

NON CLASSIFIÉ

DOCS

*Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international*

GROUPE DES POLITIQUES

DOCUMENT N° 94/3

**Convergence de la politique de concurrence :
les cartels d'exportation**

par

William Ehrlich
Direction des obstacles techniques et de la réglementation (EAS)

et

I. Prakash Sharma
Direction des politiques économique et commerciale (CPE)

(Avril 1994)

Les documents du Groupe de la planification des politiques ont pour objet d'encourager, parmi les responsables de la politique étrangère, les échanges sur les tendances et les questions particulières de la scène internationale. Les opinions exprimées dans ces documents ne sont pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.

Prière d'adresser vos observations et vos questions concernant le présent document au Groupe de la planification des politiques (CPB), Affaires étrangères et Commerce international, 125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G2 (Tél. : (613) 944-2001 ou (613) 944-0367, télécopieur : (613) 944-0375). ISSN 1188-5041. On peut obtenir des copies de ce document en faisant la demande à InfoCentre (BPTE) du Ministère (télécopieur : (613) 996-9709), en mentionnant le code SP-37A.

An english version of the Paper is also available.

**Convergence de la politique de la concurrence :
les cartels d'exportation**

Résumé	2
Executive Summary	4
1. Introduction	7
2. Analyse des cartels d'exportation	9
2.1 Définition	9
2.2 La logique des cartels d'exportation	11
2.3 La nature auto-destructrice des cartels	14
2.4 Les cartels de matières premières	16
2.5 Les cartels d'exportation de biens manufacturés et de produits technologiques	22
2.6 Les coentreprises, la R-D et les consortia d'exportation	25
2.7 La lutte contre les cartels d'exportation	28
3. Traitement réservé aux cartels d'exportation par les principaux pays industrialisés	30
3.1 Le Canada	31
3.2 Les États-Unis	33
3.3 L'Union européenne	37
3.4 L'Allemagne	38
3.5 Le Japon	39
4. Conséquences sur le plan politique	42
4.1 Pour l'immunité des cartels d'exportation	42
4.2 Y a-t-il des arguments en faveur d'un règlement multilatéral limité anticartel d'exportation?	44
5. Conclusion	46
Annexe : Analyse d'un cartel d'importation	50

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

MAR 16 1995

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTERE

43271242

Résumé

Plusieurs pays ont autorisé et encouragé divers types de cartels d'exportation jugés favoriser l'intérêt public. La plupart des pays industriels, dont les États-Unis, le Japon et le Canada, autorisent les cartels d'exportation en les exemptant des lois nationales sur la concurrence. En théorie et d'un strict point de vue national, cette façon d'agir peut avoir un certain sens. Si les sociétés d'un pays occupent une position de force sur les marchés étrangers, ce pays peut accroître son revenu national en exemptant un cartel d'exportation de l'application normale de la politique de concurrence.

Mais si tous les grands pays appliquent des stratégies similaires, la plupart d'entre eux en sortiront nettement perdants. Comme les politiques en matière de commerce et de concurrence sont interreliées, les effets de la politique de concurrence débordent les frontières nationales. L'intégration de l'économie mondiale fait qu'il est de plus en plus difficile d'ignorer les contraintes posées aux mouvements transfrontières. Elle a pour effet de transférer les bénéfices d'un pays à un autre.

Certains éminents analystes des politiques du commerce et de la concurrence ont récemment critiqué l'exemption que les cartels d'exportation se voient accorder par certains pays aux termes de leur législation sur la concurrence et sur les ententes. Mais on note aussi une tendance à l'élargissement des exemptions accordées à ces cartels. À titre d'exemple, le *Export Trading Company Act* de 1982 des États-Unis et La loi canadienne de 1986 sur la concurrence ont élargi le champ d'action des cartels d'exportation. Et le Japon restreint la portée de sa propre politique de concurrence en tolérant divers types d'ententes, y compris les cartels d'exportation.

Ce document tente de répondre aux questions suivantes : Comment les cartels d'exportation affectent-ils le commerce? Quel est leur effet sur le commerce international et, de façon plus générale, sur la politique commerciale internationale? Quel effet les cartels d'exportation ont-ils sur les stratégies de prix des entreprises?

Pour ce qui concerne les cartels d'exportation, l'écart entre les prescriptions de politique et la mise en pratique ne cesse de s'élargir. Lorsque les politiques tarifaires ne peuvent plus être utilisées pour restreindre la concurrence internationale, des efforts sont faits pour modifier directement les lois sur la concurrence et sur les ententes. Le cartel d'exportation est de plus en plus souvent vu comme un instrument de la politique commerciale stratégique. On soutient qu'un gouvernement national qui exempt ses cartels d'exportation permettrait aux cartels basés sur son territoire de s'accaparer normalement des superbénéfices sur les marchés étrangers. À notre avis, cette hypothèse est peu appuyée par l'analyse économique.

La question des cartels d'exportation se pose aussi quand un grand pays importateur négocie une limitation des exportations de sources étrangères. Dans les trente dernières années, par exemple, les États-Unis et l'UE ont négocié nombre de limitations volontaires des exportations (LVE) ou d'augmentations volontaires des importations (AVI), ou ont imposé des droits antidumping sur plusieurs produits importés du Japon et d'ailleurs. Dans le cas du Japon, l'utilisation d'une politique «d'encadrement» des échanges a au moins entraîné l'émergence de cartels d'exportation. De plus, les LVE et les AVI peuvent faciliter l'émergence de cartels dans les pays exportateur et importateur.

Par contraste, certains autres arrangements de coopération entre firmes peuvent être avantageux, même lorsqu'ils impliquent des entreprises oeuvrant dans le même domaine d'activité. Par exemple, les coentreprises de recherche peuvent avantager les sociétés membres tout en améliorant généralement l'efficacité économique, à condition que les coentrepreneurs n'aient pas de pratiques de vente collusoires. De plus, les consortia d'exportation établis dans des économies plus petites (comme le Canada) où les firmes n'ont généralement pas une taille de calibre international peuvent aider ces firmes à livrer une meilleure concurrence sur les marchés étrangers. Cette participation peut rehausser le niveau de concurrence sur le marché et générer ainsi des avantages économiques dynamiques.

Nous soutenons dans ce document que les contributions des consortia d'exportation au renforcement de l'efficacité devraient être reconnues et sanctionnées (comme elles le sont actuellement dans la Loi canadienne sur la concurrence), mais que les éléments potentiels de cartellisation et de fixation concertée des prix devraient faire l'objet de restrictions. Par conséquent, une prohibition per se des cartels d'exportation n'est nettement pas souhaitable. Par ailleurs, il faut se demander si le Canada aurait globalement intérêt à appuyer les propositions visant à remplacer l'exemption actuellement accordée aux cartels d'exportation dans les lois sur la concurrence de la plupart des pays de l'OCDE dans le cadre d'un grand examen multilatéral ou plurilatéral des questions de concurrence et des mesures commerciales correctives. Selon la théorie économique, il est préférable d'appliquer la législation sur la concurrence au cas par cas sur la base de la règle du caractère raisonnable; mais la pratique de la politique commerciale semble indiquer qu'une telle approche nécessiterait aussi des lignes directrices mutuellement convenues sur l'application du critère du caractère raisonnable pour que l'interprétation donnée à ce critère ne puisse être unilatéralement modifiée par nos grands partenaires commerciaux.

La question connexe des cartels d'importation est explorée un peu plus en détail à l'annexe. On peut généralement dire que les cartels d'importation réduisent le niveau de bien-être, qu'ils sont incompatibles avec une politique de concurrence efficace et responsable, et qu'ils peuvent encourager nos grands partenaires commerciaux à adopter une politique de prédation auto-destructrice.

L'utilisation abusive de la politique commerciale comme substitut de la politique de concurrence internationale affaiblit le système commercial multilatéral et, outre ses effets négatifs sur les relations bilatérales, pourrait bien entraîner une certaine forme de dé-mondialisation si les grands pays commerçants se replient sur une politique commerciale défensive. Ainsi, la réémergence des préoccupations devant le phénomène de la cartellisation internationale devrait donner un signe positif à ceux qui veulent développer un système commercial basé sur des règles plus exhaustives.

Dans le contexte de l'ALENA, la question des cartels pourrait être utilisée pour susciter un réexamen du rôle à long terme de la politique de concurrence dans l'intégration au niveau de la zone de libre-échange, et aussi un réexamen de la façon dont la politique de concurrence encourage cette intégration à l'appui des forces du marché.

Executive Summary

Many countries have permitted and sponsored export cartels of certain sorts which are seen to be in the public interest. Most industrial countries, including the United States, Japan and Canada, permit export cartels by exempting them from the discipline of domestic competition law. In theory, from a narrow national point of view, this may make some sense. If corporations of a country occupy a powerful position in international markets, that country can enhance its national income by exempting an export cartel from the normal purview of competition policy.

However, with all major countries following such strategies, the overall effect must be some net loss for most of them. Trade and competition policies are interrelated. Consequently, the effects of competition policy spill across national borders. The integration of the world economy makes it increasingly difficult to ignore constraints on movement across borders and attempts to shift profits from one country to another.

Recently, some leading trade and competition policy analysts have argued against the exemption that export cartels are accorded in individual national competition and antitrust laws. However, there is also a trend toward broadening exemptions for export cartels. For example, the Export Trading Company Act of 1982 in the U.S. and the Competition Act of 1986 in Canada have broadened the scope of export cartels. Not to be outdone, Japan limits the reach of its competition policy by tolerating a variety of cartels, including export cartels.

This Paper seeks to address the following questions: How do export cartels affect trade? What is their significance in international trade and, more broadly, for international trade policy? What is the effect of export cartels on corporate pricing strategies?

As far as export cartels are concerned, the gap between policy prescriptions and its actual practice is widening. If tariff policies are no longer available to constrain international competition, attempts are being made to change competition and antitrust laws themselves. Export cartels are increasingly coming to be viewed as an instrument of strategic trade policy. A national government exempting its export cartels, it is argued, would permit cartels based in its territory to capture supra normal profits in international markets. This Paper argues that there is only limited support from economic analysis for such a presumption.

Another reason for export cartels arises when a major importing country negotiates a restriction on exports from foreign sources. For instance, in the last three decades the U.S. and the E.U., among others, have negotiated many voluntary export restraints (VERs) or voluntary import expansion agreements (VIEs), or have imposed anti-dumping duties on many goods they import from Japan and elsewhere. In the Japanese case, at least, the use of such "managed" trade policy has led to the emergence of export cartels in Japan. Furthermore, VERs and VIEs can facilitate cartels in both exporting and importing countries.

In contrast, some other cooperative arrangements among firms, even those in similar lines of business, have the potential of being beneficial. For example, research joint ventures (RJVs) can benefit the member firms, as well as being efficiency enhancing for the economy at large, provided the RJV firms do not collude in selling their products. Moreover, export consortia established in smaller economies (including Canada) where firms are not usually large by global standards can assist those firms in competing more effectively in the international market place. Such participation can enhance the degree of competition in the market, contributing to dynamic economic benefits.

This Paper argues that the pro-efficiency contributions of export consortia should be recognized and permitted (as they are under the current Competition Act in Canada), while the potential cartelizing and price-fixing elements should be restrained. Therefore, a per se prohibition of export cartels clearly is not desirable. On the other hand, it is for consideration whether broader Canadian interests might lie in supporting proposals to replace the current export cartel exemption found in the competition statutes of most OECD countries as part of a comprehensive multilateral or plurilateral review of competition issues and trade remedy practices. Economic theory indicates that a case-by-case rule of reason application of competition policy law is preferable, although trade policy experience would indicate that such an approach would also require mutually agreed guidelines on the operation of rule of reason procedures to foreclose the unilateral adjustment of such criteria by our major trading partners.

The companion issue of import cartels is explored somewhat further in the annex to this paper. In general, import cartels are welfare reducing, require the undermining of effective and responsible competition policy and can encourage a self-defeating, beggar-thy-neighbour reaction from other trading partners.

The mis-use of trade policy as a substitute for international competition policy undermines the multilateral trading system. The net effect of such mis-use could well move beyond bilateral friction and result in a form of de-globalization if major countries retreat into a defensive trade policy stance. Thus, the re-emergence of concern with international cartelization should be a positive signal to those interested in developing a more complete rules-based trading system.

In the NAFTA context, the cartel issue could be used to spark a policy reconsideration of the long term role of competition policy in an integrating free trade area and the role for competition policy in propelling such integration to support market forces.

1. Introduction¹

Un nombre croissant d'instruments de politique économique sont maintenant assujettis à une discipline internationale. En conséquence, les instruments de politique nationale encore disponibles ont pris une importance croissante pour les intérêts nationaux à la recherche de certains avantages. Parallèlement, la communauté internationale s'inquiète de ce que les instruments encore disponibles ne tombant pas sous le coup d'engagements multilatéraux efficaces soient mal orientés en vue de protéger ou d'améliorer les termes de l'échange des entreprises nationales. Dans un tel climat, toute impression que des gouvernements interviennent sur des marchés afin d'avantager des entreprises nationales soulève des questions quant au régime de concurrence nationale et à sa mise en application. Les exemptions aux lois nationales sur la concurrence et leur application sélective ou discriminatoire font donc l'objet d'un examen de plus en plus minutieux de la part de la communauté internationale.

Le présent document a pour objet d'exposer un problème précis, soit la tolérance des cartels d'exportation en vertu de la plupart des lois nationales sur la concurrence. Les cartels d'exportation permettent de transférer des bénéfices d'entreprises étrangères à des firmes nationales, aux motifs supposés que les ressortissants du pays n'en souffrent pas et que les producteurs locaux en profitent. Pratiquement tous les pays ont des lois ou des politiques qui permettent à des cartels d'exportation à se livrer à des activités à l'intérieur de leurs frontières. Ces cartels ont l'aval des gouvernements ou sont exemptés largement de la loi sur la concurrence. On prétend qu'ils ont pour objectif d'accroître le volume et la valeur des exportations, en particulier celle de petites entreprises nationales qui sont des intervenants de peu d'envergure sur les marchés mondiaux.

Dans une économie mondiale en voie d'intégration, le traitement réservé aux cartels d'exportation a des répercussions profondes sur les relations entre le commerce et la concurrence, en particulier sur les relations directes entre l'intégration des marchés et la concurrence. En raison de l'interdépendance croissante des marchés internationaux, les pays sont devenus de plus en plus vulnérables aux mesures que prennent les intervenants étrangers. Par le passé, de nombreuses accusations relatives à des activités présumées de cartels d'exportation ont été rejetées ou n'ont pas été contestées aux motifs que, parce qu'ils n'avaient pas entraîné de répercussions négatives sur les marchés nationaux, les tribunaux locaux n'avaient pas la juridiction voulue. Étant donné l'interdépendance croissante des marchés, il est

¹ Les auteurs remercient les personnes suivantes pour les observations qu'elles ont faites sur le présent document : Keith Chirstie, Nicolas Dimic et Prue Thomson des Affaires étrangères, Derek Ireland, Don Partridge et Margaret Sanderson du Bureau de la concurrence et Gilles Gauthier du ministère des Finances. Mme Joanne Burger a apporté son concours estimable aux activités de recherche. Bien entendu, les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs. Une partie du document a été utilisée lors des activités de préparation interministérielle à l'initiative de l'OCDE sur le commerce et la concurrence.

improbable que cette exigence juridictionnelle représente un obstacle à la prise de mesures antitrust à l'avenir.

Le présent document se fonde sur les propositions de base suivantes :

- les politiques de concurrence ont des répercussions qui débordent des frontières nationales, et les politiques en matière de commerce et de concurrence sont intimement liées;
- en raison de l'intégration de l'économie mondiale, il est de plus en plus difficile de ne pas tenir compte des restrictions aux mouvements transfrontières et des tentatives de transférer les bénéfices d'un pays à un autre;
- il est souhaitable de disposer d'un cadre multilatéral fondé sur des règles, lequel permettra de traiter les aspects internationaux de la politique de concurrence. Il est préférable d'avoir un tel cadre que de permettre aux lois sur la concurrence de devenir un instrument de protectionnisme, de mise en application sélective ou discriminatoire, ou le fondement de la segmentation du marché.

Dans bien des juridictions, notamment aux États-Unis et dans l'Union européenne, une hostilité croissante se manifeste à l'égard de pratiques réputées tolérer ou favoriser des activités anticoncurrentielles en adoptant des pratiques commerciales déloyales, y compris le recours à des cartels encouragés par le gouvernement. Les activités anticoncurrentielles de pays étrangers qui entravent les exportations de produits américains inquiètent de plus en plus le département américain de la Justice. La réaction des États-Unis aux pratiques anticoncurrentielles de pays étrangers a consisté à adopter une législation visant à élargir la portée et le champ d'action de sa loi antitrust concernant les cartels d'exportation qui ont ciblé les États-Unis. À titre d'exemple, dans l'affaire de la pâte à papier², l'Union européenne a invoqué la doctrine des effets équivalents - qui permet aux pays touchés d'appliquer leurs lois contre des cartels à l'entrée - pour intenter des poursuites contre divers producteurs étrangers de pâte à papier, y compris des entreprises canadiennes, qui avaient adopté des pratiques collusoires en vue de fixer le prix de la pâte à papier vendue dans la Communauté européenne. Dans la mesure où les entreprises étrangères ont distribué des produits dans la Communauté et où l'effet de ces prix était le résultat direct d'un accord de cartel, la Communauté a trouvé suffisamment de preuves sur son marché pour justifier l'application de ses lois.

² A. Ahlstrom Osakeyhtio contre la Commission des Communautés européennes, Cour de Justice de la Communauté européenne, Rep. 5193, 1988. Rep. du Marché commun, (CCH) p. 14 491 (1988).

