Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 64 (2006)

Heft: 1: Concurrence et compétitivité dans le contexte mondial et suisse ; Administration et gestion publique. IV

Artikel: Concurrence internationale et compétitivité de l'économie suisse

Autor: Wasescha, Luzius / Fontana, Philippe

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-141822

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

CONCURRENCE INTERNATIONALE ET COMPÉTITIVITÉ DE L'ÉCONOMIE SUISSE

LUZIUS WASESCHA
Dr en Droit, Ambassadeur, Délégué du Conseil Fédéral aux accords commerciaux, Berne
luzius.wasescha@seco.admin.ch
PHILIPPE FONTANA
Dr en Sciences Économiques, seco, Berne
philippe.fontana@seco.admin.ch

> Après avoir levé d'emblée divers malentendus en matière de libre échange, les auteurs de cet article précisent pourquoi même un pays à niveau élevé comme la Suisse bénéficie des échanges internationaux. Mais la libéralisation des échanges seule n'est pas suffisante, il faut aussi renforcer la concurrence par l'introduction de règles pour combattre les pratiques anticoncurrentielles. Conduite dans les arcanes des cycles de négociations et la place de la Suisse qui devra se poser un jour aussi la question de son économie à deux vitesses.

L'AVANTAGE COMPARATIF

Les économistes et autres intellectuels ont débattu depuis des siècles sur les mérites du libre-échange en tant que politique économique et le libre-échange bénéficie d'un statut intellectuel rarement égalé par une autre doctrine en économie. Ainsi, comme l'a écrit Harry Johnson[1] «la proposition que la liberté du commerce (international) est dans l'ensemble plus favorable que la protection est l'une des propositions les plus fondamentales que la théorie économique peut offrir comme recommandation de politique économique». Cette proposition a survécu à l'examen répété des économistes depuis qu'Adam Smith l'a faite dans son ouvrage «The Wealth of Nations» en 1776. Malgré les nombreuses critiques et les défis théoriques dont elle a fait l'objet depuis plus de deux siècles, elle continue néanmoins de recevoir un soutien écrasant des économistes actuels.

Certaines critiques ont persisté jusqu'à nos jours et deux malentendus en particulier ont la vie dure. Le premier suggère ainsi que la liberté des échanges est profitable seulement si le pays est à la mesure de la concurrence internationale tandis que le second estime que cela conduit à la paupérisation du pays à revenu élevé. En fait, les auteurs de ce type d'arguments n'ont pas compris le point essentiel du modèle de David Ricardo, à savoir que les gains des échanges dépendent de l'avantage comparatif relatif et non absolu.

La raison pour laquelle un avantage absolu de productivité n'est ni nécessaire ni suffisant pour un avantage comparatif est clair: l'avantage comparatif d'une industrie dépend non

---

1 Johnson, H. G. (1971), «*Aspects of the Theory of Tariffs*», Harvard University Press, Cambridge.

seulement de sa productivité par rapport à l'industrie étrangère mais aussi du taux de salaire inférieur par rapport au taux de salaire étranger. En d'autres termes des différences de prix d'un pays à l'autre sont la cause fondamentale de l'échange. Elles reflètent des différences en termes de coûts de production. L'échange sert à son tour à minimiser le coût réel des ressources de la production mondiale. Il le fait en permettant aux producteurs de chaque pays de se spécialiser dans les activités économiques qui font le meilleur usage des ressources de leur pays.

La question qui se pose dès lors est de savoir pourquoi les coûts diffèrent d'un pays à l'autre. En même temps elle est à la base du second malentendu. Selon ce dernier, la concurrence internationale est injuste et nuit aux autres pays quant elle est basée sur de bas salaires. Cependant cet argument ne tient pas lorsque l'on l'examine de près. Si les salaires étaient le facteur décisif pour expliquer les différences de coûts et donc les échanges, les pays à bas salaires vendraient tous leurs produits meilleur marché que les pays à revenu élevé. Ce n'est évidemment pas le cas, faute de quoi des échanges dans les deux sens ne pourraient persister. Un flux d'échange durable doit donc être lié à des différences systématiques dans les structures de coûts et de prix. La production de certaines choses doit être meilleur marché sur le marché domestique et elles seront donc exportées dans le reste du monde. De même la production de certaines choses sera meilleur marché ailleurs et elles seront importées. Cette généralisation est connue comme la loi de l'avantage comparatif et peut être exprimé comme suit: dans un monde de marchés compétitifs, l'échange interviendra et sera bénéfique chaque fois qu'il y aura des différences de coûts de production.

OUVERTURE DES MARCHÉS ET DIVISION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Ce bref rappel théorique permet d'illustrer un point essentiel à savoir que même un pays à niveau élevé bénéficie des échanges internationaux. C'est effectivement la division internationale du travail qui a été à la base de la réussite économique de la Suisse. D'un point de vue géographique, petit pays, dépourvu de matières premières (sauf l'eau et le paysage), la Suisse s'est ouverte très tôt sur l'extérieur et a su profiter largement de la mondialisation croissante de l'économie. Dans le sillage de la libéralisation du commerce au cours des dernières décennies, les entreprises suisses ont su saisir leurs chances sur les marchés dynamiques de l'étranger.

