **La compétitivité : notions et mesures**, Donald G. McFetridge, Département d'économique, Université Carleton, 1995.
- N° 6 **Aspects institutionnels des stimulants fiscaux à la R-D : le crédit d'impôt à la RS&DE**, G. Bruce Doern, École d'administration publique, Université Carleton, 1995.
- N° 7 **La politique de concurrence en tant que dimension de la politique économique : une analyse comparative**, Robert D. Anderson et S. Dev Khosla, Direction de l'économique et des affaires internationales, Bureau de la politique de concurrence, Industrie Canada, 1995.
- N° 8 **Mécanismes et pratiques d'évaluation des répercussions sociales et culturelles des sciences et de la technologie**, Liora Salter, Osgoode Hall Law School, Université de Toronto, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1995.
- N° 9 **Sciences et technologie : perspectives sur les politiques publiques**, Donald G. McFetridge, Département d'économique, Université Carleton, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1995.
- N° 10 **Innovation endogène et croissance : conséquences du point de vue canadien**, Pierre Fortin, Université du Québec à Montréal et Institut canadien de recherches avancées, et Elhanan Helpman, Université de Tel-Aviv et Institut canadien de recherches avancées, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1995.
- N° 11 **Les rapports université-industrie en sciences et technologie**, Jérôme Doutriaux, Université d'Ottawa et Margaret Barker, Meg Barker Consulting, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1995.
- N° 12 **Technologie et économie : examen de certaines relations critiques**, Michael Gibbons, Université de Sussex, dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1995.
- N° 13 **Le perfectionnement des compétences des cadres au Canada**, Keith Newton, Industrie Canada, 1995.
- N° 14 **Le facteur humain dans le rendement des entreprises : stratégies de gestion axées sur la productivité et la compétitivité dans l'économie du savoir**, Keith Newton, Industrie Canada, 1996.
- N° 15 **Les charges sociales et l'emploi – Un examen de la documentation**, Joni Baran, Industrie Canada, 1996.

- N° 16 **Le développement durable : concepts, mesures et déficiences des marchés et des politiques au niveau de l'économie ouverte, de l'industrie et de l'entreprise**, Philippe Crabbé, Institut de recherche sur l'environnement et l'économie, Université d'Ottawa, 1997.
- N° 17 **La mesure du développement durable : étude des pratiques en vigueur**, Peter Hardi, Stephan Barg et Tony Hodge, Institut international du développement durable, 1997.
- N° 18 **Réduction des obstacles réglementaires au commerce : leçons à tirer de l'expérience européenne pour le Canada**, Ramesh Chaitoo et Michael Hart, Centre de droit et de politique commerciale, Université Carleton, 1997.
- N° 19 **Analyse des mécanismes de règlement des différends commerciaux internationaux et conséquences pour l'Accord canadien sur le commerce intérieur**, E. Wayne Clendenning et Robert J. Clendenning, E. Wayne Clendenning & Associates Inc., dans le cadre d'un contrat avec Industrie Canada, 1997.

PUBLICATIONS CONJOINTES

Capital Budgeting in the Public Sector, en collaboration avec l'Institut John Deutsch, sous la direction de Jack Mintz et Ross S. Preston, 1994.

Infrastructure and Competitiveness, en collaboration avec l'Institut John Deutsch, sous la direction de Jack Mintz et Ross S. Preston, 1994.

Getting the Green Light: Environmental Regulation and Investment in Canada, en collaboration avec l'Institut C. D. Howe, sous la direction de Jamie Benidickson, G. Bruce Doern et Nancy Olewiler, 1994.

Pour obtenir des exemplaires de l'un des documents publiés dans le cadre du *Programme des publications de recherche*, veuillez communiquer avec le :

Responsable des publications
Analyse de la politique micro-économique
Industrie Canada
5^e étage, tour ouest
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

N° de téléphone : (613) 952-5704
N° de télécopieur : (613) 991-1261
Courrier électronique : fumerton.cheryl@ic.gc.ca