Au Canada, on réfléchit de plus en plus aux aspects internationaux de la politique de concurrence. Des préoccupations ont été exprimées récemment quant à l'utilisation discriminatoire de la loi antitrust pour des raisons de politique industrielle, par exemple, la loi américaine sur l'immunité en matière antitrust visant les coentreprises de fabrication, laquelle a été adoptée dernièrement. De façon plus positive, la politique de la concurrence a trouvé un créneau dans l'ALENA, encore que ce soit un créneau général et modeste. Un débat se poursuit sur les avantages et la faisabilité du remplacement des mesures antidumping entre le Canada et les États-Unis par des règles de concurrence. Parallèlement, le Canada joue un rôle de chef de file dans l'initiative de l'OCDE sur le commerce et la concurrence.

Le reste du document est structuré comme suit : la section 2 contient une analyse des cartels d'exportation. Dans la section 3, nous discutons du traitement des cartels d'exportation par les principaux pays industrialisés. Dans la section 4, les conséquences sur le plan des politiques sont exposées. Enfin, la section 5 renferme les conclusions. À l'annexe, la question des cartels d'importation est exposée et étudiée brièvement.

2. Analyse des cartels d'exportation

Les cartels d'exportation sont des arrangements de coopération entre des entreprises qui tentent de commercialiser leurs produits et services à l'étranger, de pénétrer de nouveaux marchés ou d'accroître leur part de marché existante. La plupart des gouvernements encouragent les cartels d'exportation, car ils considèrent que ce genre d'ententes permet aux entreprises exportatrices de réaliser des économies d'échelle dans les réseaux de distribution et la collecte de renseignements ou de lutter contre la puissance des cartels d'achat ou d'importation dans les pays étrangers. Tant les pays industrialisés que les pays en développement ont adopté la même position pour défendre l'utilisation de cartels d'exportation en vue d'accroître les ventes internationales et de transférer des rentes. En outre, les pays en développement prétendent que les cartels d'exportation sont des mécanismes de développement nécessaires.

Les cartels peuvent prendre des mesures comme la fixation des prix, le contrôle de la production, le truquage des offres, la répartition des clients, la répartition des ventes par produit ou par territoire, l'établissement de pratiques commerciales, la création d'agences de ventes communes ou une combinaison de ces éléments.

2.1 Définition

Le champ d'action et la composition des cartels d'exportation varient. Le *cartel d'exportation pur*, qui est axé exclusivement sur les marchés étrangers, en est la plus simple expression. Les *cartels d'exportation mixtes* limitent la concurrence sur le marché national du pays exportateur, ainsi que sur les marchés étrangers. Les *cartels d'exportation nationaux* se

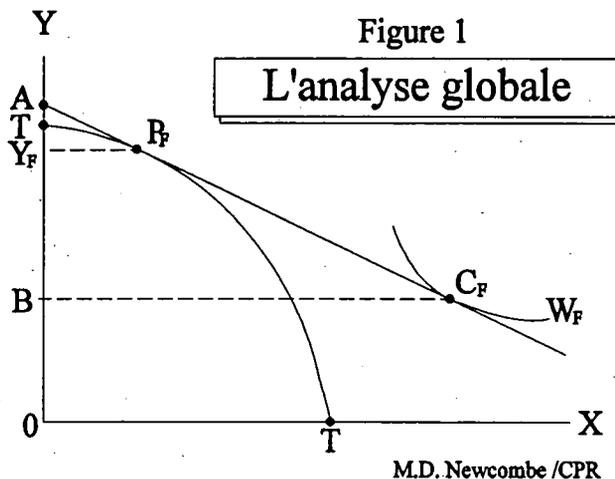
composent de fournisseurs d'un seul pays, tandis que les *cartels d'exportation internationaux* regroupent des producteurs de plusieurs pays. En outre, on fait aussi la distinction entre les *cartels d'exportation privés et publics*. Les premiers sont des accords privés. Ils peuvent ou non être mis en application publiquement selon le pays, la période et l'accord. Bien que certains cartels d'exportation soient privés, les plus connus ont été mis en place suite à la conclusion d'ententes entre des gouvernements nationaux.

Même si la plupart des pays industrialisés ont maintenant des lois anticartellaires, ils ont pratiquement tous prévu des dérogations qui permettent aux entreprises constituées en sociétés localement et qui collaborent en vue de l'exportation d'être au-dessus des lois sur la concurrence. Cependant, certains pays ne font pas la distinction entre les cartels purs et mixtes dans leurs lois sur la concurrence. Traditionnellement, les *cartels d'exportation de marchandises* ont été organisés par les pays producteurs, l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) étant le plus connu et celui qui obtenu le plus de succès. Toutefois, les tentatives de maintien d'un oligopole international sous forme d'un *cartel d'exportation de produits manufacturés* ont en général été des échecs. Récemment, divers pays ont tenté de mettre sur pied des *cartels de la technologie* afin de favoriser la recherche et le développement (R-D).

Un cartel parfait optimiserait les bénéfices de ses membres. Pour atteindre un tel objectif, il faut que la production soit répartie entre les membres, de sorte à réduire les coûts au minimum. Cela implique également que différents producteurs exploitent leur capacité de production à divers degrés. À la longue, certains membres devront fermer leurs usines. Il serait difficile de faire la distinction entre un cartel aussi parfait et une entreprise bien gérée. L'exemple classique de cartel a été l'entreprise chimique allemande qui a existé avant la guerre, I.G. Farben (Interessen Gemeinschaft Farbenindustrie, ce qui signifie «communauté d'intérêts dans l'industrie de la teinture»). Cette entreprise a mis sur pied un cartel regroupant huit firmes, mais en 1925, elles avaient toutes fusionné.³

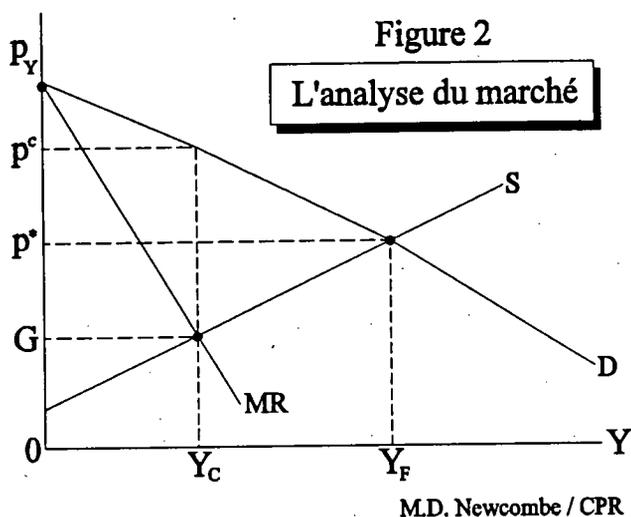
³ R.K. Michels, *Cartels, Combines and Trusts in Post-War Germany*, New York : Columbia University Press, 1928.

2.2 La logique des cartels d'exportation



Le commerce international rapporte des dividendes en accroissant les gains issus du commerce et en forçant les entreprises à respecter la concurrence du marché. Cependant, si les entreprises, prises ensemble, jouissent d'une situation de monopole sur le marché international, un pays peut alors retirer des bénéfices conjoints plus élevés de ses exportations en permettant aux entreprises de conclure des ententes collusoires en tant qu'un oligopole international. Lorsqu'un cartel d'exportation national réalise des bénéfices supérieurs à la normale sur les biens qu'il vend aux pays étrangers, ces bénéfices enrichissent les oligopoles d'exportation et entrent dans le revenu national du pays exportateur. Veuillez vous reporter aux Figures 1 et 2 pour une illustration de cette logique.

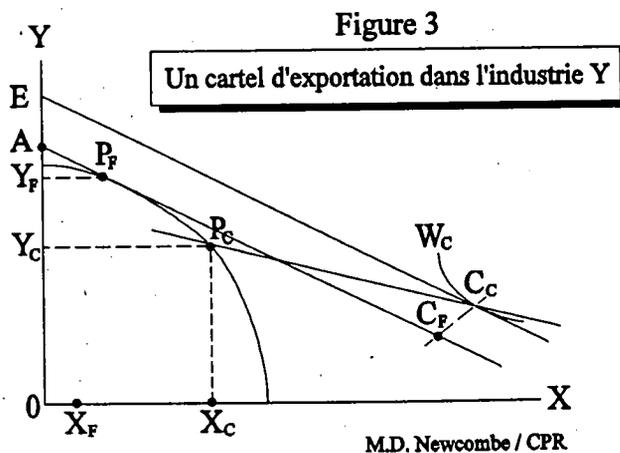
Dans la Figure 1, les biens X et Y sont produits dans une économie concurrentielle à un point P_F sur sa courbe de possibilités de production (appelée TT). Le prix mondial du bien X (par rapport au prix du bien Y) est représenté par la droite $AC_F P_F$. En situation de libre-échange, l'économie produit un nombre OY_F du bien Y, dont $Y_F B$ sont vendus par ses entreprises à l'étranger et le revenu national de ce pays, mesuré par rapport au bien Y, est égal à OA . Le niveau de bien-être dont jouissent les personnes dans cette économie est représenté par la courbe d'indifférence de la collectivité appelée W_F . Dans la Figure 2, la demande et l'offre du bien Y déterminent le niveau de production au point OY_F et le prix au point Op^* .



Supposons que les entreprises concurrentes qui fabriquent le bien Y ont maintenant le droit de former un cartel d'exportation. Afin de transférer des richesses des pays clients à ses entreprises membres, le cartel doit réduire sa production au point OY_C dans la Figure 2. Cette réduction de l'offre du bien Y sur les marchés mondiaux provoque une montée du prix de ce bien au point Op^c . Les bénéfices supérieurs à la normale contribuent à augmenter le revenu national dans l'économie. Les autorités chargées de la politique antitrust ou de la politique de concurrence sont disposées à tolérer

cette situation, à condition que le prix du bien Y sur le marché intérieur reste en dessous de Op^* , soit au point OG .

Les conséquences globales de la formation du cartel sont analysées à la Figure 3. La réduction de la production du bien Y au niveau OY_C fait évoluer la production de l'économie au point P_C . Avec le temps, les ressources libérées dans le secteur produisant le bien Y sont transférées au secteur fabriquant le bien X , et la production augmente de OX_F à OX_C . La production supplémentaire du bien X entraîne une baisse de son prix relatif, comme l'indique la pente de la droite $P_C C_C$. L'accroissement du revenu national, rendu possible par le cartel d'exportation, est représenté par un point comme OE dans la Figure 3. Grâce à la cartellisation du secteur produisant le bien Y , par opposition à une situation de libre-échange, l'économie jouit d'un niveau de bien-être social plus élevé au point C_C .



En adaptant sa production et sa consommation à la cartellisation du secteur produisant le bien *Y*, le revenu des facteurs de production change également dans l'économie. Prenons un exemple. Supposons que le secteur produisant le bien *Y* emploie une plus forte proportion de capital (machines, ordinateurs, laboratoires, etc.) par travailleur que le secteur fabriquant le bien *X*. À mesure que le secteur produisant le bien *Y* régresse, il libère bien plus d'unités de capital que ne peut utiliser facilement le secteur fabriquant le bien *X*. Par conséquent, le rendement du capital diminuera dans l'économie. Le secteur fabriquant le bien *X*, cependant, cherchera à employer un plus grand nombre de travailleurs, car il est un secteur à fort coefficient de main-d'oeuvre, que celui qui est mis en disponibilité par le secteur produisant le bien *Y*. En conséquence, les salaires vont augmenter au sein de l'économie et les travailleurs seront en faveur des cartels d'exportation. En outre, les actionnaires et les propriétaires des entreprises membres tirent un avantage en obtenant des rentes produites par les cartels d'exportation, même si le rendement du capital tend à baisser. Dans la section discutant des cartels d'exportation au Japon, nous verrons que cette hypothèse théorique est plausible.

La plupart des pays aiment que des entreprises nationales créent un cartel d'exportation ou s'y joignent. Ils espèrent tirer avantage efficacement de leur puissance commerciale - en exploitant les clients étrangers ou en accaparant des rentes de monopoles au détriment des exportateurs étrangers. La meilleure politique dans le pays d'origine consiste à forcer le cartel d'exportation à vendre ses produits à un prix compétitif sur le marché intérieur (comme celui qui est indiqué par la droite de prix $P_c C_c$ dans la Figure 3).

Toutefois, le problème consiste à trouver un moyen pratique qui permettra de contrôler efficacement le prix sur le marché intérieur tout en autorisant les producteurs à cartelliser les exportations vers des marchés internationaux. En pratique, les gouvernements disposent de certains moyens de réglementer la concurrence au sein d'un secteur de l'industrie, mais leur marge de manoeuvre en vue de rendre ce secteur plus concurrentiel sur son marché intérieur que sur les marchés étrangers est limitée. À cause de cette lacune, le gouvernement se trouve devant un compromis. Plus il permet la cartellisation dans l'ensemble de l'industrie, plus des rentes seront accaparées de la poche des pays étrangers, mais plus les acheteurs nationaux perdront également des avantages aux consommateurs (excédent).

En théorie, le gouvernement peut faire un deuxième choix - le degré parfait de cartellisation a la propriété suivante : une faible augmentation ajoute suffisamment de revenus issus des bénéfices de l'exportation pour compenser la perte sèche supplémentaire qui résulte de l'excédent des consommateurs nationaux. Toutes choses égales d'ailleurs, le degré d'optimisation du bien-être social résultant de la cartellisation correspond à la proportion de la production de l'industrie nationale qui est exportée. En général, la théorie porte que, plus les

activités d'exportation sont importantes pour un pays, plus ce dernier autorisera la collusion entre ses exportateurs.⁴

La fixation des prix et l'allocation de contingents de production sont les éléments essentiels des cartels provoquant une distorsion du marché. Il a souvent semblé qu'un bon moyen de limiter la concurrence a consisté, pour un grand nombre de pays exportant la même marchandise, à réduire l'offre et à faire monter les prix. Les perspectives de gains provenant de la création d'un cartel sont les plus fortes lorsque le cartel contrôle une forte proportion de la production mondiale d'un bien donné, que les consommateurs ont très peu de possibilités de trouver des produits de remplacement et qu'il est difficile de développer d'autres sources d'approvisionnement.

2.3 La nature auto-destructrice des cartels

Certaines conditions sont nécessaires pour assurer la viabilité d'un accord de cartel d'exportation. Premièrement, la demande du produit doit être relativement insensible aux fluctuations de prix (c.-à-d., inélastique); autrement dit, une augmentation de prix ne doit ni entraîner une baisse excessive de la demande du produit ni provoquer une forte substitution du produit par un autre. Deuxièmement, l'élasticité de l'offre du produit par rapport aux fluctuations de prix doit aussi être relativement faible. Dans pratiquement tous les cas, le maintien artificiel de l'offre implique que les membres du cartel d'exportation contrôlent la grande majorité de l'approvisionnement en marchandises. Afin de décourager les nouveaux venus sur le marché, les membres du cartel doivent adopter des stratégies modérées d'augmentation des prix; et ils doivent trouver le prix optimal qui leur permet de réaliser des recettes maximales sans entraîner des investissements par de nouveaux venus. En outre, la probabilité que les consommateurs remplacent les produits d'un cartel par d'autres produits est grandement réduite si le prix des marchandises concurrentes augmente également. Par exemple, le caoutchouc naturel est devenu un candidat à la cartellisation lorsque le prix du caoutchouc synthétique a augmenté de façon importante dans les années 80, suite à l'augmentation du prix du pétrole. En outre, les procédés de fabrication de nombreux produits finis, à court terme, nécessitent des quantités fixes de matières premières, ce qui permet aux cartels de matières premières d'augmenter les prix sans subir d'importantes pertes de ventes.

L'application des règles est un aspect important des cartels. Cela nécessite a) la détection des infractions et b) la prise de sanctions contre les contrevenants. La détection est facile dans des situations transparentes, comme les ventes à l'encan. Toutefois, dans la plupart des cas où les entreprises doivent soumissionner des appels d'offres dans des enveloppes scellées ou par

⁴ Voir A.A. Auquier et R.E. Caves, «Monopolistic Export Industries, Trade Taxes and Optimal Competition Policy», *Economic Journal*, 89, septembre 1979, pages 559 à 581.

l'entremise de vendeurs, la détection est bien plus difficile, à moins que les offres retenues ne soient annoncées en public. Pour les membres, individuellement, les gains que rapporte la «triche» sont supérieurs à la perte qu'entraîne l'imposition de sanctions lorsqu'ils se font prendre. Il s'ensuivra peut-être une guerre des prix générale et une suspension temporaire des activités du cartel. En conséquence, les cartels privés comptant de nombreux membres ont un faible poids à moins que le marché ne soit concentré.

Pour comprendre pourquoi les membres du cartel ont une incitation à tricher, reportons-nous encore une fois à la Figure 2. Afin d'optimiser les bénéfices globaux du cartel, ses membres ne doivent pas vendre plus que le contingent qui leur a été alloué, de sorte que la production globale du cartel ne dépasse pas le niveau de production OY_C . Mais ce niveau de production n'optimise pas les bénéfices d'une entreprise membre individuellement. Cette dernière suppose qu'en vendant une unité de plus, son revenu sera de Op^C , tandis que cette unité supplémentaire ne lui coûte que le montant indiqué par OG . L'entreprise peut réaliser des bénéfices plus importants en vendant plus d'unités.

Cependant, dès que quelques entreprises trichent, d'autres peuvent suivre le mouvement. Des concessions de prix accordées secrètement par quelques «tricheurs» ou ouvertement par quelques mécontents réduisent les ventes des membres du cartel qui ont respecté les engagements et qui sont alors forcés d'aligner leurs prix. Ainsi, les rangs des tricheurs grossissent et, en fin de compte, le cartel éclatera peut-être complètement. La probabilité qu'une telle situation se produise augmente avec le nombre d'entreprises que compte le cartel. En conséquence, tant qu'un cartel n'est pas maintenu par des dispositions juridiques, son existence est constamment menacée, car chaque membre essaye de maximiser ses bénéfices.