D'autres nations ont aussi fait récemment l'expérience positive de la globalisation. Ce sont les pays émergents et les pays en développement qui n'ont pas cherché à protéger leur économie par des barrières douanières et d'autres mesures analogues. Les échecs de la stratégie consistant à vouloir remplacer le plus possible les importations par des structures locales protégées démontrent un théorème essentiel mais qui est encore trop souvent négligé dans la discussion politico-économique. Les exportations et les investissements à l'étranger ne sont pas le seul facteur de la croissance économique. Les importations et les investissements étrangers dans le pays sont tout aussi importants. D'une part, les importations stimulent la concurrence sur le marché intérieur, ce qui oblige les entreprises indigènes à améliorer sans cesse leur productivité pour pouvoir tenir tête aux importateurs concurrents. D'autre part, les importations améliorent aussi directement la compétitivité des industries exportatrices car celles-ci peuvent se procurer à l'étranger des intrants avantageux et de haute qualité. La politique économique extérieure ne saurait dès lors se limiter à une vue mercantiliste consi-

dérant les exportations comme un avantage et les importations comme des concessions. Ces deux formes d'échanges sont en effet responsables à parts égales de l'efficacité de la division internationale du travail comme mécanisme d'accroissement de la prospérité.
Une politique d'ouverture et de libéralisation progressive des échanges extérieurs constitue dès lors l'autre facette des efforts poursuivis sur le plan intérieur par le gouvernement suisse en matière de réformes structurelles pour renforcer la croissance économique. Cette ouverture constitue en effet une opportunité bienvenue de développement pour les secteurs économiques les plus dynamiques. La croissance économique additionnelle qui en résulte tend également à faciliter les ajustements structurels nécessaires qui se révéleraient plus difficiles encore dans des conditions économiques moins favorables.
A cela s'ajoute le fait que les effets de la division du travail sur la prospérité augmentent avec la taille du marché. Plus il y a de pays participant à la mondialisation et plus ils y mettent de zèle, plus la prospérité de tous croît. Le bond spectaculaire de la Chine et d'autres pays émergents, ainsi que les changements observés ces dernières années en Europe centrale et orientale ne doivent pas être considérés comme une menace pour les pays industriels occidentaux, mais comme une chance importante d'améliorer la prospérité du monde entier. Pour que la prospérité générée par la division internationale du travail puisse être partagée par le plus grand nombre de pays, il faut que les pays développés soutiennent les Etats aux structures économiques rudimentaires à préparer leur accès aux marchés internationaux.
Dans ces conditions et afin d'améliorer sa prospérité, la Suisse a développé une stratégie de politique économique extérieure[2] qui repose sur trois piliers: premièrement, promouvoir les exportations, deuxièmement améliorer l'accès au marché pour les importations et, troisièmement, intégrer le plus grand nombre possible de pays dans l'économie mondiale. Une telle politique économique extérieure se compose des trois dimensions suivantes:

(i) accès aux marchés étrangers et réglementation internationale;
(ii) politique du marché intérieur suisse;
(iii) contribution au développement économique des pays partenaires.

Bien que ces trois dimensions soient intimement liées et qu'il soit de plus en plus difficile pour les raisons explicitées plus haut de les considérer de façon distincte, nous nous concentrerons plus particulièrement sur la première afin d'illustrer l'importance du contexte international pour la compétitivité de l'économie suisse.

ACCÈS AUX MARCHÉS ÉTRANGERS ET RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE

La tâche la plus classique de la politique économique extérieure est de garantir aux exportateurs suisses de biens, services, investissements, aux titulaires de droits de propriété intellectuelle et autres facteurs de production l'accès aux marchés étrangers. Il s'agit, d'une part, de démanteler les entraves au commerce transfrontalier, qui peuvent être des barrières douanières, des obstacles non tarifaires ou d'autres mesures prises par les Etats qui compliquent, voire refusent, l'accès au marché aux fournisseurs étrangers. D'autre part, comme on

---

2 Conseil fédéral suisse, «*Rapport de politique économique extérieure 2004*», Berne, 12 janvier 2005 (http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/publikationenundformulare/studienundberichte/awb_2004_d.pdf).

sait, l'interdépendance accrue des économies qui résulte de la mondialisation recèle à la fois des chances et des défis pour toutes les parties prenantes au commerce international. Pour que les chances prédominent aussi pour de petites économies comme la Suisse, ce processus doit être encadré par des règles commerciales transparentes, performantes et compatibles sur le plan international et qui soient appliquées correctement par tous. Si elles sont juridiquement contraignantes et pourvues de mécanismes de recours elles augmentent en outre la prévisibilité.

Pour se rapprocher de cette situation idéale, la méthode la plus efficace est le cadre multilatéral, donc des accords auxquels participent si possible tous les pays. C'est pourquoi une amélioration de la coopération multilatérale et un renforcement de ses institutions s'avère nécessaire. L'OMC a, dans ce contexte, un rôle éminent à jouer dans les domaines de la libéralisation progressive des échanges internationaux, dans l'établissement de règles, de droits et d'obligations régissant le commerce international ainsi que dans le règlement des différends. Enfin, il est nécessaire de renforcer également le système commercial mondial en y intégrant mieux les pays en développement, les pays en transition et les pays les moins avancés.

La seule libéralisation des échanges internationaux n'est cependant pas suffisante pour favoriser l'ajustement structurel nécessaire de l'économie suisse évoqué plus haut. Un renforcement de la concurrence par l'introduction de règles visant à combattre les pratiques anticoncurrentielles serait également particulièrement bienvenue. En effet, il serait fort dommage que la réduction des barrières étatiques à l'accès au marché soit remplacée par de nouvelles barrières résultant d'un manque de concurrence sur les marchés internationaux. Compte tenu du niveau général des prix qui est particulièrement élevé en Suisse et qui reflète le cloisonnement persistant d'une bonne partie de son marché intérieur, notre pays aurait un intérêt évident au développement de nouvelles disciplines internationales en matière de concurrence.

Il n'est dès lors pas surprenant, compte tenu de l'importance que les échanges internationaux ont joué historiquement dans le développement de l'économie suisse, que le Gouvernement suisse soit profondément attaché à un système commercial multilatéral ouvert et évolutif. Le renforcement du multilatéralisme s'impose aussi devant la tendance croissante à la régionalisation des échanges qui a le potentiel, si elle est mal contrôlée, de conduire à des fragmentations de marchés avec des discriminations et des pertes d'efficience économique. Si la Suisse participe également à divers accords de libre-échange bilatéraux ou régionaux, c'est qu'elle considère ces derniers comme un moyen complémentaire pour accélérer la libéralisation des échanges sur le plan international. En revanche, ils ne peuvent en aucun cas constituer un substitut au système commercial multilatéral. Devant la tendance croissante à la régionalisation des échanges, la Suisse considère par conséquent le renforcement du système commercial multilatéral comme une priorité.

LA SUISSE ET LE PROGRAMME DE DOHA POUR LE DÉVELOPPEMENT

La Suisse s'est donc engagée très activement dans les négociations commerciales multilatérales qui ont été lancées en 2001 dans le cadre du *Programme de Doha pour le développement* et elle entend continuer à le faire. Ces négociations ne doivent pas seulement couvrir l'accès au marché mais viser également au renforcement des règles commerciales existantes et à

l'introduction de nouvelles, ainsi qu'à promouvoir la cohérence entre le système commercial multilatéral et d'autres politiques telles l'environnement, le développement ou encore le système financier international.
La Suisse a ainsi accueilli avec satisfaction la *Décision adoptée par le Conseil Général de l'OMC le 1er août 2004* qui a relancé les négociations de Doha et créé les bases nécessaires pour la phase de négociations sur les modalités. Cette Décision a représenté une étape clé vers l'ouverture de l'économie mondiale. En effet, les Membres de l'OMC sont parvenus à se mettre d'accord sur des cadres de négociation en matière d'accès au marché pour les produits non agricoles (NAMA) et pour l'agriculture, à donner une impulsion aux négociations sur les services et les autres thèmes de négociation et à lancer les négociations sur la facilitation des échanges. Pour réussir, les résultats de la négociation devront cependant être équitables pour tous les participants, qu'ils soient développés ou en développement, grands ou petits. Il s'agira dans ce contexte d'autoriser aussi des phases de transition suffisantes pour les secteurs économiques sensibles (par exemple l'agriculture) afin de permettre qu'un ajustement structurel socialement supportable puisse s'effectuer.
On ne saurait perdre de vue que la Déclaration de Doha cherche à concilier trois groupes de Membres.

> Ceux qui, comme l'Union européenne, la Suisse, le Japon et la Corée se sont inspirés du modèle du Cycle d'Uruguay avec un programme de négociation équilibré entre l'accès au marché et le renforcement des règles et des institutions.
> D'autres qui, comme les Etats-Unis, les autres agroexportateurs d'Amérique latine et d'Asie, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, dont la vision se concentrait sur l'accès au marché avec l'agriculture au centre.
> D'autres enfin, comme le Brésil, l'Inde, la Malaisie, l'Egypte ou le Nigeria qui ne voyaient pas la nécessité d'un nouveau cycle et qui insistent sur la mise en œuvre différenciée des engagements du Cycle d'Uruguay.

Malheureusement, les liens entre commerce et investissement, l'interaction du commerce et de la politique de concurrence et la transparence des marchés publics pourtant mentionnés dans la Déclaration de Doha n'ont pas pu être maintenus dans le programme de négociation à Cancún en 2003 et il n'y aura, par conséquent, pas de travaux sur ces thèmes dans le cadre du Cycle de Doha. Ceci est fort regrettable car, comme on l'a vu plus haut, tant l'investissement que la concurrence sont des aspects largement complémentaires du commerce international face à l'objectif de renforcement de la croissance économique. Certes, la Suisse a réglé la protection des investissements par un réseau mondial d'accords bilatéraux d'investissements mais la question de l'accès au marché n'y a pas été garantie de manière obligatoire, contrairement à ce que les Etats-Unis notamment ont pu faire dans ceux qu'ils ont conclus. Avec un accord dans le cadre de l'OMC, nos investisseurs auraient obtenu grâce au principe de la nation la plus favorisée (MFN) des conditions équivalentes à celles qui s'offrent aux investisseurs américains ou d'autres pays. Pour ce qui est de la concurrence, comme nous l'avons déjà relevé, la Suisse souhaitait empêcher par des négociations sur un cadre multilatéral réglant la concurrence que la réduction des obstacles étatiques à l'accès au marché ne soit remplacée par des obstacles de nature privée résultant de marchés cartellisés.

Ceci est d'autant plus étonnant que ces thèmes étaient déjà prévus dans la Charte de La Havane (1948), à l'origine du GATT (1947) et de l'OMC (1994).

Cela dit, un an et demi après l'adoption de la Décision du 1er août 2004, il faut bien reconnaître que les négociations du Cycle de Doha ont pris beaucoup de retard. Ce n'est pas faute d'intenses négociations à divers niveaux: ainsi plusieurs mini-ministérielles se sont tenues dans le courant de 2005 dont la représentation reflétait la diversité à la fois politique et géographique de l'OMC et les trois approches décrites plus haut. Il avait été prévu que les divers groupes de négociation définissent les éléments d'un résultat possible, appelé «premières approximations» jusqu'à fin juillet 2005. Or, à part quelques petites avancées concernant par exemple la méthode de conversion des droits de douane spécifiques en droits *ad valorem* pour les produits agricoles, aucune décision concrète n'a été prise dans les négociations agricoles au cours des deux dernières semaines de juillet 2005. De même, dans les autres domaines des négociations du Cycle de Doha, seuls quelques progrès ont pu être réalisés sur un plan technique de sorte que les premières esquisses d'un véritable paquet n'ont pas pu être développées.