Les cartels sont toujours conscients que les accords collusoires tendent à se rompre. Pour éviter une telle fin, il est très probable que les cartels privés efficaces créent et maintiennent une capacité de production excédentaire, laquelle sert deux intérêts. Tout d'abord, cette capacité constitue une menace crédible de représailles contre les membres qui enfreignent leurs engagements à l'égard du cartel. Ensuite, elle rend crédible la menace d'une baisse des prix (prix de bataille) et d'une augmentation de la production auprès d'un nouveau venu, si ce dernier essayait de se lancer sur le marché.⁵

Quelle est l'incidence des cartels sur l'établissement des prix par les entreprises? Dans les cartels privés, il est improbable que les prix soient fixés à un niveau permettant à tous ses membres de maximiser leurs bénéfices. Le pouvoir de négociation des membres les plus influents est susceptible de refléter leur rentabilité possible sans le cartel. D'habitude, les

⁵ W.A. Brock et J. Scheinkman, «Price Setting Supergames with Capacity Constraints», *Review of Economic Studies*, 52(3), juillet 1985, pages 371 à 382.

entreprises ayant de faibles coûts de production ont les meilleures perspectives à l'extérieur du cartel. S'ils établissent le prix du cartel, ce dernier sera probablement inférieur à celui d'une entreprise jouissant d'un monopole et disposant des mêmes usines. Les petites entreprises peuvent également avoir une incidence spéciale sur les prix pratiqués par les cartels. Une entreprise trop petite pour que cela vaille la peine de prendre des sanctions contre elle vendra probablement ses produits moins chers que le prix fixé par le cartel, comme nous en avons discuté ci-dessus. En tant que membre d'un cartel, une telle entreprise est susceptible de favoriser un prix élevé, qu'elle pourra réduire par la suite. Si le nombre de ces petites entreprises augmente, les membres de plus grande taille essaieront peut-être de les discipliner en tant que groupe, afin de limiter les réductions de prix qu'elles offriraient. Curieusement, la croissance d'un grand groupe marginal mène d'habitude au démantèlement du cartel.

2.4 Les cartels de matières premières

On associe souvent les cartels d'exportation aux matières premières. Au fil des ans, on a assisté à de nombreuses tentatives de formation de cartels d'exportation de produits de base allant du café au pétrole et à l'étain. Les cartels de matières premières ont d'abord pris de l'importance après la Première Guerre mondiale. Les mesures prises par ces cartels regroupant nombre de pays visent à contrôler l'offre d'un produit donné sur le marché. Selon les circonstances, les techniques utilisées sont les suivantes : prix décrétés, réductions de production, embargos sélectifs, hausse des redevances, prix négociés, intervention directe sur le marché, constitution de stock et taxes à l'exportation.

La plupart des cartels d'exportation se sont soldés par un échec faute d'avoir rempli l'une des conditions énumérées ci-dessus, même après que des gouvernements producteurs en soient devenus des membres actifs dans les années 30. Des pays producteurs prétendent souvent qu'il faut tolérer et même encourager les associations de producteurs afin de stabiliser le prix des produits de base. Leurs objectifs comprennent ce qui suit : une forte augmentation des revenus tirés de la vente du produit de base lui-même, une protection contre les baisses de prix, une plus grande stabilité des prix, la conservation d'une matière première en voie d'épuisement, davantage de transformation dans le pays même et (ou) davantage de contrôle national sur le secteur de l'industrie en question. La constitution de stocks régulateurs, afin de faire monter les prix en période d'offre excédentaire, et la vente des stocks, afin d'atténuer les augmentations de prix lorsque la demande est supérieure à la production, peuvent entraîner des avantages économiques réels. Cependant, il peut s'avérer difficile de faire la distinction entre la stabilisation des prix et les augmentations de prix causés par une situation de monopole.

Le fonctionnement d'ententes internationales visant les produits de base depuis la Seconde Guerre mondiale reflète l'ambiguïté qui existe dans les objectifs et illustre également la façon dont des cartels d'exportation peuvent se solder par un échec. Traduisant l'ambiguïté de leurs objectifs, les cartels ont eu recours à une combinaison d'instruments - la constitution de stocks

régulateurs (que l'on utilise principalement pour stabiliser les prix) et les contingents d'exportation (nécessaire pour assurer des prix de monopole). Même les cartels qui ont obtenu de bons résultats pendant quelque temps se sont effondrés, car l'un des deux mécanismes n'a pas fonctionné comme prévu.

Dans les années 70 et 80, des producteurs de matières premières ont fait de gros efforts afin de maximiser leur puissance commerciale en créant des cartels pour accroître leurs revenus.⁶ Voici les producteurs qui ont fait les plus gros efforts en vue de se cartelliser :

- les exportateurs de pétrole sous les auspices de l'OPEP;
- les principaux producteurs de bauxite sous les auspices de l'Association internationale de la bauxite;
- les producteurs de phosphate;
- les grands producteurs de cuivre sous les auspices du Council of Copper Exporting Countries;
- les producteurs d'étain par l'Accord international sur l'étain;
- les principaux producteurs de café, par le biais d'une série de sociétés à administrations interreliées et d'ententes de financement de la constitution de stocks.

En outre, des initiatives ont été entreprises de temps en temps concernant le minerai de fer et le mercure et un certain nombre d'autres produits, comme le thé, le bois tropical, le caoutchouc naturel, le nickel, le tungstène, le cobalt, le columbium, le tantale, le poivre et la quinine. Certains accords ont enregistré quelques succès, notamment les accords sur le pétrole, les phosphates et le café. D'autres ont décliné rapidement, soit les accords sur la banane, la bauxite, le cuivre et l'étain. Les cartels du secteur des matières premières regroupant nombre de pays ont une durée de vie relativement courte. C'est pourquoi, dans les documents qu'ils publient, les économistes soutiennent que leur effondrement est inévitable. Le diamant est la matière première la plus cartellisée. De Beers, un cartel privé, gère la commercialisation des diamants sud-africains et russes.

⁶ Richard E. Caves, «International Cartels and Monopolies in International Trade», paru dans *International Economic Policy : Theory and Evidence*, sous la direction de Rudiger Dornbusch et Jacob A. Frenkel, Baltimore : The John Hopkins University Press, 1979, pages 39 à 73.

Étude de cas : le cartel du diamant De Beers durera-t-il toujours?⁷

L'entreprise De Beers vend du rêve. Elle vend l'idée que les diamants apportent l'amour et le sexe. Elle encourage la croyance selon laquelle son monopole est essentiel au commerce des diamants et est aussi éternel qu'eux. Le cartel du diamant a été constitué en 1930 par Sir Ernst Oppenheimer, un magnat sud-africain de l'exploitation minière.

Sa survie est le témoignage de l'ingéniosité avec laquelle De Beers domine son commerce. L'élément de base du contrôle du marché consiste à empêcher les producteurs de se dissocier du système. De Beers paye des prix plus élevés que le cours normal aux producteurs lorsque les prix mondiaux sont bas, de sorte qu'ils sont peu incités à vendre moins cher que De Beers afin d'accroître leur part de marché. De Beers assortit cette carotte d'un bâton - soit sa capacité d'augmenter l'offre de genres particuliers de diamants sur le marché. Chaque mine de diamant produit son propre genre de diamants. Si une mine produisant une grande quantité de pierres de taille moyenne est tentée de faire cavalier seul, elle doit faire face à la possibilité que De Beers inonde le marché précisément avec cette sorte de diamant. Pratiquement tous les producteurs choisissent de rester avec De Beers, qui entretient des rapports extrêmement discrets avec eux. Par exemple, à l'époque de l'apartheid, des diamants produits en Russie sont passés dans le système De Beers pour se retrouver dans les mains des diamantaires, sans que la Russie ne soit gênée par sa collaboration avec l'Afrique du Sud.

De Beers résout le problème d'un excédent possible de production par les membres du cartel grâce à un système de contingents ingénieux. Le plus gros producteur est l'Australie, suivi du Zaïre, du Botswana et de l'Afrique du Sud. Les plus gros producteurs ont un contrat de fourniture d'une certaine proportion des ventes annuelles de diamants de De Beers. Lorsque les ventes baissent, il en va de même de ces contingents et les mines doivent en subir les contrecoups. En outre, les propres mines de De Beers font office de producteur de réserve lorsque les temps sont durs.

Le contrôle de la production institué par De Beers comporte un autre élément; en effet, ses propres mines sont l'une des sources de diamants de qualité les moins chères au monde. En aval de la production, De Beers contrôle également le commerce de diamants bruts. L'entreprise renforce son rôle de gestionnaire de stock régulateur grâce à ses bureaux d'achat à l'étranger, en particulier à Kinshasa et à Anvers. Ces bureaux interviennent sur le marché des diamants extraits à l'extérieur du propre réseau de production de De Beers.

⁷ Pour les données de ce cas, veuillez vous reporter à l'article paru dans la revue *The Economist*, «Diamonds : The Cartel Lives to Face Another Threat», Londres, janvier 1987, pages 58 à 60.

Le groupe d'intermédiaires suivant dans ce commerce, les diamantaires, sont aussi cajolés pour qu'ils adhèrent au système. De Beers vend plus de 3 000 genres de diamants, mais elle ne donne pas le loisir aux diamantaires de choisir les pierres qu'ils veulent. Les pierres brutes sont vendues «à vue.» Un acheteur achète une boîte entière, ou il refuse d'acheter une boîte entière. Il ne peut pas non plus négocier le prix (les boîtes valent de 1 à 25 millions de dollars). Le système de boîtes assure le mouvement de diamants en période de vaches maigres. Élément tout aussi important, il permet d'écouler la bonne combinaison de diamants.

Ce système de boîtes se fonde sur une connaissance approfondie du commerce des diamants. De Beers a une telle influence qu'elle peut vérifier si des diamantaires constituent secrètement des stocks de certains genres de diamants grâce aux vérifications intermittentes des livres de ses clients. De Beers tient un registre de la capacité des diamantaires, de leurs besoins et de leurs stocks. Elle prétend que plus de 80 p. 100 (en volume) de la commercialisation des diamants au monde passe par ce système.

Le dernier élément de la mainmise de De Beers sur le marché du diamant est la façon dont l'entreprise oriente la demande de diamants en consacrant plus de 110 millions de dollars par an à la publicité. Cette méthode concentre l'attention des consommateurs précisément sur les pierres que De Beers doit vendre. Par exemple, afin de vendre une grande quantité de diamants en une seule fois, De Beers crée les bagues d'anniversaire de mariage ornées de brillants - «une bague ornée de diamants qui lui dit que vous l'épouserez encore et encore.»

Contrôle de la production. Domination du commerce. Influence sur la demande. En bref, il est difficile de faire comme De Beers.

L'accord international sur le café, comme d'autres accords, s'est soldé par un échec parce que les producteurs n'ont pas réussi à s'entendre sur la réaffectation des contingents entre eux vers les fournisseurs qui augmentaient leur rendement (qui baissaient leur coût marginal) ou qui produisaient des variétés de café en demande croissante. Après avoir maintenu des prix élevés et stables de 1980 à 1989, l'accord s'est rompu (et les prix de gros ont chuté de 40 p. 100) lorsque le Brésil s'en est dissocié. Le Brésil, un gros producteur de café de qualité moyenne, ne voulait pas accepter de réduire son contingent de production et sa part de marché.⁸

⁸ Voir Christopher L. Gilbert, «International Commodity Agreements : Design and Performance», *World Development*, (15), mai 1987, pages 591 à 616 et Takamasa Akiyama et Panayotis N. Varangis, «The Impact of the International Coffee Agreement on Producing Countries», *World Economic Review*, (4), mai 1990, pages 157 à 173.

Étude de cas : L'Accord international sur l'étain

De tous les produits de base, l'étain est probablement celui dont les conditions se prêtent le mieux à la réussite d'un accord de cartellisation d'un produit. Dans ce secteur, il y a relativement peu de gros exportateurs, l'étain est très important pour eux tous (ils ont donc une forte incitation à coopérer), le marché est assez peu actif pour réagir à une intervention et les stocks disponibles en vue d'une intervention sont importants comparés à la taille du marché.

La Malaisie, l'Indonésie, la Thaïlande et la Bolivie sont les principaux producteurs mondiaux de l'étain au monde, la Malaisie étant le plus gros producteur. La Bolivie est le pays qui dépend le plus de cette matière première. L'étain est surtout utilisé dans les boîtes de conserve et la soudure. Des matières de remplacement, comme les plastiques et l'aluminium, prennent une place de plus en plus grande dans la fabrication des contenants, tandis que la nouvelle fusion de déchets d'étain augmente.

Les premières tentatives internationales de réglementation du marché de l'étain remontent aux années 20. Confrontées à l'effondrement des prix provoqué par la saturation du marché après la Première Guerre mondiale, les principaux producteurs d'étain ont établi volontairement des contingents de production. Ce système n'ayant pas fonctionné, les pays concernés ont négocié un accord en 1931. Cet accord prévoyait des contingents obligatoires, mis en application par les gouvernements membres, et la constitution d'un stock régulateur. Les parties à l'accord représentaient environ 90 p. 100 de la production mondiale d'étain. L'accord a réussi à maintenir les prix, mais cette réussite a incité les «resquilleurs» (des producteurs d'étain non parties à l'accord, même s'ils tiraient profit des prix élevés qu'il avait instaurés) à étendre leurs activités. Ainsi, en 1933, la part de marché des pays parties à l'accord était tombée à 73 p. 100. Des accords successifs ont été conclus jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, quelques pays non-signataires au début s'étant joints au groupe (moyennant paiement) et davantage de clauses étant ajoutées.

Les négociations qui ont eu lieu après la guerre en vue de conclure un nouvel accord ont débouché sur la création de l'Accord international sur l'étain de 1956. Les pays consommateurs y étaient aussi parties. Tous les cinq ans, un nouvel accord était conclu, le plus récent étant le sixième Accord international sur l'étain de 1981, qui regroupait 22 pays producteurs et consommateurs. L'accord prévoyait des cours plancher et plafond ainsi que la création d'un conseil chargé de surveiller les opérations. Un stock régulateur a été constitué (d'habitude environ 15 p. 100 de la production mondiale) et son gestionnaire achetait et vendait de l'étain afin de maintenir le prix mondial dans une fourchette située entre les cours plancher et plafond. Le Conseil établissait également des contingents d'exportation et imposait des amendes aux membres qui ne les respectaient pas. Les cours plancher et plafond ont dû être modifiés à maintes reprises et le stock régulateur a été épuisé plusieurs fois. Néanmoins, le Conseil n'a pas grandement réussi à limiter les fluctuations du prix.

Au début des années 80, le prix de l'étain commence un long mouvement à la baisse. Le gestionnaire du stock régulateur achète régulièrement de l'étain afin de maintenir le prix. La démarche porte fruit, mais le prix étant maintenu à un niveau élevé, des producteurs sont tentés de tricher ou de resquiller. Les consommateurs sont tentés de trouver un produit de remplacement pour l'étain. Le Brésil et la Chine, tous les deux non-membres du Conseil, augmentent considérablement leur production, tandis que l'Angleterre extrait davantage d'étain de ses anciennes mines de Cornish. Ces deux pays étaient en fait parties à l'Accord, mais à titre de consommateurs plutôt que de producteurs. D'aucuns allèguent également que les États-Unis, un non-membre, vend ses stocks d'étain et que des entreprises de pays membres trichent. Tous ces éléments exercent des pressions sur le marché.

En octobre 1985, le Conseil international de l'étain n'a plus de fonds et annonce qu'il ne pourra pas respecter ses engagements d'acheter de l'étain au prix plancher, soit à peu près 80 000 tonnes, évaluées à environ 1 milliard \$. Nombre de ces contrats avaient été passés sur la Bourse des métaux de Londres (BML). Le Conseil avait traité avec environ la moitié des vingt-huit membres de la BML. Ces membres ne sont pas des courtiers, mais interviennent à titre d'agents principaux. Par conséquent, lorsque le Conseil manque à ses engagements, les membres avec lesquels il avait traité doivent payer les pots cassés. La BML suspend toutes les transactions sur l'étain et des négociations sont entamées en vue de renflouer le Conseil, mais les pays consommateurs et les petits producteurs ont peu d'incitation à contribuer à une telle cause et d'autres pays, comme la Bulgarie, se trouvent eux-mêmes dans une situation financière catastrophique. Malgré cet effondrement spectaculaire, le cartel de l'étain a existé pendant près de trente ans et a été peut-être la moins infructueuse des nombreuses tentatives de stabilisation du marché des produits de base.

Malgré cette expérience malheureuse, dans les années 70, les pays en développement ont demandé, par le biais de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), l'établissement d'un programme international d'accords sur les produits de base, qui serait la pierre angulaire d'un «nouvel ordre économique mondial.» Ce point de vue pronant la cartellisation en vue du développement a été affirmé au cours des négociations de la CNUCED sur le Code des pratiques restrictives et est mentionné dans son préambule. Il comprendrait des accords sur 18 produits de base, ainsi qu'un fond commun en vue de financer les accords et d'aider les pays en développement à diversifier leurs exportations. Une version édulcorée du fond commun a fait l'objet d'un accord de principe en 1983, mais n'a pas été ratifié.⁹

⁹ Voir Christopher L. Gilbert, *op. cit.*, 1987.

2.5 Les cartels d'exportation de biens manufacturés et de produits technologiques

En théorie, les cartels d'exportation de biens industriels et de produits technologiques devraient fonctionner de la même façon que les cartels du secteur des matières premières en ce qui concerne l'établissement des prix et la viabilité. En principe, toutefois, les matières premières sont échangées sur des marchés parfaitement concurrentiels, où les entreprises individuellement ne peuvent pas avoir une forte influence sur les prix. En revanche, les produits manufacturés et technologiques sont généralement négociés sur des marchés imparfaitement concurrentiels, ce qui laisse davantage de latitude aux entreprises pour établir le prix de leurs produits. Sur les marchés imparfaitement concurrentiels, le prix de vente est souvent bien plus élevé que le coût marginal de production, ce qui permet aux entreprises de réaliser des bénéfices supérieurs à la normale. Les initiatives entreprises afin d'augmenter au maximum de tels bénéfices permettent largement d'adopter des pratiques commerciales restrictives et des pratiques anticoncurrentielles en vue d'accroître l'incidence du cartel d'exportation.