Les débats ont repris au début de l'automne dans les principaux domaines de la négociation, que ce soit dans l'agriculture, l'accès au marché des produits industriels, les services et les règles, y compris la facilitation des échanges. Les Etats-Unis et l'Union européenne ont tous deux présenté de nouvelles propositions en octobre afin d'essayer de débloquer les négociations. Les discussions qui se sont déroulées en novembre n'ont cependant pas permis de rapprocher les positions entre les principaux acteurs. En dépit des efforts considérables qui ont été déployés, les progrès réalisés se révélés insuffisants pour assurer une percée décisive à la 6ème Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong.

La raison principale qui explique cette situation est que, jusqu'à présent, les négociations se sont presque entièrement focalisées sur l'agriculture, tandis que pratiquement aucun progrès n'était réalisé dans les autres domaines de la négociation, que ce soit l'accès au marché non agricole, les règles, le règlement des différends, les liens entre échanges et environnement et entre échanges et développement ou les indications géographiques particulièrement chères à la Suisse. Seuls des progrès ont été réalisés dans les services et, dans une moindre mesure, en matière de facilitation des échanges.

Un recalibrage des ambitions sur ce qui pouvait être atteint à Hong Kong a donc dû être envisagé. Hong Kong ne devait plus préparer la conclusion du Cycle de Doha mais seulement, le cadre opérationnel pour la poursuite des négociations de Doha, ce qui n'était pas en soi insignifiant. Le résultat de la Conférence ministérielle correspond à ces attentes. La *Déclaration ministérielle* adoptée le 18 décembre 2005[3] fournit des indications sur la marche à suivre ainsi que des dates-butoir spécifiques pour l'ensemble des domaines de la négociation, ce qui est particulièrement utile pour les négociations dans les services, les règles et la facilitation des échanges, étant donné que ces négociations sont moins avancées que celles dans l'agriculture et l'accès au marché des produits industriels. En outre, il a été possible dans le cadre des négociations agricoles de fixer une date-butoir (2013) pour l'élimination de toutes les formes de subventions à l'exportation, de décider pour les produits industriels l'application d'une formule effective de réduction des droits de douane (la formule suisse)

---

3 OMC, «*Doha Work Programme: Ministerial Declaration*», Doc. WT/MIN(05)/DEC, 22 December 2005.

et de garantir un meilleur accès au marché pour les produits des pays les plus pauvres par l'élimination de presque tous les obstacles à leurs importations. Il convient de relever également la *Décision du Conseil général du 6 décembre 2005* qui a introduit formellement dans l'Accord TRIPS la décision provisoire du 30 août 2003 sur l'accès aux médicaments pour des pays en développement pauvres.

Bien qu'il convienne de saluer comme il se doit le résultat de la Conférence ministérielle de Hong Kong, seuls les développements des prochains mois montreront si le Cycle de Doha pourra effectivement être achevé comme prévu à la fin de 2006. En effet, vu l'absence de décisions spécifiques à Hong Kong sur les modalités dans l'agriculture et l'accès au marché pour les produits industriels, les négociations vont devoir se poursuivre de manière intensive dans ces deux domaines également. Après Hong Kong, nous sommes cependant à nouveau davantage confiants que les Membres sentiront l'urgence de la situation et se montreront suffisamment pragmatiques pour que des résultats tangibles puissent être enregistrés dans les délais prévus dans l'ensemble des domaines de la négociation de sorte que le Cycle de Doha puisse s'achever comme prévu à la fin de l'année qui vient, c'est-à-dire avant l'expiration de la «Trade Promotion Authority» aux Etats-Unis[4], à la fin de juin 2007.

LA QUESTION DE LA CONCURRENCE AU GATT ET À L'OMC

Comme on l'a montré ci-dessus, il n'a pas été possible d'entreprendre des négociations dans le présent cycle de négociations à l'OMC afin de créer un cadre multilatéral destiné à améliorer la contribution de la politique de la concurrence au commerce international et au développement en dépit des espoirs que la 4ème Conférence ministérielle de l'OMC à Doha avait pu susciter[5]. L'idée de créer un accord multilatéral de la concurrence et de le lier à la problématique des échanges n'est cependant pas nouvelle. En 1930 déjà, la Société des Nations avait tenté de le faire et créé un groupe d'experts chargé d'étudier la possibilité d'instituer un contrôle international sur les cartels[6]. Il ne s'est toutefois pas révélé possible d'adopter des normes pour sanctionner les activités des cartels. Après cet échec, les Nations Unies ont pris la relève en 1948 en créant la Charte de La Havane qui proposait la création d'une Organisation internationale du commerce (OIC) dont le mandat devait être très large. Outre la limitation des droits de douane et le règlement des différends entre les parties contractantes, elle devait inclure également des normes en matière de concurrence[7]. En particulier, la Charte de La Havane incluait des dispositions sur les pratiques commerciales restrictives, en précisant que chaque Membre serait en mesure de prendre des mesures appropriées et de coopérer avec l'OIC. Ces dispositions visaient à empêcher les entreprises privées et publiques de restreindre la concurrence, de limiter les débouchés ou de créer des monopoles, dès lors que ces pratiques ralentiraient la croissance de la production et du commerce mondial et entraveraient la réalisation d'autres objectifs de la Charte de la Havane. La Charte de La Havane fut signée en mars 1948. Mais les Etats-Unis refusèrent de la ratifier, le Sénat américain ne voulant pas compromettre la souveraineté nationale.