Le cartel industriel essaye de relever un défi supplémentaire, auquel les cartels de matières premières ne sont pas beaucoup confrontés - soit la perspective du changement technologique. Le secteur des matières fonctionne en partie sur la base de richesses issues de la situation géographique. En général, les progrès technologiques dans ce secteur sont diffusés de façon relativement égale parmi les producteurs. Les produits manufacturés ou technologiques, en revanche, nécessitent un important investissement en R-D ou d'autres coûts fixes, ou exigent énormément d'apprentissage par la pratique, de sorte qu'il y a de grandes économies d'échelle.

Dans les secteurs de la fabrication et de la haute technologie, la concurrence imparfaite, les mesures stratégiques, les économies d'échelle dynamiques et les effets externes technologiques fournissent un terrain propice à l'adoption de politiques nationales interventionnistes. Ces mesures peuvent comprendre, entre autres, l'octroi de subventions, l'assouplissement des lois antitrust, ou des exemptions de ces lois et, en général, le commerce axé sur les résultats ou administré. Les instruments de politique commerciale stratégique ont un caractère interventionniste et discriminatoire. Il se pose évidemment la question de savoir si un gouvernement peut mettre en oeuvre des mesures qui donnent à ses entreprises exportatrices un avantage et, ainsi, transférer les bénéfices réalisés sur les marchés internationaux dans leurs caisses? Les choses pourraient-elles être différentes avec des cartels d'exportation intervenant sur un marché imparfaitement concurrentiel dans un climat de concurrence souple où un pays est déterminé à créer des avantages pour ses entreprises? De quelle façon les possibilités de collusion de la part d'un membre d'un cartel d'exportation influent-elles sur la structure internationale des prix?

Les orientations proposées visent à trouver le meilleur moyen d'améliorer la position des exportateurs nationaux par rapport à celle des autres membres de l'oligopole international.

L'objectif consiste à évincer les concurrents et à jouir d'un monopole solide à l'exportation. La latitude dont dispose la politique nationale dépend énormément de la façon dont le monopole national d'exportation concurrence d'autres oligopoles étrangers sur les marchés internationaux.

Dans le modèle Cournot-Nash de concurrence des ventes, on suppose qu'une augmentation de la production du cartel d'exportation intérieur force son concurrent étranger à baisser sa production. Dans ce cas, le gouvernement national peut subventionner l'accroissement de la production du cartel d'exportation. Étant donné que la production mondiale augmente, les bénéfices mondiaux chutent. Cependant, la plus grande part de marché du cartel d'exportation intérieur lui assure une proportion suffisamment importante des bénéfices totaux, qui sont en baisse, pour améliorer sa position et celle du pays concerné.

Dans le modèle Bertrand de concurrence des prix, on suppose qu'une augmentation du prix par le cartel d'exportation intérieur incite ses concurrents étrangers à en faire de même. Pour mettre en oeuvre cette approche, le gouvernement national du premier cartel doit imposer une taxe à l'exportation au cartel d'exportation intérieur. En conséquence, le cartel augmente ses prix et fournit la plus faible production qui est demandée. Les concurrents étrangers réagiront en augmentant leurs prix et en diminuant leur production. En fonction de l'évolution relative des prix et de la production, il pourrait résulter, globalement, qu'en théorie, le gouvernement soit en mesure, une fois de plus, de transférer des rentes de concurrents étrangers dans les caisses du monopole d'exportation intérieur.

À ce point, le décideur doit se poser la question difficile suivante : «Comment est-ce que je sais si l'hypothèse de Cournot ou celle de Bertrand s'applique à un marché donné, de sorte que je puisse décider d'octroyer une subvention ou d'imposer une taxe?» Personne ne peut y répondre. L'observation directe ne peut confirmer l'une ou l'autre des hypothèses. En conséquence, le conseil qui découle de ces modèles tend à se résumer à rien de plus qu'une curiosité plaisante.¹⁰

Dans un tel environnement, les obstacles à l'accès au marché créent une situation de monopole pour le cartel sur son marché intérieur. En conséquence, les concurrents étrangers éventuels peuvent être découragés d'engager l'investissement initial ou permanent nécessaire pour s'attaquer au cartel en place sur le plan technologique. Ces concurrents reconnaissent qu'il est difficile de recouvrer leur investissement lorsqu'il faut concurrencer des cartels jouissant d'un monopole sur leur marché intérieur. Les cartels d'exportation deviennent alors un instrument de politique industrielle servant à cibler des marchés étrangers et à établir des prix stratégiques.

¹⁰ Pour une analyse détaillée de ces questions, veuillez vous reporter à I. Prakash Sharma et Keith H. Christie, «Chacun pour soi et Dieu pour tous : l'émergence de la politique commerciale stratégique», *Groupe de la planification des politiques*, document n° 93/14 (décembre 1993).

La réussite même du cartel dépend de la mise en application laxiste d'une politique de la concurrence sur le marché intérieur et, en même temps, de sa capacité de fermer son marché intérieur aux concurrents étrangers.

Une autre technique possible consiste à soutenir l'avance technologique du cartel par le biais d'une communauté de brevets qui diffuse le savoir-faire important parmi les entreprises membres. Il y a communauté de brevets lorsque leurs propriétaires acceptent de se céder mutuellement leurs innovations par contrat de licence. La communauté de brevets peut empêcher un nouvel innovateur d'utiliser sa découverte parce qu'elle empiète sur un autre brevet de blocage que possède la communauté. Les participants à la communauté peuvent imposer des restrictions sur les brevets, augmenter les prix, diminuer la production ou décourager la concurrence en prenant d'autres mesures. De tels arrangements entre les membres du cartel d'exportation facilitent la collusion sur le marché et donnent aux membres un avantage important sur leurs concurrents. En outre, si le cartel convient de mettre en commun des brevets futurs, cela dissuade encore plus les concurrents d'investir dans la recherche et le développement de nouvelles technologies. Si une stratégie visant à utiliser conjointement un cartel d'exportation et des barrières à l'accès au marché, afin de protéger le marché intérieur suffit à décourager les concurrents d'investir et porte fruit, elle étendrait la situation de monopole du cartel aux marchés étrangers avec le temps.¹¹

Certaines structures industrielles exemptées de l'examen rigoureux prévus dans les règlements antitrust, comme l'intégration des secteurs privé et militaire aux États-Unis ou la structure des *keiretsu* japonais consistant à interrelier les entreprises peuvent accroître les effets de monopole créés par de telles barrières à l'accès au marché.¹²

Une combinaison judicieuse de ces facteurs modifie énormément la dynamique du cartel d'exportation et lui permet de recourir plus facilement à des techniques d'établissement de prix stratégiques. Une fois qu'il détient une situation de monopole sur son marché intérieur, le cartel peut y pratiquer des prix plus élevés que si des fournisseurs étrangers y ont accès. Les barrières à l'importation et une mise à exécution laxiste des règlements sur la concurrence sur le marché intérieur favorisent l'exportation et orientent les stratégies d'établissement des prix sur les marchés étrangers. Au niveau international, par exemple, si le cartel a l'intention d'augmenter au maximum sa part de marché à l'étranger, il essaiera donc d'établir des prix qui ne permettront pas à ses concurrents de recouvrer leurs frais. S'il a l'intention d'évincer le

¹¹ David Taylor, «The Sinking of the United States Electronics Industry Within Japanese Patent Pools», *The George Washington Journal of International Law and Economics*, Volume 26, N° 1, 1992, pages 181 à 212.

¹² Daniel Okimoto, «Political Inclusivity : The Domestic Structure of Trade», paru dans *The Political Economy of Japan*, Volume 2, sous la direction de Takashi Inoguchi et Daniel Okimoto, Stanford University Press, 1988.

concurrent du marché, le cartel peut adopter une politique de prix prédatrice. Bien sûr, on suppose que le cartel peut fonctionner sans la menace de l'arbitrage d'un tiers qui restreindrait ses stratégies d'établissement des prix. Toutefois, la durabilité de ces stratégies d'établissement des prix est contestable, même si leur effet dissuasif sur les concurrents peut être vraiment négatif à court et moyen terme.

2.6 Les coentreprises, la R-D et les consortia d'exportation

Il y a coentreprise lorsque deux entreprises ou plus joignent leurs forces pour créer une troisième entreprise, souvent avec un projet particulier en tête. Par exemple, les entreprises membres peuvent s'associer pour produire un intrant ou pour s'implanter dans une région géographique où ni l'une ni l'autre n'est active. Comme toutes les formes d'organisation des entreprises, les coentreprises ont des avantages et des inconvénients.

Examinons d'abord les inconvénients. De par leur participation à cette entreprise, les intérêts financiers des entreprises fondatrices sont liés. Les coentreprises deviennent suspectes lorsqu'elles reprennent les opérations courantes des entreprises fondatrices. Si la coentreprise augmente la probabilité de collusion, il peut se produire un effet synergique. Par exemple, grâce à la coentreprise, les entreprises fondatrices peuvent s'échanger des renseignements sur les coûts. Une filiale commune peut aussi redistribuer des rentes réalisées grâce à la collusion. Enfin, on peut utiliser la coentreprise pour évincer certains concurrents d'un marché précis, ce qui met ces derniers dans une position désavantageuse.

Pour ce qui est de l'efficacité accrue qu'apporteraient les coentreprises, les entreprises peuvent réaliser des gains grâce aux économies d'échelle dans leur processus de production, tout en demeurant des entités distinctes. C'est pourquoi on trouve de nombreuses coentreprises dans les secteurs de l'industrie où les économies d'échelle sont importantes, par exemple dans l'industrie de l'automobile. Lorsque les marchés financiers sont imparfaits, les coentreprises peuvent permettre aux petites entreprises de participer à des projets qui sont au-delà de leurs moyens. Ces arrangements peuvent aussi permettre aux petites entreprises de se diversifier et de partager les risques.

Les coentreprises peuvent servir à accéder à des marchés où l'entrée est restreinte artificiellement. Par exemple, lorsqu'il y a des droits de douanes élevés et des contingents, les entreprises étrangères peuvent créer des coentreprises avec des firmes locales, ce qui permet de réduire les coûts tant aux producteurs qu'aux consommateurs. En outre, les consortia d'exportation mis sur pied dans des économies de faible taille, où les entreprises ne sont d'habitude pas grandes selon les normes internationales, peuvent aider ces entreprises à faire concurrence plus efficacement sur le marché mondial en partageant de l'information commerciale, en prenant en commun les risques associés à la pénétration initiale de marchés convoités, etc.

La plus importante économie réalisée grâce aux coentreprises est probablement dans le secteur la production et l'échange d'information. Cet élément est particulièrement important lorsqu'on parle en faveur d'un traitement spécial pour les coentreprises de recherche.

L'incitation d'une entreprise individuelle à se lancer dans des activités de R-D dépend carrément de la mesure dans laquelle elle peut s'appropriier les avantages de la R-D, de sorte que la présence d'importantes retombées de la R-D peut réduire énormément les incitations à diminuer les coûts; en conséquence, l'engagement à l'égard de la R-D, pris volontairement par une entreprise, tend à être trop faible du point de vue social. Dans une étude récente, Bernstein et Mohnen ont estimé que le rendement du capital investi dans la R-D dans le secteur privé est d'environ 17 p. 100 aux États-Unis et au Japon, même lorsqu'on tient compte des retombées internationales entre les deux pays, tandis que les rendements du point de vue social sont de trois et demie à quatre fois plus grands que le rendement privé.¹³

En outre, un accord de R-D conjoint semble favoriser un accroissement des investissements en R-D. L'entreprise américaine Sematech Inc. est un exemple frappant d'une telle coentreprise de recherche; il s'agit d'un consortium regroupant 14 entreprises, créé avec l'appui du gouvernement américain, en vue de développer de nouvelles technologies de production de puces informatiques.

Mis à part le fait qu'elle permet aux participants de surmonter un obstacle en raison du coût de développement qu'aucun d'entre eux ne pourrait supporter à lui seul, on prétend qu'une coentreprise de recherche apporte l'avantage d'éliminer la répétition des initiatives de R-D. Ainsi, même si chaque entreprise membre d'une coentreprise de recherche contribue moins que ce qu'elle aurait dépensé toute seule en R-D, l'effort collectif dans ce domaine peut déboucher sur le développement d'une technologie à un moindre coût ou d'une technologie supérieure à ce qui aurait été réalisé par des initiatives individuelles. Inversement, le danger existe que les entreprises membres d'une coentreprise de recherche essaieront de «resquiller» ou réduiront la concurrence en collaborant également sur le marché du produit. Une coentreprise de recherche peut mettre à exécution des pratiques collusoires de fixation des prix parmi ses membres par des moyens pouvant être très subtils.

L'enjeu ici consiste à réaliser les avantages prétendus d'une coentreprise de recherche tout en évitant les inconvénients possibles. Une solution évidente consiste à permettre la R-D conjointe dans un premier temps, tout en suivant activement la réduction de la concurrence dans les ventes de produits ultérieurement. Toutefois, cette solution ne répond aucunement à la

¹³ Jeffrey I. Bernstein et Pierre Mohnen, «International R&D Spillovers Between U.S and Japanese R&D Intensive Sectors», Cambridge, MA : *National Bureau of Economic Research*, document de travail n° 4682, mars 1994.

question de savoir si, oui ou non, les entreprises membres de la coentreprise de recherche doivent être autorisées, en coordonnant leurs décisions en matière de R-D, de tenir compte entièrement de l'effet de leurs efforts de R-D sur les bénéfices collectifs découlant de la vente de leurs produits. Le résultat final d'une entreprise est calculé en retranchant les dépenses qu'elle a encourues au cours de la phase de R-D des bénéfices réalisés lors de la phase de production.

Des quatre scénarios possibles, le cartel de R-D émerge dans un cas. Dans le premier cas de *concurrence en R-D*, chaque entreprise décide unilatéralement du niveau de ses dépenses en R-D sans partager les connaissances résultant de ces activités de R-D. Dans le second cas, soit la *cartellisation de la R-D*, les entreprises coordonnent leur investissement en R-D sans éliminer la répétition des activités de R-D. Dans le troisième scénario, soit celui de la *concurrence dans une coentreprise de recherche*, les entreprises prennent des décisions d'investissement en R-D de façon indépendante, mais partagent entièrement les résultats qu'elles obtiennent de leurs activités de R-D. Ce cas produit le maximum de retombées possibles. Le dernier modèle est une *coentreprise de recherche cartellisée*, dans lequel des entreprises créent une coentreprise de recherche, partagent entièrement leurs renseignements sur la R-D, éliminent la répétition des efforts et coordonnent leurs dépenses en R-D afin de maximiser leurs bénéfices. Le dernier de ces quatre modèles est bien supérieur aux autres, car il produit les plus gros bénéfices pour les producteurs et les prix de produits les plus faibles.¹⁴

Par conséquent, tandis que les autorités chargées de la politique de concurrence (antitrust) chercheront peut-être à prévenir la collusion entre les membres d'une coentreprise de recherche lors de la vente de leur produit final, elles peuvent tolérer ou même encourager un niveau élevé de coordination dans les activités de R-D. Il faut savoir ici que, même si la création de coentreprises de recherche entre des entreprises non concurrentes ou entre quelques entreprises dans un secteur de l'industrie non concentré semble souhaitable du point de vue social, ces entreprises pourraient bien ralentir la recherche dans des secteurs de l'industrie concentrés et cartellisés.¹⁵

Toutefois, les coentreprises de R-D ne sont pas entièrement salutaires. Pour autant qu'elles regroupent les incitations des membres à dissuader l'entrée sur le marché, les coentreprises de recherche peuvent se révéler des outils efficaces en vue de dissuader les

¹⁴ Morton I. Kamien, Eitan Muller et Israel Zang, «Research Joint Ventures and R&D Cartels», *American Economic Review*, 82(5), décembre 1992, pages 1293 à 1306.

¹⁵ Jean Triole, *The Theory of Industrial Organization*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1988, page 414.

concurrents d'accéder au marché. La création de coentreprises en vue de grandes innovations peut diminuer l'incitation des membres à innover en éliminant leur dynamisme concurrentiel.¹⁶

Ainsi, la coentreprise est une forme hybride d'entreprise plutôt spéciale. Il est difficile de porter un jugement hâtif sur l'efficacité des coentreprises. De même qu'avec d'autres formes d'arrangements de coopération, bien des choses dépendent des circonstances particulières et des solutions de rechange disponibles. Par conséquent, il est préférable d'adopter une approche faisant intervenir des règles de raison de façon ponctuelle lorsqu'il s'agit de coentreprises.¹⁷

2.7 La lutte contre les cartels d'exportation

Le gouvernement du pays importateur peut-il user de représailles contre les stratégies d'établissement des prix par le cartel? Le pays importateur est confronté à un problème, soit comment lutter contre les raids qu'effectuent sur son bien-être économique les cartels d'exportation produisant les biens qu'il importe? En théorie, un pays importateur confronté à un cartel d'exportation peut accroître son bien-être en imposant une taxe à l'importation. Cette taxe peut forcer le cartel à réduire son prix.¹⁸ Tandis que la situation des consommateurs empire par rapport à la période antérieure à l'imposition de la taxe, celle de l'ensemble du pays importateur est plus avantageuse parce que les recettes fiscales entrent dans le revenu national et peuvent être retransmises aux contribuables ou utilisées pour acheter des biens publics ou pour réduire la dette nationale. Du point de vue de la politique commerciale, néanmoins, une telle taxe à l'importation ne serait pas conforme aux obligations d'un pays envers le GATT si le bien en question est consolidé officiellement par les négociations de ce dernier (ces consolidations portent sur la vaste majorité des produits exportés par les pays de l'OCDE).

À l'inverse, on peut utiliser des politiques pour détourner le commerce vers un détenteur d'oligopole national concurrent (dont les bénéfices excédentaires *font* partie du revenu national). Si le pays importateur a suffisamment de volonté ou de pouvoir de négociation politico-économique, il peut éventuellement réagir ou user de représailles. Parmi les recours et les

¹⁶ J. Vickers, «Pre-emptive Patenting, Joint Ventures and the Persistence of Oligopoly», *International Journal of Industrial Organization*, (3) 1985, pages 261 à 273.

¹⁷ Alexis Jacquemin et Margaret E. Slade, «Cartels, Collusion and Horizontal Merger», paru dans *Handbook of Industrial Organization*, Volume I, sous la direction de Richard Schmalensee et Robert G. Willig, New York, North Holland, 1989, chapitre 7, page 443.

¹⁸ Homi Katrak, «Multi-National Monopolies and Commercial Policy», *Oxford Economic Papers*, 29, juillet 1977, pages 283 à 291; James A. Brander et Barbara J. Spencer, «Trade Warfare: Tariffs and Cartels», *Journal of International Economics*, 16, mai 1984, pages 227 à 242 et Ronald W. Jones, «Trade Taxes and Subsidies with Imperfect Competition», *Economic Letters*, 23, 1987, pages 375 à 379.

moyens de défense dans la politique commerciale, mentionnons les lois antidumping, les LVE et les accords d'augmentation volontaire des importations (ces derniers sont une variante récente qui cherche à établir un objectif chiffré minimum pour les importations sur le marché intérieur du cartel). Diverses entraves à l'accès au marché peuvent aussi entrer en jeu, notamment la mise en place de procédures d'essai et d'accréditation et de normes. Il est improbable que le pays importateur liquide le cartel grâce à ces mesures. Au contraire, ces mesures créent de nouvelles distorsions et empiront une situation intérieure déjà pas très brillante, mais c'est là où est le danger - le fait de repousser la puissance du cartel en recourant à ces mesures provoquera une distorsion dans la répartition des ressources dans le pays importateur.

En outre, ces mesures de rétorsion mènent à un cycle de frictions dans les relations commerciales. Lorsqu'on est confronté à un cartel d'exportation, la prise de mesures de rétorsion est rarement la réaction qui convient. Au mieux, ces mesures constituent une réaction incohérente. Le problème de base consiste en l'application laxiste d'une politique de la concurrence intérieure aux cartels d'exportation provoquant des distorsions sur le marché, ce qui ouvre la voie à l'utilisation de tactiques monopolistiques aux niveaux national et international. Les diverses réactions de politique commerciale au fonctionnement du cartel tentent de se charger du rôle impossible de remplacement qui consiste à limiter les répercussions internationales de la cartellisation. En conséquence, des pressions s'exercent sur le libre-échange international, des frictions apparaissent dans le commerce international et le processus de politique commerciale est dépassé dans les pays importateurs, car il est repris par des groupes d'intérêts défensifs. Le problème sous-jacent n'est pas l'insuffisance du système de politique commerciale, mais l'utilisation de mesures commerciales à mauvais escient en l'absence de normes minimales multilatérales de concurrence.

L'interaction complexe entre les mesures commerciales et la mise en application des règles de concurrence peut être illustrée par la dynamique du commerce entre les États-Unis et le Japon ces trente dernières années. Tout d'abord, les États-Unis imposent des LVE aux exportations japonaises vers le marché américain. Ensuite, les autorités japonaises réagissent à ces restrictions quantitatives en mettant en procédant à une rationalisation et en créant des cartels d'exportation sur son marché intérieur. La réaction du Japon, qui se fonde sur une application laxiste de règles de concurrence sur le marché intérieur, cherche à éviter les représailles par des pays étrangers, à maintenir l'accès au marché américain et à faire progresser les producteurs japonais dans la chaîne des produits à valeur ajoutée. En conséquence, les membres de cartels japonais réussissent à conserver leur rentabilité et améliorent leur position sur les marchés japonais et américain. Par la suite, les Américains protestent contre le manque de mise en application des règlements antitrust au Japon, ce qui débouche sur des demandes, de la part des États-Unis, d'accès garantis à des marchés précis au Japon. Les éléments qui ont été faussés par l'imposition de LVE au Japon par les États-Unis et empirés par une mise en application laxiste des règlements antitrust, et la cartellisation qui s'en est suivie au Japon provoquent, en fin de compte, la frustration des États-Unis, qui demandent une part de marché

minimale garantie. Les LVE et l'omission de mettre en application des règles de concurrence mènent à un cycle destructif de distorsions du commerce et de la concurrence.

La situation en ce qui concerne le Japon semble donc compliquée. Pour l'essentiel, il semble qu'un compromis tacite historique entre le Japon et les pays occidentaux ait été trouvé, lequel n'a pas été remis en question jusqu'à récemment. Les pays occidentaux désireux de protéger leur industrie ont tacitement accepté une mise en application laxiste des règlements antitrust au Japon pour obtenir en retour que ce dernier limite ses exportations.

En outre, les pays qui achètent des produits de cartels d'exportation peuvent, à toutes fins pratiques, se rendre compte qu'il est impossible d'obtenir un répit en essayant de mettre en application la loi sur la concurrence de leur propre pays, en raison de problèmes de juridiction, de découverte et de mise à exécution. En conséquence, il est essentiel de chercher à conclure un accord international qui prévoit des normes minimales pour les lois nationales contre les mesures anticoncurrentielles inefficaces que les cartels d'exportation peuvent adopter.

3. Traitement réservé aux cartels d'exportation par les principaux pays industrialisés

Nombre de cités médiévales et de nations commerçantes étaient liées étroitement par des ententes collusoires de restrictions du commerce, mais les cartels ont fait leur apparition avec les grandes entreprises privées à la fin du XIX^{me} siècle. Les cartels ont été les plus utilisés en Allemagne pendant le demi-siècle se terminant à la Seconde Guerre mondiale. Pendant la même période, les cartels avaient aussi beaucoup de poids en Autriche, en Suisse, en Italie, en France, en Scandinavie et au Japon. Ils ont atteint leur apogée au cours de la Grande Crise des années 30. La cartellisation s'est développée bien plus lentement en Grande-Bretagne et dans les autres pays ayant une tradition de common law, comme les États-Unis, même s'ils «ont rattrapé» leur retard pendant la seconde moitié du XIX^{me} siècle. Dans la common law anglaise, on trouve une interdiction de passer des contrats limitant le commerce (dans une grande mesure, un refus des tribunaux de mettre à exécution) qui remonte au moins au début du XV^{me} siècle.

Dans la présente section, nous exposons les principaux éléments du traitement que réservent les pays industrialisés aux cartels d'exportation, nous examinons toutes les études empiriques sur les répercussions économiques ces cartels et nous exposons le point de vue d'observateurs et de représentants choisis. Pour l'essentiel, les lois nationales qui exemptent les cartels d'exportation sont les mêmes, sauf pour ce qui est des exigences en matière de notification. Seules les lois nationales de quatre pays - celles de l'Allemagne, du Japon, du Royaume-Uni et des États-Unis - prévoient l'accréditation de cartels d'exportation *purs*. La loi cartellaire du Canada et des États-Unis ne s'applique pas aux cartels d'exportation *purs* et n'exige pas de notification. Le plus grand contraste se trouve peut-être dans la permissivité du

Japon à l'égard des cartels mixtes, qui sont interdits dans la plupart des autres grandes juridictions.

3.1 Le Canada

Au Canada, les cartels d'exportation bénéficient d'une exemption depuis 1960. Ces cartels ont fait l'objet de discussions au cours de la période menant à l'adoption de l'actuelle Loi sur la concurrence, qui est entrée en vigueur en 1986. Le projet de loi C-256, présenté en 1971, proposait qu'un Tribunal des pratiques de concurrence étudie les cartels d'exportation envisagés afin de déterminer si les accords étaient dans l'intérêt du public. En cas d'approbation, le Tribunal aurait consigné l'accord dans un registre public. On a fait valoir que cette transparence accrue garantirait que cette coopération sur le marché d'exportation n'aurait pas de retombées sur le marché intérieur. Il n'a jamais été question d'interdire ces cartels, car ils étaient illégaux per se.

La proposition a provoqué une vive opposition et une alliance de groupes du secteur privé ont cherché à torpiller les procédures de notification prévues. Il était entendu en général que les cartels d'exportation soient largement utilisés par les secteurs des matières premières. L'opposition du secteur privé aux changements proposés a été vigoureuse et a été présentée au public en ces termes :

[TRAD] Il faut reconnaître que le commerce d'exportation est très important pour le Canada et la nécessité évidente de conclure des accords de coopération entre les entreprises canadiennes en vue de développer des marchés d'exportation doit être encouragée dans une plus grande mesure que ne le permet le projet de loi C-256.¹⁹

La Loi sur la concurrence qui a été adoptée ensuite ne s'appliquait pas aux cartels d'exportation «pur» et n'exigeait pas leur notification. Aux termes du paragraphe 45(5) de la Loi canadienne sur la concurrence, les regroupements d'entreprises dans le seul but de mener des activités d'exportation sont exemptés des dispositions sur la conspiration prévues dans la loi. En vertu du paragraphe 45(6), cette exemption peut être retirée si le regroupement limite, ou est susceptible de limiter, la valeur réelle des exportations d'un produit, de nuire aux activités d'exportation ou à d'autres activités, d'empêcher toute personne de se lancer dans l'exportation ou d'accroître ses exportations ou de réduire excessivement la concurrence dans la fourniture de services facilitant l'exportation d'un produit du Canada. En conséquence, les cartels mixtes,

¹⁹ R.J. Roberts, *Roberts on Competition/Antitrust: Canada and the United States*, Toronto, Butterworth, 1992 et W.T. Stanbury, *Business Interests and the Reform of Canadian Competition Policy, 1971-1975*, Toronto, 1977.

au même titre que les cartels nationaux, seraient susceptibles de faire l'objet de poursuites criminelles en vertu de l'article 45 de la Loi sur la concurrence.²⁰

L'exemption accordée aux activités d'exportation dans l'actuelle Loi sur la concurrence est plus générale que celle prévue dans la loi antérieure, et ce, à deux égards.

Premièrement, l'ancienne Loi relative aux enquêtes sur les coalitions prévoyait que l'exemption ne s'appliquait pas si l'accord en vue de l'exportation réduisait ou était susceptible de réduire la concurrence «relativement à un produit sur le marché intérieur.» Cette phrase a été éliminée parce qu'on était d'avis que l'accent mis sur la concurrence sur le marché canadien empêchait des entreprises de se prévaloir librement de l'exemption en vue de l'exportation.

Deuxièmement, tandis qu'en vertu de la Loi de 1986 sur la concurrence, on considérera qu'une réduction de la *valeur réelle* des exportations constitue une infraction à l'exemption, l'ancienne Loi relative aux enquêtes sur les coalitions aurait considéré que l'exemption ne s'appliquait pas si l'accord en vue de l'exportation réduisait le *volume* des exportations. En vertu de l'ancienne loi, l'exigence de ne pas réduire le *volume* de production visait à limiter les retombées nuisibles du cartel d'exportation sur le marché intérieur et les effets négatifs sur la fourniture d'intrants au secteur de l'industrie concerné. Par contraste, le maintien de la *valeur réelle* de la production aux fins de l'exemption signifie qu'un cartel d'exportation peut augmenter les prix et réduire la production.

Cette modification révèle implicitement la préférence pour l'utilisation des cartels d'exportation en tant qu'instruments de politique commerciale stratégique. Tant que les cartels d'exportation peuvent accaparer des rentes de pays étrangers à «notre» profit, nous continuons de compromettre notre politique de la concurrence au risque de ne pas tenir compte des inefficacités possibles causées par la mauvaise répartition des ressources, en raison de la réduction de la production et de l'augmentation des prix relatifs au Canada.

Rien n'indique que les cartels d'exportation font actuellement l'objet d'une réévaluation au Canada. Le professeur McFetridge est toutefois une importante exception. Il présente l'exemption accordée aux cartels d'exportation comme une forme de politique commerciale «administrée», déguisée en politique de concurrence.²¹

²⁰ Bien qu'aux termes du paragraphe 45 (1), pour que les poursuites intentées contre un tel regroupement horizontal réussissent, il faille prouver qu'il réduit «excessivement» la concurrence. Le terme *excessivement* est vague et n'équivaut pas une interdiction absolue *per se*, ce qui rend la réussite des poursuites plus difficile.

²¹ Donald McFetridge, «Globalization and Competition Policy», *Bell Canada Papers on Economic and Public Policy*, 1992.

3.2 Les États-Unis

Lorsqu'elle a été adoptée en 1890, l'American Sherman Anti-Trust Act contenait une interdiction de passer des contrats en vue de restreindre le commerce. Toutefois, la National Industrial Recovery Act, adoptée au plus fort de la Grande Crise en 1933, permettait aux secteurs de l'industrie de formuler des «codes de concurrence loyale» ayant force exécutoire. En 1935, la Cour suprême des États-Unis a jugé que la loi était inconstitutionnelle. Néanmoins, les États-Unis ont maintenu les activités de cartels publics dans des secteurs, comme l'exploitation du charbon, la production de pétrole, le transport inter-États et l'agriculture pendant de nombreuses années. Depuis la Seconde Guerre mondiale, la plupart des cartels industriels publics et privés ont perdu de leur poids. Les États-Unis ont mis fermement à exécution l'interdiction des cartels privés et nombre de cartels publics ont été démantelés.

Aux termes de la Webb-Pomerene Act (WPA) de 1918 et du Title III de l'Export Trading Company Act (ETCA) de 1982, les cartels d'exportation sont exemptés des lois antitrust. Ces exemptions des lois antitrust portant sur la fixation des prix et d'autres accords relatifs uniquement aux ventes à l'exportation sont des vestiges mercantilistes que l'on retrouve dans la politique de la concurrence de la plupart des pays industrialisés.²² Bien que les lois visaient, en partie, à permettre aux petites entreprises nationales de pénétrer des marchés étrangers plus efficacement et de réaliser des économies d'échelle grâce à la coordination des activités de commercialisation, il y avait un objectif tout aussi important, soit modifier les termes de l'échange et accroître les balances des paiements en laissant les producteurs nationaux exploiter toute latitude qu'ils auraient peut-être collectivement de changer les prix à l'exportation. En plus de pallier à d'autres lacunes de la WPA, l'ETCA de 1982 a été adoptée afin de réagir à l'affirmation que les lois antitrust avaient une incidence négative sur le commerce d'exportation américain. En 1982, la Foreign Trade Anti-Trust Improvements Act (FTATIA) a également été adoptée, afin de réduire la portée des lois antitrust américaines sur les cartels d'exportation américains à l'étranger.²³

²² Fredric M. Scherer et David Ross, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Boston, Massachusetts, Houghton Mifflin Co., 1990, page 324.

²³ Le Title IV de la FTATIA indique que la Sherman Act ne s'appliquerait pas à une transaction d'exportation particulière et qu'il n'y a aucune juridiction en ce qui concerne la prise de mesures, que ce soit aux États-Unis ou à l'étranger, qui n'a des répercussions que sur des marchés étrangers. Afin de se prévaloir de l'immunité contre les lois antitrust, les exportateurs doivent obtenir un certificat. Voir American Bar Association (ABA), *Special Committee on International Antitrust Report*, 1991, page 57. Toutefois, il existe peut-être une certaine marge pour l'application de règles de raison, lorsque l'exploitation d'un cartel d'exportation pur a quelques effets involontaires sur le marché intérieur. Cette interprétation de la loi américaine a été confirmée par un fonctionnaire de l'Anti-Trust Division du département américain de la Justice, à Washington, D.C., au cours d'une conversation le 29 avril 1994.

La WPA de 1918 stipule qu'un cartel d'exportation ne doit pas :

- restreindre le commerce aux États-Unis, ou
- restreindre le commerce à l'exportation de tout concurrent national du cartel.

En revanche, la modification récente apportée à cette loi par l'ETA de 1982 stipule que les mesures prises à l'exportation ne doivent pas :

- provoquer une augmentation ou une baisse des prix aux États-Unis, que ce soit involontairement ou volontairement, ou
- d'une autre manière, affaiblir grandement la concurrence ou restreindre le commerce aux États-Unis.

Ces deux lois visent à favoriser les cartels d'exportation *purs*, que nous avons définis à la section 2 ci-dessus, et sont des instruments de politique commerciale néomercantiliste. Néanmoins, les cartels d'exportation mixtes sont assujettis aux mêmes règles que les cartels intérieurs purs. Autrement dit, les effets sur le marché intérieur des activités d'un cartel mixte, comme la fixation des prix ou des quantités, la segmentation du marché et la limitation de la capacité, sont interdits *per se*.²⁴ En outre, l'exemption accordée en vertu de la loi Webb-Pomerene ne s'applique pas aux cartels d'exportation internationaux, comme les entreprises multinationales.

Il se pose une autre question intéressante, à savoir, est-ce que des cartels d'achat ou d'importation ont droit à une exemption réciproque de la loi antitrust américaine pour avoir traité des affaires en collaboration avec un cartel d'exportation exempté des dispositions de la loi Webb-Pomerene? Un fabricant de papier japonais, Daishowa, et sa filiale américaine ont intenté des poursuites contre un cartel d'exportation de bois, qui refusait de leur vendre des copeaux de bois. Le cartel a contre-attaqué en indiquant que Daishowa avait coopéré avec d'autres acheteurs japonais de copeaux de bois pour traiter avec lui. Daishowa a plaidé en faveur d'une exemption réciproque : il devrait être autorisé à se joindre à un cartel d'achat lorsqu'il traite avec un cartel d'exportation. La cour de district a rejeté l'argument de Daishowa.²⁵

Selon un rapport sur les cartels d'exportation, publié par l'OCDE en 1974, les cartels d'exportation américains n'ont pas augmenté grandement les exportations totales des États-Unis. Le rapport a conclu que la plupart ces cartels étaient exploités par de grandes entreprises qui se répartissaient les territoires à l'étranger. Peu de cartels se composaient de petites et moyennes

²⁴ Par contraste avec la législation canadienne, toutefois, il faut remarquer que les soi-disant accords de fixation des prix à la production et de partage du marché sont tout simplement illégaux; à l'inverse de la loi canadienne, la preuve du «caractère excessif» n'est pas exigée. Voir la note 20, ci-dessus.