---

4 Cette dernière n'autorise le Congrès américain qu'à accepter ou refuser en bloc, c'est-à-dire sans amendements, les accords commerciaux soumis pour approbation par le Président.

5 Cf. «*Déclaration ministérielle de Doha*», 9-14 novembre 2001, paras. 23-25.

6 League of Nations (1930), «*Legal Aspects of Industrial Agreements*», Doc. 1930.II.I I.

7 «*Havana Charter for an International Trade Organization*», UN Doc. E/Conf. 2/78, 248.

La non-création de l'OIC et son remplacement «temporaire» par le GATT ne signifie pas pour autant que la problématique de la concurrence n'ait plus été discutée dans le cadre du système commercial multilatéral. En fait, la question de la concurrence a refait surface au plus tard à l'occasion d'une décision du GATT datant de 1960[8] prévoyant des consultations en matière de politiques commerciales restrictives. Cette décision visait les activités des cartels internationaux et les ententes qui «peuvent freiner l'expansion du commerce international, compromettant ainsi les avantages des réductions des droits de douane et de la suppression des restrictions quantitatives ou porter atteinte de toute autre manière aux objectifs de l'Accord général.»
De son côté, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait à l'unanimité, le 5 décembre 1980, l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives[9] (résolution 35/63) sur recommandation de la Conférence sur les pratiques commerciales restrictives qui s'était tenue entre le 19 novembre et le 8 décembre 1979 sous les auspices de la CNUCED. C'est à ce jour le seul accord multilatéral relatif à la politique de concurrence. Il propose une série de règles équitables non contraignantes pour le contrôle des pratiques anticoncurrentielles, reconnaît l'importance du droit et de la politique de la concurrence pour le développement et offre un cadre pour la coopération internationale et l'échange de bonnes pratiques dans ce domaine en prévoyant notamment des activités d'assistance technique et de renforcement des capacités à l'intention des pays membres intéressés.
C'est pourquoi, lors de la Conférence ministérielle de Marrakech en avril 1994, qui a abouti à la création de l'OMC, l'idée est réapparue d'établir un cadre dans lequel une politique de la concurrence pourrait être appliquée mondialement. L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord TRIPS) inclut d'ailleurs déjà des références aux pratiques anticoncurrentielles dans deux de ses dispositions[10]. Néanmoins et malheureusement, comme on sait depuis lors, cette idée a finalement été rejetée en 2003 à Cancún.
La décision du GATT de 1960 comprenait un mécanisme de règlement des différends qui prévoyait des consultations en cas de litige. Ce mécanisme ne semble toutefois jamais avoir été invoqué dans la pratique. En fait, ce sont d'autres articles du GATT (notamment les articles II et XXIII) qui ont donné lieu à des consultations entre les Parties Contractantes en relation avec la question de la concurrence. Pour ce qui est du GATT, il convient toutefois de préciser que l'article III prévoyait notamment un contrôle sur les pratiques anticoncurrentielles lorsqu'elles résultaient d'une intervention d'un Etat. Quant à l'Accord général de l'OMC, en tant qu'accord international, il vise les obligations des gouvernements nationaux et des territoires douaniers distincts. Ainsi, les mesures au sens de l'article XXIII: 1 b) ne concernent que les «politiques ou actions des gouvernements et non celles des parties privées». Donc, à la différence de législations telles que celles de Communautés européennes et des Etats-Unis, l'OMC ne peut établir sa juridiction que dans la mesure où une affaire concerne la participation d'un Etat Membre faisant l'objet d'une plainte[11].

---

8 GATT, «*Instruments de base et documents divers, 9ème supplément*», IBBDD 9S/28, p. 28.
9 CNUCED, «*L'Ensemble de principes et de règles des Nations Unies sur la Concurrence*», Doc. TD/RBP/CONF/10/Rev.2.
10 Accord TRIPS, Sections 5 (Brevets: Article 31, lettres c et k) et 8 (*Contrôle des pratiques anticoncurrentielles dans les licences contractuelles*: Article 40. alinéas 1 et 2). A noter que ces dispositions ont été ajoutées à l'initiative de l'Inde. Cf. OMC, «*Les textes juridiques: Résultats des Négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay*», Genève, 2003, pp. 377-378 et 382.
11 Cf. WT/DS44/1, p. 468.

En dépit de ces échecs successifs dans les efforts visant à établir une coopération internationale en matière de droit de la concurrence, il est intéressant de noter que deux cas au moins de différends dans lesquels la problématique de la concurrence a joué un rôle prédominant ont été enregistrés, le premier au GATT et le second à l'OMC[12].

L'affaire CEE-oléagineux est le seul cas qui a été soulevé dans ce contexte à l'époque du GATT. Des consultations au titre de l'article XXIII: 1 se sont en effet déroulées entre les Etats-Unis et la CEE le 19 février et le 19 avril 1988. Les Etats-Unis ont en effet constaté que la CEE avait adopté un règlement en vertu duquel elle versait des primes et des subventions aux transformateurs et aux producteurs d'oléagineux et de protéines. Selon ce règlement, la Communauté fixait un «prix indicatif» et un «prix d'intervention» pour les oléagineux. Le prix indicatif était calculé à un niveau qui était «équitable pour les producteurs, compte tenu de la nécessité de maintenir le volume de production» dans la Communauté. Au sens de l'article 24 du règlement, le «prix d'intervention détermine le niveau du prix auxquels les organismes d'intervention mis en place dans le cadre de l'organisation des marchés ont l'obligation d'acheter les oléagineux d'origine communautaire»[13]. Ce même article prévoyait «le versement de subventions pour les graines de colza et de tournesol récoltées et transformées dans la Communauté, afin de compenser la différence entre le prix indicatif et le prix du marché mondial lorsque le premier est supérieur au second.»