²⁵ American Bar Association (ABA), *Special Committee on International Antitrust Report*, 1991, page 56.

entreprises menant des activités conjointes de recherche ou mettant en place des systèmes de distribution à l'étranger, comme cela avait été l'intention de la loi.

En janvier 1990, 94 entreprises de commerce étaient inscrites sur la liste des cartels d'exportation approuvés aux États-Unis.²⁶ Au 1^{er} avril 1991, 33 p. 100 des 127 entreprises détenant un certificat exportaient une vaste gamme de produits.²⁷ Nombre de ces entreprises de commerce sont créées pour promouvoir les exportations d'un État américain particulier. En ce qui concerne les produits eux-mêmes, 30 p. 100 de ces entreprises de commerce inscrites exportaient du matériel agricole et industriel, 14 p. 100, des denrées alimentaires et 11 p. 100, des produits du bois.²⁸

Les commentateurs de l'exemption accordée aux cartels d'exportation aux États-Unis ont mis l'accent sur leur rôle limité dans le commerce global et leurs effets négatifs sur le marché intérieur. Le rôle de ces cartels, toutefois, s'avère relativement important en proportion des exportations totales. Par exemple, en 1979, la National Commission for the Review of Antitrust Laws and Procedures a remarqué que les exportations des cartels n'avaient représenté que 2,4 p. 100 des exportations totales américaines de marchandises de 1958 à 1962. En 1976, cette proportion était tombée à 1,5 p. 100. Toutefois, en 1982, elle était remontée à 2 ou 3 p. 100 des exportations totales américaines.²⁹

Quant à l'importance de la Webb-Pomerene Act, les données recueillies sur l'année 1975 par la Federal Trade Commission indiquent qu'il y a une grande différence entre les produits et les lignes de produits. Par exemple, 86 p. 100 du soufre, plus de 80 p. 100 des productions cinématographiques et des films pour la télévision et 70 p. 100 du noir de carbone, 14 p. 100 des pâtes et papiers, 8,4 p. 100 de l'huile de soja et 4,6 p. 100 des machines-outils ont été exportés par des cartels. L'étude a également mis à l'épreuve les deux hypothèses suivantes concernant les cartels d'exportation :

²⁶ Aux États-Unis, seules les associations commerciales *inscrites* ne sont pas sujettes aux poursuites aux termes de l'article 1 de la Sherman Act, lequel interdit les contrats, les cartels et les conspirations en vue de restreindre le commerce, et de l'article 7 de la Clayton Act, qui porte sur les fusions.

²⁷ Janusz Ordovery et Linda Goldberg, *Obstacles au commerce et à la concurrence*, OCDE, Paris, 1993, page 28.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ A.R. Dick, «Testing Strategic Trade Policy Theory: A Case of Export Cartels», document polycopié, University of California at Los Angeles, 1990, tableau 2.

- qu'ils permettent aux entreprises individuelles d'un pays qui jouissent d'un monopole international, collectivement, de collaborer en vue de réaliser des bénéfices de monopole et
- qu'ils permettent d'accroître l'efficacité des entreprises grâce aux fonctions de ventes communes et aux économies d'échelle.

Les auteurs de l'étude ont conclu que les consommateurs ont tiré des avantages des cartels efficaces et ont subi un préjudice à cause des cartels monopolistiques, et que les effets sur les consommateurs américains ont été ambigus et fonction du degré d'intégration des marchés internationaux. Trente-neuf pour cent des entreprises inscrites fixaient les prix à l'exportation, 38 p. 100 d'entre elles faisaient des offres collusoires et 67 p. 100 avaient conclu des accords vendeur-acheteur. Comme nous en avons discuté à la section 2, ces pratiques provoquent des distorsions commerciales et une augmentation des prix. Néanmoins, la poursuite de ces objectifs anticoncurrentiels n'assure pas obligatoirement la réussite. L'étude a trouvé que, mise à part une exception, les cartels d'exportation n'ont pas été réellement en mesure d'améliorer les termes de leur échange.³⁰ Elle fait aussi ressortir les pertes de bien-être provoquées par les retombées sur le marché intérieur et la coopération avec des cartels internationaux.

La description des cartels d'exportation américains ci-dessus laisse supposer également que, dans la mesure où ces entreprises de commerce vendent leurs produits au Canada, le bien-être économique de ce dernier sera touché de façon négative. Par exemple, le Canada est un importateur net de films des États-Unis et, étant donné que 86 p. 100 des productions cinématographiques américaines ont été exportées par des cartels, on peut raisonnablement conclure que l'exemption dont bénéficient les cartels d'exportation aux États-Unis a provoqué une baisse des avantages économiques des consommateurs de ces produits au Canada.

En somme, il ne semble pas y avoir de preuves convaincantes à l'appui de l'hypothèse selon laquelle les cartels d'exportation américains ont, tout compte fait, augmenté le bien-être économique national des États-Unis. Au contraire, ils soutiennent une industrie peu rentable, mais vigoureuse, qui cherche des rentes, une industrie peuplée de membres de groupes de pression aux États-Unis. Ils provoquent des distorsions sur les marchés des produits et des intrants aux États-Unis et sur ceux de leurs partenaires commerciaux, comme le Canada.

Les théoriciens tant libéraux que conservateurs de la loi antitrust aux États-Unis semblent avoir accepté l'exemption accordée aux cartels d'exportation, car aucune des deux écoles ne s'est apparemment opposée à l'Export Trading Company Act de 1982. Dans son examen de la politique relative aux cartels du gouvernement Reagan, Robert Pitofsky, un éminent théoricien

³⁰ *Ibid.*

libéral, déclare : «...le niveau de mise en application des règles anticartellaires et la sévérité des amendes imposées aux cartels ont toujours été plus faibles que l'ampleur de la rhétorique anticartellaire.» Bien qu'il n'ait pas abordé directement la question du cartel d'exportation, Pitofsky considère que la théorie antitrust américaine est façonnée par les enjeux de la concurrence à l'étranger : «On a dû examiner de nouveau si le pays pouvait se permettre d'avoir une politique antitrust qui est libertine dans ses considérations en matière d'efficience.»³¹

Eleanor Fox est l'une des principales forces intellectuelles des États-Unis qui réexamine la question des cartels d'exportation. Elle est en faveur de l'annulation des exemptions dont jouissent les cartels d'exportation en tant que moyen de réaliser l'intégration des marchés internationaux.³² En outre, des économistes comme Ordover et Goldberg ont critiqué l'inadéquation des normes actuelles d'exemption.³³ On doit exiger qu'un cartel d'exportation prouve qu'il ne nuira pas à la concurrence dans son pays d'origine et qu'il sert à contourner un obstacle réel à la concurrence dans le pays importateur. On propose que la politique de la concurrence de l'Union européenne, qui a été confrontée au défi de l'intégration des marchés plus tôt, serve de modèle à suivre lorsqu'on s'attaque à ce problème sur le plan multilatéral.

3.3 L'Union européenne

La loi sur la concurrence de l'Union européenne est née du besoin perçu de faire tomber les barrières entre les États membres et, ainsi, de créer un marché commun. En conséquence, la loi communautaire met l'accent sur la libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux entre les États membres, et c'est là son principe fondamental. Le point de vue des pays membres de l'UE sur les cartels d'exportation tend à varier. On suppose qu'un cartel d'exportation a des retombées négatives sur l'économie intérieure, comme nous l'avons vu à la section 2 ci-dessus. Les pays dont la part des marchés d'exportation est faible ou décroît peuvent trouver les cartels de plus en plus inutiles et le processus de leur notification, davantage une nuisance qu'un instrument de politique efficace.

Les cartels d'exportation purs ne sont pas assujettis à la loi communautaire sur la concurrence, et ce, parce que les activités de ce genre de cartel menées par des entreprises de pays membres de l'UE ne satisfont pas les deux conditions juridictionnelles préalables prévues

³¹ Robert Pitofsky, «Antitrust Policy in a Clinton Administration», *Antitrust Law Journal*, volume 62, 1993, pages 217 à 223.

³² Eleanor Fox, «The End of Antitrust Isolationism: The Vision of One World», *The University of Chicago Legal Forum*, 1992, pages 221 à 240.

³³ Janusz Ordover et Linda Goldberg, *Op. cit.*, 1993.

au paragraphe 85(1) du Traité de Rome, à savoir que l'effet doit se faire sentir au sein de l'Union ou sur le commerce entre des pays qui en sont membres.³⁴

Aux termes du paragraphe 85(1), les cartels d'exportation mixtes sont interdits et passibles de lourdes amendes, parce que ces cartels peuvent avoir des effets sur le commerce entre des États membres.³⁵ En bref, la loi communautaire s'est efforcée d'éliminer la formation de cartels d'exportation entre les pays membres, mais pas en ce qui concerne le commerce international.

3.4 L'Allemagne

Les forces d'occupation de l'Ouest en Allemagne ont interdit la formation de cartels dans ce pays. En Allemagne, il faut simplement notifier la création de cartels d'exportation purs. Les cartels d'exportation mixtes doivent être notifiés et autorisés. Les entraves au marché intérieur qui découlent de leurs activités doivent être «nécessaires pour assurer la réglementation souhaitée de la concurrence sur des marchés à l'extérieur du territoire allemand.»

À certaines conditions, les accords ou les décisions d'un cartel d'exportation purs peuvent être déclarés nuls (c.-à-d., rejetées) ou alors, on peut ordonner à l'entreprise membre de mettre fin à ses pratiques abusives. Ces mesures peuvent être prises si les accords :

- enfreignent des principes reconnus dans des traités internationaux, ou
- entravent grandement le commerce international et les paiements.

À plusieurs reprises, l'office allemand des cartels a exprimé les préoccupations du public concernant les activités de membres de cartels d'exportation qui outrepassaient leurs secteurs légitimes de coopération.

Suite à une interpellation en 1981, le ministère allemand de l'Économie a fourni les renseignements suivants sur les cartels d'exportation³⁶ :

³⁴ Dans l'UE, si des entreprises de l'extérieur du Marché commun sont parties à un accord de restriction non notifié touchant le commerce au sein du Marché commun, elles ne peuvent pas être admissibles à une exemption en vertu du paragraphe 85(3). Une décision peut être prise contre elles si l'accord est contraire aux dispositions du paragraphe 85(1). Source : OCDE, «Mise en application de la loi sur la concurrence : coopération internationale dans la collecte d'information», Paris, 1984, page 23.

³⁵ American Bar Association (ABA), *Special Committee on International Antitrust Report*, 1991, page 48.

³⁶ Voir Holzler et Braun, «Antitrust Control Over "Pure" Export Cartels: The New German Approach», *Antitrust Bulletin*, 957 (27), 1982.

- environ 55 cartels d'exportation fonctionnaient légalement en 1981;
- le ministère a confirmé que la politique d'autorisation des cartels mixtes est libérale : aucune demande n'a été refusée, cinq demandes ont été « retirées »;
- il y avait des cartels d'exportation dans les secteurs suivants : produits électrotechniques, génie mécanique, denrées alimentaires, matériaux de construction et terre et céramique fine, et
- il est rare que les activités d'exécution entraînent des amendes ou des poursuites sérieuses.

En outre, le ministère a indiqué :

- qu'il était en faveur d'une harmonisation internationale plus ferme des dispositions juridiques relatives aux cartels d'exportation, et
- qu'il était prêt à collaborer plus étroitement en vue de mettre en place un système de discipline multilatérale.

Un rapport de l'OCDE publié en 1974 a conclu que les bénéficiaires des dispositions allemandes étaient de grandes entreprises susceptibles de faire concurrence efficacement sans l'aide d'une législation spéciale.³⁷ En outre, des pays comme l'Allemagne sont d'avis qu'il est très possible que des cartels d'exportation aient des retombées négatives. En conséquence, ils se montrent hostiles à de tels cartels.³⁸

3.5 Le Japon

Avant la Seconde Guerre mondiale, une forte proportion des activités commerciales japonaises était concentrée dans les mains de quelques conglomérats de très grande envergure, appelés *zaibatsu*. Chaque groupe était très fort dans certaines lignes et relativement faible dans d'autres. Ils avaient des contacts réciproques sur des douzaines de marchés, en particulier dans le secteur de l'industrie lourde. En outre, il y avait souvent des liens sociaux et matrimoniaux entre les membres des quelques familles qui dominaient les principaux *zaibatsu*.

Les historiens économiques ne s'entendent pas sur les répercussions de ces liens sur la concurrence et la cartellisation du marché au Japon. Selon un point de vue, la prise de mesures agressives sur un marché où un *zaibatsu* a un avantage ne provoque une riposte sur

³⁷ OCDE, «Les cartels d'exportation : rapport du Comité d'experts sur les pratiques commerciales restrictives», Paris, 1974, page 49.

³⁸ L'Australie et la Nouvelle-Zélande sont également d'avis que de tels arrangements peuvent nuire au commerce bilatéral et ont enlevé les exemptions du commerce avec la Tasmanie. Voie Janusz Ordovery et Linda Goldberg, *Op. cit.*, 1993, page 30.

des marchés où des concurrents sont plus forts a encouragé une attitude de laisser-faire.³⁹ Un autre point de vue porte que les principaux *zaibatsu* étaient des «concurrents acharnés» et qu'ils refusaient souvent de coopérer mutuellement dans des accords de cartel parce qu'ils avaient confiance dans leur propre supériorité, en raison de rivalités entre cliques et parce qu'ils étaient mécontents des prix et des contingents de production convenus.⁴⁰

Après la Seconde Guerre mondiale, l'administration d'occupation américaine a interdit les cartels au Japon. Par la suite, toutefois, le gouvernement japonais a autorisé la formation de cartels en vue d'apporter une aide temporaire aux secteurs de l'industrie en difficulté. Ces derniers peuvent former des cartels pour un an ou moins, pourvu qu'ils soient approuvés par une agence précise du gouvernement. L'affaiblissement de l'industrie n'a pas besoin d'être causé par une crise générale, mais l'argument en faveur de tels cartels semble le plus solide dans un tel contexte.⁴¹ L'industrie ne demande pas un ajustement à long terme et un cartel temporaire peut constituer l'un des moyens les moins coûteux d'aider des secteurs de l'industrie gravement touchés par une récession économique générale. En temps normaux, des faillites occasionnelles peuvent servir à éliminer des entreprises mal gérées. Les pressions économiques sur un secteur de l'industrie en difficulté servent à transférer des ressources vers des secteurs plus productifs, tandis qu'un désastre financier général au cours d'une crise semble avoir très peu de valeur du point de vue social. Il importe énormément que le cartel formé pendant une crise soit vraiment temporaire et que le problème qui a mis le secteur de l'industrie «en difficulté» ne nécessite pas des ajustements à long terme.

La loi japonaise sur les cartels prévoit aussi les «cartels de rationalisation», qui ne sont pas aussi limités dans le temps que les cartels formés au cours d'une crise. Ces cartels doivent également être approuvés par l'agence gouvernementale compétente.⁴² La rationalisation consiste en l'apport d'ajustements à long terme par un secteur de l'industrie, comme le remplacement de capacités sous-optimales ou dépassées ou l'élimination de capacités de production excédentaire. En théorie, il est possible que la prise de mesures conjointes par des entreprises cartellisées d'une branche d'activité offre une meilleure solution au problème de la capacité excédentaire qu'une lutte jusqu'au bout. Tout au moins, la transition serait moins douloureuse si une décision

³⁹ Corwin D. Edwards, «Conglomerate Bigness as a Source of Power», dans le rapport de la conférence du National Bureau of Economic Research, *Business Concentration and Price Policy*, Princeton : Princeton University Press, 1955, pages 331 à 359.

⁴⁰ William W. Lockwood, *The Economic Development of Japan*, Princeton : Princeton University Press, 1954, pages 228 à 230.

⁴¹ E.M. Hadley, *Anti-Trust in Japan*, Princeton : Princeton University Press, 1970, chapitre 15.

⁴² E.M. Hadley, *Ibid.*, 1970.

conjointe (d'un cartel) est prise quant aux usines qui doivent fermer et si les autres entreprises les achetaient.⁴³ En pratique, les cartels de rationalisation ont pris très peu de décisions de ce genre. En fait, ils ont établi des prix et des niveaux de production qui ont eu pour effet de réduire les pressions exercées sur leurs membres pour qu'ils procèdent à des ajustements. Ces cartels ont très peu ou pas rationalisé leurs opérations. En général, la plupart des cartels de rationalisation avaient pour objectif principal de restreindre le commerce.⁴⁴

La loi japonaise antitrust interdit les cartels d'exportation en principe, mais la loi sur les transactions d'exportation et d'importation accorde une dérogation aux cartels d'exportation purs, à condition que le MITI soit notifié de leur création et qu'ils ne recourent pas à des «pratiques commerciales déloyales», ou ne les encouragent pas. Les cartels d'exportation mixtes sont aussi autorisés, mais ils doivent être approuvés par le MITI. En revanche, la plupart des pays occidentaux considèrent que les cartels d'exportation mixtes sont des cartels intérieurs, autrement dit, ils sont généralement interdits. Le Japon assujettit de façon laxiste les cartels d'exportation mixtes pratiquement aux mêmes exigences de fond que les cartels d'exportation pure. (En se rapportant à la Figure 2 à la section 2, les autorités antitrust japonaises veulent bien tolérer un prix intérieur tendant vers Op^c plutôt que vers OG , que les autorités antitrust américaines mettraient à exécution normalement.) En outre, le Japon se démarque considérablement de la plupart des autres juridictions lorsqu'il s'agit d'offrir une orientation gouvernementale continue aux cartels sur le plan de la politique industrielle et promotionnelle. Par exemple, en vue d'assurer le «développement solide du commerce d'exportation», le MITI peut imposer des normes minimales de prix, de qualité, de quantité ou de conception aux membres des cartels d'exportation, ainsi qu'aux non-membres. Le MITI a conseillé à plusieurs cartels d'exportation de se dissoudre lorsqu'il pensait qu'ils ne servaient plus des «objectifs nationaux.» La mise à exécution des lois cartellaires tend à être modérée. Il semble qu'il est rare que des amendes soient imposées ou que des poursuites soient intentées dans ce domaine.