Les Etats-Unis ont allégué que ces primes offertes aux transformateurs favorisaient les producteurs européens dans la mesure où elles incitaient les premiers à acheter des oléagineux d'origine communautaire plutôt que provenant de l'importation. Ils ont donc fait valoir que ces primes et subventions avaient «bouleversé le rapport de concurrence entre les oléagineux et autres aliments pour animaux protéiniques produits dans la Communauté et importés». Ce faisant, ils se référaient aux conséquences classiques provoquées par les aides de l'Etat qui sont sanctionnées aussi bien par le Traité de Rome et la jurisprudence américaine, dans la mesure où une entreprise qui reçoit une aide sous forme de subvention ou de prime versée par l'Etat réduit, de ce fait, ses coûts et augmente de manière correspondante ses bénéfices. Le Groupe spécial chargé d'arbitrer ce différend a estimé que ces pratiques communautaires portaient atteinte aux dispositions de l'Accord général. Il a estimé que les produits importés risquaient de faire l'objet d'une discrimination et constaté que les règlements communautaires en question devaient être considérées comme accordant un traitement moins favorable au sens de l'article III: 4 du GATT. Ainsi, il a conclu que ces primes offertes aux transformateurs d'oléagineux d'origine communautaire portaient atteinte à l'article III: 4 et a donc recommandé aux parties contractantes de demander à la Communauté la modification de ses règlements en vue de se conformer à l'Accord général.

Il est intéressant de noter que dans cette affaire, les Etats-Unis ont aussi souligné que les subventions octroyées aux transformateurs communautaires d'oléagineux avaient pour effet d'annuler ou de compromettre des avantages résultant pour les Etats-Unis des concessions tarifaires accordées par la Communauté accordées dès 1962 à l'occasion du Dillon Round, en contradiction avec l'article II du GATT. Sur ce point également le Groupe spécial a donné

---

12 Ces cas sont tirés de l'intéressant ouvrage de : Romano F. (2003), «*Mondialisation des politiques de la concurrence*», Ed. L'Harmattan, Paris, pp. 146-165.

13 «*Communauté économique européenne – Primes et subventions versées aux transformateurs et aux producteurs d'oléagineux et de protéines apparentées à l'alimentation des animaux*», 25 janvier 1990, IBDD, L/6627-S37/91, p. 34.

raison aux Etats-Unis en constatant que les avantages de ces derniers figurant sur la liste de concessions de la Communauté étaient compromis à cause des subventions destinées à protéger complètement les producteurs d'oléagineux de la Communauté.
Le Groupe spécial a également estimé, dans ce contexte, que ces subventions protégeaient complètement les producteurs des mouvements de prix des importations et empêchaient ainsi les concessions tarifaires d'avoir une incidence sur le rapport de concurrence entre les oléagineux communautaires et importés. Dans sa conclusion, il a estimé que les parties contractantes avaient régulièrement interprété les dispositions fondamentales de l'Accord général relatives aux mesures commerciales restrictives comme des dispositions établissant des conditions de concurrence. Il a donc mis l'accent sur cette interprétation en ajoutant que les articles III et IX avaient pour but de protéger le rapport compétitif que les parties contractantes s'attendent à voir maintenir entre leurs produits et ceux des autres parties contractantes. Enfin, il a aussi souligné que la raison d'être de l'Accord général n'était pas seulement de protéger les échanges présents mais aussi futurs.
Dans l'*affaire Fuji*[14], qui remonte aux débuts de l'OMC, les Etats-Unis ont engagé des consultations avec le Japon le 13 juin 1996 au sujet de l'article XXIII: 1 du GATT de 1994. Le litige portait sur certains textes (lois et règlements) japonais affectant la distribution et la vente sur le marché intérieur de pellicules et papiers photographiques d'importation destinés aux consommateurs. Les Etats-Unis ont fait valoir que ces dispositions annulaient ou compromettaient les avantages issus du GATT, en vertu de l'article XXIII: 1 dans la mesure où le Japon ne s'était pas conformé à ses obligations découlant de l'article III. Les avantages obtenus par les fabricants étrangers de fournitures photographiques lors du Kennedy Round leur avaient permis de se livrer concurrence pour vendre leurs produits au Japon. Or les dispositions du Gouvernement japonais représentaient à leur avis des contre-mesures conduisant à une certaine protection des produits nationaux. Les Etats-Unis reprochaient au Japon d'avoir voulu protéger sa production nationale de papier photographique en contradiction avec les dispositions de l'article III: 1 du GATT. Le Japon a répondu que ses mesures visaient à moderniser la distribution dans ce secteur et ne tendait que vers l'amélioration de ce secteur pour faire face à la concurrence des capitaux étrangers et ne visait donc pas à faire obstacle aux importations.
Devant les accusations de pratiques anticoncurrentielles portées devant l'OMC comme devant les autorités de la concurrence des Etats-Unis et de la Communauté, le Groupe spécial a entrepris une étude rigoureuse du marché des pellicules et des papiers photographiques au Japon. Dans ses conclusions, le Groupe spécial a retenu l'argumentation que certaines mesures avaient compromis les avantages en matière d'accès au marché. Toutefois, le Groupe spécial a aussi conclu que les Etats-Unis n'avaient pas démontré que les mesures japonaises annulaient ou compromettaient les avantages résultant des concessions accordées par le Japon aux pellicules et papiers photographiques tant dans le cadre du Kennedy Round que du Tokyo Round ou du Cycle d'Uruguay.
Une autre catégorie de contre-mesures concernant la promotion faisait également l'objet de la plainte américaine. Les Etats-Unis avaient en effet estimé que cette disposition portait

[14] Cf. «Japon – Mesures affectant les pellicules et papiers photographiques destinés aux consommateurs («L'Affaire Fuji»)», 22 avril 1998, WT/DS44/R.

atteinte aux pellicules et papiers photographiques produits à l'étranger, notamment quant à leur accès au marché japonais. Le Groupe spécial a toutefois conclu que, même si ces mesures pouvaient être considérées comme tombant sous le coup de l'article XXIII: 1 b), les mesures étant appliquées de façon neutre, les Etats-Unis n'avaient pas prouvé que celles-ci bouleversaient «le rapport de concurrence entre les produits nationaux et les produits importés au détriment des importations»[15]. Cette analyse montrait pour le moins qu'un bouleversement du rapport de concurrence entre les produits nationaux et les produits importés au détriment des seconds ne sera pris en compte dans l'appréciation des pratiques d'un pays que pour déterminer si celles-ci sont en conformité avec l'Article XXIII du GATT.

CONCLUSIONS

Les exemples ci-dessus ont permis de montrer que bien qu'il n'ait pas été possible jusqu'ici d'intégrer la concurrence dans le cadre juridique du système commercial multilatéral, cette problématique n'a pas été absente de la réflexion multilatérale et qu'elle a fait l'objet de règlements des différends sur la base des textes juridiques existants que ce soit au GATT ou à l'OMC.

On peut dès lors se demander quels obstacles devraient être levés pour que l'on puisse un jour envisager que des disciplines relatives à la concurrence soient inclues dans le système des règles de l'OMC. Nous pensons qu'à l'heure actuelle ils sont essentiellement de trois ordres.

Premièrement, les débats qui ont lieu régulièrement dans le principal forum international sur la concurrence qu'est le Comité de la concurrence à l'OCDE ont montré qu'un premier obstacle réside dans le fait que les approches en matière de concurrence des deux acteurs les plus avancés dans ce domaine tant en matière de législation que de pratique, à savoir les Etats-Unis et l'Union européenne, restent encore forts divergentes à l'heure actuelle. Le traitement du projet de fusion General Electric/Honeywell en octobre 2001 que les premiers avaient autorisés mais que la seconde avait refusé est exemplaire à cet égard. Dans ce cas particulier, les Etats-Unis étaient convaincus qu'une fusion telle que General Electric/Honeywell entraînerait des prix inférieurs et des meilleurs produits et forcerait les concurrents à travailler plus durement pour soutenir la concurrence. Par conséquent, une telle fusion était à la fois favorable à la concurrence et souhaitable d'un point de vue économique. Certes, ils admettaient qu'il existait un risque que des concurrents puissent être éjectés du marché. Mais, même dans ce cas, le bien-être des consommateurs en bénéficierait. D'ailleurs, les Etats-Unis considéraient qu'il était peu probable que les concurrents acceptent de disparaître sans réagir. Ils tendraient dès lors à réagir en réduisant leurs coûts et leurs prix afin de se maintenir dans le marché. En refusant de protéger les concurrents face à la nécessité de se comporter de manière efficiente, la loi anti-trust américaine envoyait donc un signal clair aux milieux d'affaires qu'ils avaient intérêt à s'ajuster à la concurrence accrue plutôt que d'espérer la protection du gouvernement. Au contraire, la Commission européenne a justifié son refus de la fusion General Electric/Honeywell par le fait que le renforcement à court terme de la capacité de concurrence de ces deux firmes pourrait certes entraîner une amélioration à court terme du bien-être des consommateurs. Mais la compétitivité accrue du nouveau

[15] Cf. WT/DS44/1, p. 530.

groupe, en réduisant le nombre de ses concurrents par une baisse des prix, provoquerait à plus long terme une plus grande concentration sur le marché, autorisant dès lors une hausse progressive des prix du nouveau groupe. Ainsi, à long terme, le bien-être des consommateurs s'en trouverait amoindri. La réponse des autorités de la concurrence dépend donc de la manière d'escompter la rente future du consommateur et aussi de leurs anticipations quant à la capacité des concurrents de s'adapter aux baisses de prix et à l'amélioration des produits qui suivront une telle fusion, des appréciations qui sont par nature très subjectives.

On voit donc clairement, et c'est là le second obstacle, qu'un important effort d'harmonisation des législations et des pratiques des autorités de la concurrence, à commencer par les Etats-Unis et la Commission des Communautés européennes devra être effectué avant que l'on puisse envisager l'établissement d'un cadre multilatéral de la concurrence et surtout des disciplines dans ce domaine. C'est d'ailleurs aussi cet aspect qui a motivé les fortes réticences américaines d'inclure ce sujet dans les négociations du Cycle de Doha. En effet, les Etats-Unis ne souhaitaient pas que leur système qu'ils considèrent comme supérieur en termes d'efficacité ne soit compromis par un cadre multilatéral qui se révélerait n'être que le plus petit commun dénominateur des pratiques entre les Membres, d'autant que certains Membres de l'OMC n'ont toujours pas de législation suffisante en la matière. En d'autres termes, ces derniers, qu'ils soient développés, en développement ou en transition devront d'abord mettre à jour leurs législation et leurs pratiques en matière de politique de concurrence avant que l'on puisse parler d'harmonisation des pratiques au niveau international et qu'un cadre et des disciplines multilatérales puissent être établis en matière de concurrence. De même, cela soulevait également la question du modèle à suivre sur le plan international et de sa compatibilité avec les législations et pratiques nationales existantes.