Les observateurs japonais soutiennent que les cartels d'exportation de leur pays ne servent pas à obtenir des rentes de marchés étrangers, mais plutôt à éviter de nuire à un secteur de l'industrie étranger. On prétend que les entreprises japonaises ont été forcées de se cartelliser dans le but d'augmenter leurs prix à l'exportation afin de respecter les règlements antidumping (c.-à-d., engagements sur les prix) ou dans le but d'éviter des poursuites relatives à l'antidumping ou de se plier aux pressions de pays étrangers en vue de limiter volontairement leurs exportations.

⁴³ Alexis Jacquemin et Margaret E. Slade, *op. cit.*, 1989, page 466.

⁴⁴ *Ibid.*

Le Japon compte bien plus de cartels d'exportation que la plupart des autres pays industrialisés. Lorsque les cartels d'exportation ont d'abord été autorisés au début des années 50, ils ont servi presque exclusivement à éviter la concurrence entre les exportateurs nationaux, dont la plupart étaient de petites entreprises pratiquant le cassage des prix afin de vendre leurs produits sur les marchés étrangers. Toutefois, le principal point de vue japonais porte que, en raison des mesures de contrôle des importations prises par les États-Unis et l'Union européenne dans les années 60, les cartels d'exportation sont un moyen légitime de restreindre les exportations afin de limiter la désorganisation du commerce international.⁴⁵

Au Japon, la justification apparente des cartels d'exportation n'est donc pas d'obtenir des rentes de marchés étrangers, que la théorie ayant fait l'objet de discussions à la section 2 laisserait supposer, ou l'accroissement de la capacité à y faire concurrence. Au contraire, la justification sous-jacente prétendue est d'éviter de nuire à un secteur de l'industrie étranger sur le plan de la concurrence. Autrement dit, une mise en oeuvre des LVE sous la supervision du MITI justifie prétendument les cartels d'exportation au Japon.

Les Japonais soutiennent que ces cartels d'exportation sont dissous dès qu'ils ne sont plus nécessaires. Une analyse approfondie de cette affirmation, toutefois, n'appuie pas ce point de vue. Les cartels d'exportation analysés dans le cadre d'une importante étude ont été en activité pendant plus longtemps qu'il n'aurait été nécessaire pour «protéger» des secteurs de l'industrie dans les pays importateurs contre la vague des importations en provenance du Japon.⁴⁶

4. Conséquences sur le plan politique

4.1 Pour l'immunité des cartels d'exportation

La section antitrust de l'American Bar Association a demandé aux gouvernements de conclure une entente en vue d'abroger leurs lois sur les cartels d'exportation, tout au moins dans la mesure où ces lois permettent à ces cartels d'adopter, sur les marchés étrangers, une conduite qui serait jugée illégale sur leurs marchés intérieurs. Le projet met aussi l'accent sur la question de la transparence accrue.⁴⁷

⁴⁵ Mitsuo Matsushita, «Coordinating International Trade with Competition Policies», paru dans *The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations*, sous la direction de E.U. Petersmann et M. Hilf, Deventer : Kluwer, 1991.

⁴⁶ A. Jacquemin, T. Nambu et I. Dewez, «A Dynamic Analysis of Export Cartels: The Japanese Case», *The Economic Journal*, 91, 1981, pages 685 à 696.

⁴⁷ *Op. cit.*, 1991.

Leur recommandation ne vise pas à éliminer la protection conférée aux ententes d'exportation qui favorisent l'efficacité. Au contraire, elle suppose que les consortiums de collaboration à l'exportation qui stimulent la concurrence seraient acceptables en vertu des lois nationales sur la concurrence en vigueur, à condition que les coentreprises de ventes à l'exportation n'enfreignent pas les lois nationales antitrust.

L'American Bar Association traite de la question de la transparence en recommandant ce qui suit :

- que les gouvernements approuvent explicitement ces consortiums d'exportation;
- que les parties étrangères touchées, notamment les entreprises privées et les gouvernements étrangers, aient la possibilité de participer à une décision approuvant de tels consortiums, d'en faire des commentaires et, possiblement, d'en faire appel (cette mesure servira également à avertir les exportateurs que leur activité conjointe risque de faire l'objet de poursuites sur le marché étranger, en vertu de la loi nationale du pays concerné, si des garanties adéquates ne sont pas envisagées);
- qu'un mécanisme soit mis sur pied afin de régler les différends internationaux relatifs à la conduite de cartels d'exportation, qui a prétendument des effets anticoncurrentiels sur des marchés étrangers.

L'Allemagne envisage aussi de nouvelles options de politique dans ce domaine. Fox indique que l'Institut Max-Planck rédige en ce moment un code international antitrust dans le cadre du GATT.⁴⁸ Le code interdirait la création de cartels d'exportation et prévoirait des normes minimales. Les parties contractantes au code seraient forcées de mettre à exécution ses normes.⁴⁹ Point relativement inhabituel, on a suggéré qu'une autorité internationale chargée des questions antitrust ait le pouvoir d'intenter des poursuites devant le tribunal national d'une partie contractante lorsque cette dernière omet d'appliquer sa loi en violation de ses obligations. Un mécanisme de règlement des différends est proposé.

⁴⁸ International Antitrust Code Working Group, «Draft International Antitrust Code as a GAT-MTO-Plurilateral Trade Agreement», *Antitrust and Trade Regulation Report*, (64) 1628, Special Supplément, The Bureau of National Affairs, Washington, D.C., août 1993 et Eleanor Fox et Lawrence Sullivan, «Antitrust and the Future: World Markets, Transnational Restraints», *Northwestern Journal of International Law and Business*, printemps 1989, volume 10, n° 1, pages 140 à 150.

⁴⁹ Évidemment, cela suppose que les autorités soient en mesure d'atteindre le seuil de preuves nécessaire pour la mise à exécution.

4.2 Y a-t-il des arguments en faveur d'un règlement multilatéral limité anticartel d'exportation?

À la lumière de la mondialisation des affaires, il est raisonnable de se demander si la politique de la concurrence concernant les cartels d'exportation ne doit pas être réorientée.

Les efforts déployés par le passé en vue de limiter les activités des cartels d'exportation n'ont donné aucun résultat. Les cartels internationaux ont fait l'objet d'études dans les années 20 dans le cadre de la Société des Nations. Parlant de la tendance à la cartellisation pendant la Grande Crise et la Seconde Guerre mondiale, le président Roosevelt a déclaré en 1944 qu'il fallait limiter les cartels qui entravent le mouvement des marchandises dans le commerce international. Cette initiative en vue de limiter les cartels d'exportation a été reprise dans les propositions de la Charte de la Havane en vue de la création de l'Organisation internationale du commerce qui, bien sûr, était mort-née.

D'autres initiatives plus récentes visant à discipliner les diverses pratiques commerciales restrictives ont échoué. En particulier, des négociations en vue d'élaborer un code des pratiques commerciales restrictives et le code de transfert de technologie entamées dans les années 70, ont échoué en raison de différends entre les pays industrialisés et en développement. Les Lignes directrices de l'OCDE de 1976 sont un succès symbolique, dans la mesure où les cartels d'exportation y sont au moins pointé du doigt ouvertement. Ces Lignes directrices, entre autres points, déclarent que les entreprises doivent :

- éviter de contribuer aux effets restrictifs de cartels internationaux ou intérieurs; ou d'arrangements restrictifs qui ne sont pas reconnus, en général ou en particulier, en vertu des lois nationales ou internationales applicables, ou de les renforcer délibérément.

En 1986, l'OCDE a mis à jour sa recommandation en demandant ce qui suit :⁵⁰

- Lorsqu'ils envisagent d'ordonner ou d'approuver des restrictions à l'exportation ou à l'importation, les gouvernements des pays membres doivent tenir compte des répercussions de telles restrictions sur la concurrence et sur leurs partenaires commerciaux.

⁵⁰ OCDE, *Recommandation de 1986 du Conseil relative à la coopération entre les pays Membres dans les domaines de conflit potentiel entre la politique de la concurrence et la politique commerciale, dans Politique de concurrence et commerce international, Instruments de coopération*, Paris, 1987.

À l'heure actuelle, les gouvernements peuvent tenter de traiter de cette question de pays à pays en se fondant sur le principe de l'adhésion déférente (respect des lois et des politiques de l'autre gouvernement), plutôt qu'en portant des litiges devant des tribunaux internationaux. Dans les années 80, le département américain de la Justice a annoncé l'adoption d'une politique, qu'il a annulé ultérieurement, portant que son service chargé des questions antitrust pouvait intenter des poursuites contre des filiales américaines de cartels d'importation étrangers lorsque des exportateurs américains étaient exclus de marchés étrangers en raison de l'activité de cartels. Il arrive souvent, mais pas toujours, que le cartel d'importation restrictif soit le pendant du cartel d'exportation.

Ces derniers temps, la plupart des gouvernements nationaux ne se sont pas montrés inquiets de l'activité des cartels d'exportation. Le gouvernement allemand, toutefois, les a critiqués ouvertement en déclarant ce qui suit : «...à elles seules, les lois nationales ne permettent pas de contrôler entièrement les cartels d'exportation, mais au contraire il nous faut au moins des mesures internationales prises de concert, auxquelles une majorité des pays sont prêts à se rallier.»

Parmi ces stratégies d'exploitation du pouvoir de monopole potentiel des cartels d'exportation, ou de lutte contre ce pouvoir, on a perdu de vue l'intérêt général de tous les pays sur des marchés concurrentiels, lesquels assimilent les prix aux coûts supplémentaires de longues séries de fabrication. Pour en arriver à une telle solution à l'échelle mondiale, les pays doivent accepter de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour que leurs producteurs nationaux restent compétitifs, que ce soit sur le marché intérieur ou sur les marchés étrangers.

Voici les éléments importants qu'il faut reconnaître :

- Les membres de cartels d'exportation peuvent imposer des coûts plus élevés aux autres et gaspiller des ressources en accumulant une capacité excédentaire dans les pays qui leur confèrent une immunité;
- Des pays souhaitent peut-être annuler des exemptions accordées aux cartels d'exportation dans leurs lois nationales, mais ils sont naturellement réticents à le faire, à moins que de grands partenaires commerciaux en fassent autant et renforcent l'application de leurs lois nationales relatives aux cartels d'importation;
- Au fil des ans, la communauté internationale reconnaît de plus en plus que l'application laxiste des lois antitrust est coûteuse, en particulier lorsqu'elles servent d'instruments de politique pour réagir à des mesures commerciales.
- Le recours du Japon aux cartels intérieurs et d'exportation fait partie d'un modus vivendi historique avec les pays occidentaux, lesquels sont anxieux de limiter les

importations en provenance du Japon. Ce compromis s'effondre. Le nouveau programme international sur la politique de la concurrence est, tout au moins en partie, motivé par le souhait de voir le Japon harmoniser ses institutions et ses politiques nationales relatives à la répartition des marchandises, du capital et de l'information avec celles de ses partenaires commerciaux.

Des consortia d'exportation peuvent mener des activités qui accroissent l'efficacité, comme les cartels de R-D, dont on a parlé à la section 2.6. En conséquence, une interdiction per se des cartels d'exportation ne constitue pas nécessairement la solution la plus souhaitable. Il faut considérer, néanmoins, si la voie la plus souhaitable au niveau multilatéral, ou dans le contexte de l'ALENA à l'avenir, consisterait à favoriser un règlement dont le principe serait que chaque pays décourage ses entreprises à cartelliser leurs exportations.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, les initiatives antérieures en vue d'éliminer les cartels d'exportation et d'élaborer un cadre multilatéral de normes de concurrence et de mise à exécution n'ont donné aucun résultat. Au Canada, à part quelques exceptions, comme McFetridge, on manifeste très peu d'intérêt pour l'élimination des cartels d'exportation, en particulier parce que, dans les normes internationales, la distinction ne sera probablement pas faite entre les cartels de matières premières et les cartels industriels.⁵¹ La tendance est nettement au laisser-aller.

5. Conclusion

La politique de non-intervention du Canada relativement aux cartels d'exportation se fonde en partie sur le principe qu'une économie dépendant des matières premières a besoin d'une certaine souplesse pour augmenter le prix de ses produits de base. Dans un monde en intégration et une économie continentale, où les barrières tarifaires à l'importation tombent, ce solde positif présumé du transfert des rentes issues de l'importation et de l'exportation est probablement illusoire. En outre, dans un monde où les flux financiers mondiaux mènent à la création de portefeuilles, à des investissements directs et à l'implantation d'installations de production dans nombre de pays, la distinction que l'on faisait à l'époque entre «nos» entreprises «nationales» ou «leurs» entreprises «étrangères» n'est plus nette. En accordant une exemption aux règlements antitrust aux entreprises situées dans «notre» pays, le gouvernement national ne peut être sûr que tous les prétendus gains issus du cartel d'exportation profiteront aux résidents du pays.

⁵¹ Donald G. McFetridge, *Op. cit.*, 1992.

Il faut se demander si le Canada aurait globalement intérêt à appuyer les propositions visant à éliminer l'exemption actuellement accordée aux cartels d'exportation dans les lois sur la concurrence. À cet égard, toute proposition de cette nature devrait être envisagée à tout le moins dans le cadre d'un examen multilatéral ou plurilatéral bien plus complet des questions de concurrence internationale et de la réforme des mesures commerciales correctives. Dans ce contexte, nous devons nous assurer que les contributions des consortia d'exportation au renforcement de l'efficacité devraient être reconnues et sanctionnées, mais que les éléments potentiels de cartellisation et de fixation concertée des prix devraient faire l'objet de restrictions. En outre, une interdiction per se des cartels d'exportation n'est nettement pas souhaitable. Selon la théorie économique, il est préférable d'appliquer la règle de raison, notamment lorsqu'on tient compte des effets bénéfiques potentiels de la collaboration dans la recherche et des gains d'efficacité dynamiques découlant de la participation accrue au marché d'entreprises de tailles petites ou moyennes à l'échelle mondiale. À cet égard, toutefois, il serait important d'établir un certain nombre de critères convenus mutuellement, afin de donner une orientation aux autorités chargées de la concurrence dans les différentes juridictions et de se protéger contre la tendance naturelle des autorités américaines à considérer que les critères prévus dans leur législation antitrust et leur jurisprudence connexe sont les meilleurs au monde.

Le rôle de la politique de la concurrence en Amérique du Nord, y compris la question des cartels d'exportation, pourrait être étudié utilement sous le régime de l'ALENA en tant que fondement d'initiatives multilatérales générales. En vertu de l'article 1504, chapitre 15 de l'ALENA, un groupe de travail sur le commerce et la concurrence doit être mis sur pied. Ce groupe doit faire des recommandations sur «les questions pertinentes concernant les liens entre les lois et les politiques sur la concurrence et le commerce dans le secteur du libre-échange.» Du point de vue stratégique, la question des cartels d'exportation pourrait être un point de départ en vue d'entamer des discussions exhaustives à long terme avec les États-Unis sur la politique de la concurrence et les recours commerciaux. Plus précisément, les discussions sur les cartels, y compris les cartels d'exportation, pourrait servir :

- à inciter les éléments isolationnistes du département américain de la Justice à repenser l'harmonisation du rôle de la politique de la concurrence et la coopération sur un marché continental en cours d'intégration. La politique antitrust des États-Unis porte principalement sur la promotion de la concurrence sur les marchés intérieurs. Les autorités antitrust américaines soupçonnent fermement que le fait de mentionner les dispositions antitrust dans les accords commerciaux internationaux pourrait :
 - a) détourner la prise de décisions sur les questions antitrust de son orientation légaliste vers des négociations internationales plus politisées;
 - b) faire évoluer le génie des dispositions antitrust de l'idéal des marchés libres vers des marchés réglementés et

- c) fixer l'attention sur les intérêts des fournisseurs plutôt que sur le bien-être général.
- à aider à comprendre comment la politique de la concurrence pourrait contribuer à approfondir l'ALENA et, en fait, l'intégration multilatérale du marché. Aux États-Unis, on pense que les dispositions antitrust servent très peu à intégrer les marchés, en particulier parce que le marché américain a été intégré par l'établissement et l'expansion, plutôt que par l'union de pays mûrs sur le plan politique, comme c'est le cas de l'Union européenne. Cette étape n'est pas nécessairement une condition préalable à la réalisation de l'objectif à long terme consistant à remplacer la loi antidumping par la loi sur la concurrence dans le secteur du libre-échange. Néanmoins, au niveau des principes, l'antidumping et les cartels d'exportation sont liés en ce qu'ils ont des effets de distorsion sur les prix. La volonté d'envisager la possibilité d'annuler l'exemption accordée aux cartels d'exportation, à certaines conditions et dans le cadre d'une proposition complète, pourrait déboucher sur l'élimination d'une pratique américaine (la cartellisation) qui a nui aux intérêts du Canada, pourrait provoquer la discussion nécessaire sur la réforme des dispositions antidumping, signalerait un engagement à intégrer davantage les marchés et pourrait relancer des initiatives en vue de modifier l'approche du Japon à la cartellisation, laquelle sanctionne les cartels mixtes et semble être permissive en pratique avec les cartels d'importation. Cette approche reconnaît que, pour que les marchés prennent de l'expansion, les gouvernements doivent moins utiliser des instruments de politique sélectifs, notamment les dispositions antidumping, afin d'améliorer les termes de l'échange des entreprises nationales.

En somme, l'utilisation à mauvais escient de la politique commerciale en tant que substitut à la politique de la concurrence internationale mine le système commercial multilatéral. L'effet net pourrait même dépasser le cadre de frictions commerciales bilatérales et provoquer une forme de démondialisation si les grands pays se retranchent derrière des mesures défensives de politique commerciale. C'est là le thème sous-jacent de la pensée révisionniste américaine en matière de politique commerciale en ce qui concerne le Japon et des tensions entre les États-Unis et l'Union européenne et entre les États-Unis et le Japon pour ce qui est de l'investissement, des règles de contenu national, des questions technologiques, etc. La forte proportion de cartels, lesquels ont prolongé et empiré la Grande Crise a marqué la démondialisation des affaires dans les années 30. Par conséquent, la réapparition des préoccupations au sujet de la cartellisation à l'échelle internationale devrait constituer un signe positif pour ceux qui s'intéressent à la mise en place d'un système d'échanges fondé sur des règles plus complètes.