Troisièmement, bien que différentes études aient souligné les coûts importants que représentent les cartels internationaux pour les pays en développement[16], ces derniers restent encore très réservés face à la création d'un cadre multilatéral et des disciplines en matière de concurrence à l'OMC. Outre les craintes relatives à une éventuelle perte de souveraineté, il semble que ce réflexe résulte aussi, dans certains cas, d'un conflit d'intérêt de la partie des élites gouvernementales qui possède en parallèle une part importante des moyens de production nationaux dans leur pays et qui ne sont guère intéressées à un renforcement de la politique de la concurrence dans leur pays qui pourrait remettre en cause leur position dominante sur le marché intérieur et les rentes qui en découlent. Leur intérêt s'oppose ainsi clairement à ceux qui dans ces mêmes pays souhaitent au contraire contribuer par un tel instrument à améliorer le niveau de vie des pays en question.

Nul doute que la tâche d'introduire des disciplines en matière de concurrence à l'OMC afin de renforcer le système commercial multilatéral se révélera à la fois difficile et de longue haleine. Une telle évolution se révélera néanmoins nécessaire car avec la réduction voire l'élimination des barrières tarifaires et des obstacles non tarifaires aux échanges, les coûts des

---

16 Levenstein, M. and V. Suslow (2001), «*Private International Cartels and Their Effects on Developing Countries*», Washington, D.C. Il s'agit d'un papier de background pour le Rapport sur le développement mondial (World Development Report) de la Banque mondiale de 2001. Cette étude montre par exemple que 6.7 % des importations des pays en développement ont été affectés par des hausses de prix pouvant aller jusqu'à 50 % en raison de cartels internationaux existants dans des produits tels que le brome, l'acide citrique, les électrodes au graphite, les tubes d'aciers et les vitamines.

pratiques commerciales restrictives du secteur privés apparaîtront de plus en plus évidents. Il serait tout de même fort dommage que, du fait de telles pratiques, les bénéfices espérés de la réduction des barrières étatiques aux échanges ne bénéficient pas aux producteurs et consommateurs, en Suisse comme ailleurs, et que, malgré les progrès qui auront été réalisés en parallèle dans l'unification du marché intérieur de notre pays, ces gains soient remis en cause par la persistance de pratiques commerciales restrictives du secteur privé sur le plan international. Il convient dès lors d'espérer que cette question importante pour la croissance à long terme de l'économie mondiale soit rapidement remise à l'ordre du jour des discussions relatives au renforcement des disciplines relatives au système commercial multilatéral.
Toutefois, l'exemple de la Suisse montre que - dans le domaine de la politique de concurrence - les bénéficiaires eux-mêmes de l'avantage certain que représente une amélioration des conditions de concurrence ont déjà du mal à soutenir une politique des petits pas et ont nécessité des années pour finalement se rendre à l'évidence que ces réformes, par doses homéopathiques, ne constituent pas la fin du monde. On doit cependant aussi se poser la question suivante: combien de temps la partie de notre économie qui est compétitive sur le plan international acceptera-t-elle encore le maintien de la dichotomie avec un marché intérieur replié sur soi? Même le secteur agricole - qui connaît pourtant davantage de difficultés à cause de sa spécificité - admet aujourd'hui qu'il n'y a pas d'avenir sans une libéralisation progressive et constate qu'il souffre du manque de concurrence régnant dans le secteur de la distribution.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

CEE (1990), «*Communauté économique européenne – Primes et subventions versées aux transformateurs et aux producteurs d'oléagineux et de protéines apparentées à l'alimentation des animaux*», 25 janvier 1990, IBDD, L/6627-S37/91.

CNUCED (1980), «*L'Ensemble de principes et de règles des Nations Unies sur la Concurrence*», Doc. TD/RBP/CONF/10/Rev.2.

Conseil fédéral suisse (2005), «*Rapport de politique économique extérieure 2004*», Berne, 12 janvier 2005.

GATT (1960), «Instruments de base et documents divers, 9ème supplément», IBBDD 9S/28.

Johnson, H. G. (1971), «*Aspects of the Theory of Tariffs*», Harvard University Press, Cambridge.

League of Nations (1930), «*Legal Aspects of Industrial Agreements*», Doc. 1930.II.I I.

Levenstein, M. and V. Suslow (2001), «*Private International Cartels and Their Effects on Developing Countries*», Washington, D.C.

OMC (1998), «*Japon – Mesures affectant les pellicules et papiers photographiques destinés aux consommateurs («L'Affaire Fuji»)*», 22 avril 1998, WT/DS44/R.

OMC (2003), «*Les textes juridiques: Résultats des Négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay*», Genève.

OMC (2005), «*Doha Work Programme: Ministerial Declaration*», Doc. WT/MIN(05)/DEC, 22 December 2005.

Romano F. (2003), «*Mondialisation des politiques de la concurrence*», Ed. L'Harmattan, Paris.

United Nations (1948), «*Havana Charter for an International Trade Organization*», UN Doc. E/Conf. 2/78, 248.