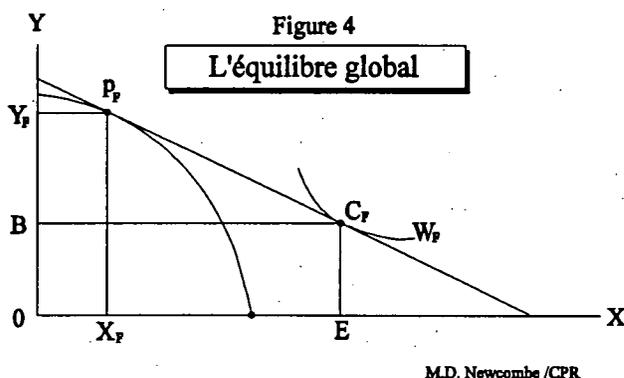
Dans le contexte de l'ALENA, la question des cartels pourrait être utilisée pour effectuer un réexamen du rôle à long terme de la politique de la concurrence dans un secteur de libre-échange en cours d'intégration et du rôle de la politique de la concurrence dans l'avancement d'une telle intégration en vue de soutenir les forces du marché.

Annexe : Analyse d'un cartel d'importation

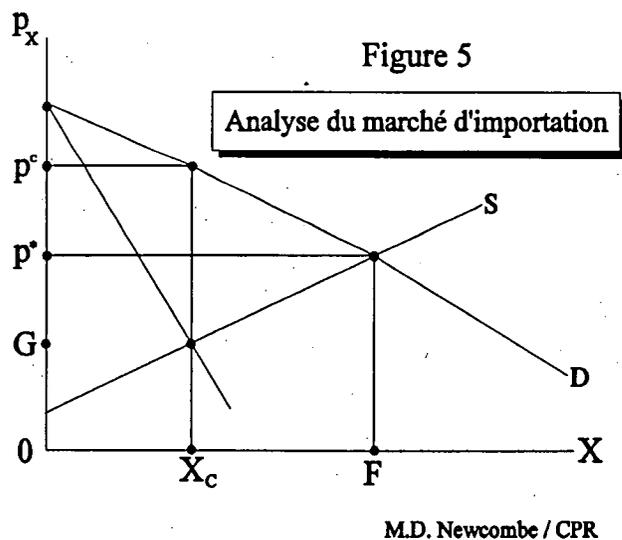
Les analystes de la politique sont de plus en plus d'avis que la question des cartels d'exportation est liée à celle des cartels d'importation. Toutefois, l'examen en profondeur les liens qui existent entre les deux dépasse le cadre du présent document. Dans cette annexe, nous présentons une discussion qui stimulera davantage la réflexion sur les cartels d'importation. Nous traitons des deux questions suivantes : premièrement, qu'est-ce qui ressort de l'analyse des cartels d'importation quant à leur utilisation en tant qu'instrument de politique pour un pays qui se livre au commerce dans une économie mondiale multilatérale et davantage intégrée? Deuxièmement, pourquoi est-ce qu'on accorde une place de plus en plus importante aux cartels d'importation, par opposition aux cartels d'exportation, dans le programme international?

Un cartel d'importation est créé lorsque toutes les entreprises concurrentes qui importent un produit donné collaborent. La question des cartels d'importation est intéressante pour au moins trois raisons. Tout d'abord, ils peuvent être utilisés comme un instrument de politique commerciale pour limiter les importations. Ensuite, afin de lutter contre les cartels d'exportation, les autorités chargées de la politique de la concurrence peuvent permettre la mise sur pied de cartels d'importation intérieurs. Enfin, les cartels d'importation peuvent servir de mécanisme de gestion de la demande et du prix d'intrants importants, comme les matières premières. La motivation des membres d'un cartel d'importation consiste à établir les prix et la quantité des importations.

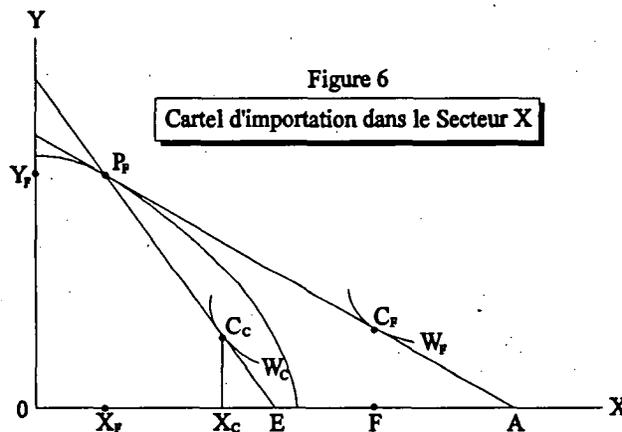
Dans l'analyse qui suit, nous nous concentrerons sur les cartels d'importation du secteur manufacturier en supposant que ces cartels sont d'habitude créés pour faire monter les prix. Non seulement les membres de cartels d'importation de marchandises réalisent de jolis bénéfices, mais les producteurs locaux des produits cartellisés sont aussi susceptibles de faire des bénéfices supérieurs à la normale. Toutefois, en raison du cartel d'importation, le prix relatif des produits importés est faussé et plus élevé. En conséquence, le cartel provoque des inefficiences, tant dans la production que dans la consommation, qui réduisent le bien-être social de l'économie en question. Pour une illustration de cette conclusion, reportez-vous aux Figures 4 et 5.



Dans la Figure 4, des biens X et Y sont produits dans une économie parfaitement concurrentielle à un point P_F sur sa courbe de possibilités de production (appelée TT) avec des rendements d'échelle constants. Le prix du bien X sur le marché mondial (par rapport au prix du bien Y) est représenté par la droite $AP_F C_F$. Dans une situation de libre-échange : a) l'économie produit un nombre OY_F du produit Y, dont $Y_F B$ sont vendus par ses entreprises à l'étranger; b) la société consomme un nombre OE de biens X au point C_F en important un nombre EX_F , étant donné qu'elle ne produit qu'un nombre OX_F du bien X, et c) le revenu national du pays, mesuré par rapport au bien X, est OA . Le niveau de bien-être social dans l'économie est représenté par la courbe d'indifférence de la collectivité appelée W_F . Dans la Figure 5, la demande et l'offre du bien X déterminent le niveau de production au point OX_F , et le prix, au point Op^* .



Supposons maintenant que les entreprises concurrentes qui importent le bien X dans le pays sont autorisées à former un cartel d'importation. Afin de maximiser ses bénéfices de monopole, le cartel doit réduire les importations au point OX_c dans la Figure 5. En raison de cette baisse de l'offre du bien X sur le marché intérieur, son prix augmente au point Op_c . Les membres du cartel d'exportation peuvent maintenant réaliser des bénéfices de monopole à condition que les producteurs locaux du bien importé n'augmentent pas la production et les ventes du bien X . Étant donné que le cartel a fixé le prix du bien X à un niveau plus élevé qu'il aurait été sur un marché concurrentiel, il sera avantageux pour les producteurs locaux d'augmenter leurs ventes, ce qui fera baisser le prix du bien X et éliminera les bénéfices du cartel d'importation. En conséquence, la formation d'un cartel d'importation est nécessaire, mais pas suffisante, pour réaliser des bénéfices de monopole. La coopération explicite ou tacite des producteurs locaux du bien cartellisé et un manque d'application des dispositions antitrust fournissent la condition générale et suffisante pour maintenir les bénéfices d'un cartel d'importation. Pour s'assurer que cela sera le cas, les cartels d'importation peuvent, entre autres choses, procéder à une intégration verticale avec les producteurs locaux ou les contrôler par le biais de sociétés de holding financier ou grâce à des conseils d'administration interdépendants. En outre, ces arrangements anticoncurrentiels provoquent souvent un arrêt de l'investissement étranger direct dans le pays.



M.D. Newcombe / CFR

Les conséquences globales de la formation de cartels d'importation sont analysées à la Figure 6. En supposant que la production intérieure du bien X reste la même, son prix relatif plus élevé est représenté par une droite plus pentue indiquée par P_rE . En raison de la cartellisation du secteur de l'industrie produisant le bien X , par opposition à une situation de libre-échange (et en ne tenant pas compte de la redistribution des bénéfices du cartel d'importation), le niveau de bien-être sociale dans l'économie baissera à un point, comme C_c ,

dans la Figure 6. L'inefficience de la production et de la consommation dans l'économie a provoqué une chute du revenu national de *OA* à *OE*. En raison du cartel d'importation, la situation de la société s'est dégradée. En somme, les cartels d'importation sont rentables pour leurs membres au détriment des consommateurs et finissent par fausser les décisions en matière de production et d'investissement dans le pays où ils se trouvent et dans les autres. Dans un monde où le commerce est multilatéral, si un pays recourt à ce genre d'arrangement en tant que mesure protectionniste, il incitera probablement les autres pays à en faire de même. Un tel comportement peut mener à un cycle de tensions sur le commerce et la politique de la concurrence, lequel perturbe la circulation des marchandises. Il s'ensuit alors un processus protectionniste qui empirera la situation de tous les intervenants, y compris les membres de cartels d'importation.

Depuis quelque temps, la question des cartels d'importation prend une importance croissante sur la scène internationale. Par exemple, ils sont devenus un point de litige dans les discussions sur le commerce entre les États-Unis et le Japon. Les premiers soutiennent que les réseaux d'entreprises appelés *keiretsu* au Japon provoquent la formation de cartels d'importation, barrant ainsi la voie aux concurrents étrangers, en particulier dans le système de distribution. En outre, l'économie de l'organisation et de la mise à exécution d'un cartel d'importation comporte des similitudes et des différences avec les cartels d'exportation. Pour que les cartels d'exportation fonctionnent bien, il faut coordonner les politiques sur les marchés mondiaux et ils ne donnent souvent aucun résultat par manque de coordination. Fondamentalement, les cartels d'importation sont des entreprises nationales qui fonctionnent en protégeant l'offre du produit sur le marché intérieur. Ces entreprises sont bien mieux organisées pour influencer sur le processus politique qui, en fin de compte, établit les règles de la politique commerciale et de la politique de la concurrence. Les groupes de consommateurs ne sont pas aussi bien organisés pour défendre leurs intérêts. En conséquence, la permissivité que l'on observe à l'égard des cartels d'importation est une manifestation de la réussite, sur le plan politique, des pressions exercées par leurs membres. Le processus est souvent enrobé de sentiments nationalistes attribués à la formation de cartels d'importation en réaction à l'adoption de mesures commerciales, comme les limitations volontaires des exportations imposées contre les exportations du pays vers l'étranger. Néanmoins, le débat contre le cartel d'importation est également trop facilement rattaché à la question traditionnelle de l'accès au marché et à la coalition d'intérêts poursuivant cet objectif. Des travaux supplémentaires sont nécessaires pour bien comprendre les liens qui existent entre les cartels d'importation et les cartels d'exportation en ce qui concerne l'application de la loi sur la concurrence, les alliances politiques et les autres questions connexes.

En résumé, les cartels d'importation réduisent le bien-être d'un pays, minent une politique de concurrence efficace et responsable et peuvent favoriser une réaction auto-destructrice et protectionniste de la part des autres partenaires commerciaux.

DOCUMENTS DU GROUPE DES POLITIQUES - POLICY STAFF PAPERS

Récents documents sur des questions économiques et de politique commerciale :
Recent papers on Economic and Trade Policy Issues :

A) DOCUMENTS SUR LA POLITIQUE COMMERCIALE :

1. La mondialisation et la politique officielle au Canada : à la recherche d'une paradigme, par Keith H. Christie. Document n° 93/01 (janvier 1993).* SP19
2. Commerce et protection de l'environnement : comment mettre fin au dialogue de sourds?, par Michael Hart et Sushma Gera. Document n° 92/11 (juin 1992).* SP18
3. La mondialisation : Incidence sur la dynamique du commerce et de l'investissement, par Dennis Seebach. Document n° 93/07 (juin 1993).* SP25
4. Le contrôle des fusions à l'heure de la libéralisation des échanges : convergence ou coopération?, par Nicolas Dimic. Document n° 93/09 (août 1993).* SP27
5. Les consortiums technologiques : le dilemme du prisonnier?, par Rhoda Caldwell. Document n° 93/10 (août 1993).* SP28
6. La durée optimale des brevets dans une économie commercante : matériaux pour l'avenir de la politique commerciale, par I. Prakash Sharma. Document n° 93/12 (octobre 1993).* SP30
7. L'émergence d'une politique commerciale stratégique : chacun pour soi et dieu pour tous, par I. Prakash Sharma et Keith H. Christie. Document n° 93/14 (décembre 1993).* SP32
8. Mesures de conformité et règlement des différends dans les accords environnementaux internationaux : deux poids, deux mesures, par Keith H. Christie. Document n° 93/15 (décembre 1993).* SP33
9. Effets de l'intégration des marchés sur le commerce et la politique commerciale, par James McCormack. Document n° 94/01 (février 1994).* SP35
10. La nouvelle Jérusalem : la mondialisation, la libéralisation du commerce et certaines incidences sur la politique canadienne du travail, par Rob Stranks. Document n° 94/02 (février 1994).* SP36
11. Convergence de la politique de concurrence : les cartels d'exportation, par William Ehrlich et I. Prakash Sharma. Document n° 94/03 (avril 1994).* SP37
12. Programme de diversification du libre-échange au lendemain de l'ALENA et des NCM, par Keith H. Christie. Document n° 94/04 (janvier 1994).* SP38
13. Stratégies mondiales et investissement étranger direct : dimension commerciale et économique au Canada, par Julie Fujimura. Document n° 94/07 (février 1994).* SP41
14. Competition and Trade Policy Interface: Some Issues in Vertical Restraints, par I. Prakash Sharma et Prue Thomson. Document n° 94/11 (À paraître). SP45
15. Le libre-échange nord-américain, les subventions et les droits compensateurs: la problématique et les options, par Gilbert Gagné. Document n° 94/13 (Juillet 1994).* SP47

16. L'Organisation mondiale du commerce et les programmes environnementaux : Rapprochements dangereux, par Anne McCaskill. Document n° 94/14 (Juin 1994).* SP48
17. Condamnés à agir : réflexions sur les régimes antidumping et la politique de concurrence, par Keith H. Christie. Document n° 94/15 (Juillet 1994).* SP49
18. Les droits compensateurs et l'environnement : une boîte de Pandore ?, par Rob Stranks. Document n° 94/19 (Octobre 1994).* SP53

B) DOCUMENTS SUR LA PROMOTION DU COMMERCE :

1. From a Trading Nation to a Nation of Traders : Towards a Second Century of Trade Development, par Andrew Griffith. Document n° 92/05 (mars 1992). SP12
2. Exportation et création d'emplois, par Morley Martin, Document n° 93/06 (juin 1993).* SP24
3. The Impact of Exports: An Input-Output Analysis of Canadian Trade, by James McCormack. 92/24 (December 1994). SP58

C) DOCUMENTS SUR LE COMMERCE RÉGIONAL ET L'ÉCONOMIE :

1. Les approches particulières : régionalisme et diplomatie économique canadienne, par Keith H. Christie. Document n° 93/08 (mai 1993).* SP26
2. Japon Inc : La maîtrise des principes économiques fondamentaux, par I. Prakash Sharma. Document n° 93/16 (décembre 1993).* SP34
3. Le Canada et les Amériques : nouveaux débouchés et défis, par Conrad Sheck, Colin Robertson, Jamal Khokhar, Nicolas Dimic et Keith Christie. Document n° 94/06 (avril 1994).* SP40
4. La Chine en l'an 2000 : Nature de la croissance et intérêts économiques du Canada, par Steve Lavergne. Document n° 94/10 (mai 1994).* SP44
5. Établissements financiers et entreprises : une relation à la japonaise, par James McCormack. Document n° 94/16 (Juillet 1994).* SP50
6. Towards Regional Economic Blocs: Are We There Yet?, par Julie Fujimura. Document n° 95/01 (À paraître). SP59
7. Changing Partnerships: Trends and Prospects in Canada's Regional Economic Relations, par Steve Wilson. Document n° 95/02 (À paraître). SP60

D) AUTRES DOCUMENTS SUR L'ÉCONOMIE :

1. Croissance démographique mondiale et mouvements de population : Conséquences pour les politiques canadiennes, par Michael Shenstone. Document n° 92/07 (avril 1992).* SP14
2. Pour des sanctions efficaces et appropriées, par Jean Prévost. Document n° 93/04 (mars 1993).* SP22

3. L'or noir : Évolution du marché mondial du pétrole et conséquences pour le Canada, par Shusma Gera. Document n° 93/05 (février 1993). * SP23
4. Croissance économique et pays en développement : Bilan de la recherche et éléments d'une politique canadienne, par Rick Mueller. Document n° 94/08 (avril 1994). * SP42
5. L'épée de Damoclès est-elle toujours là? Retour sur la crise de l'endettement des PMA, par Rick Mueller. Document n° 94/09 (mai 1994)* SP43
6. Les sanctions proactives : techniques du passé, vision moderne pour une gestion sans violence, par Dr. Nicholas Tracy. Document n° 94/17 (Juin 1994). * SP51A

COMMENTAIRE DU GROUPE DES POLITIQUES

- No. 1 L'Uruguay Round : ses avantages pour les pays en développement, par Robert T. Stranks *
- No. 2 L'investissement direct à l'étranger et l'emploi intérieur, par Julie Fujimura et Robert T. Stranks *
- No. 3 Les statistiques sur le commerce et l'investissement direct : des données tout à fait conciliables, par James McCormack *
- No. 4 Les sanctions économiques : une arme à deux tranchants en politique étrangère? *
- No. 5 Entrées de capitaux récentes en Amérique latine : Trop beau pour durer? *

* Disponible en français - available in English

DUE DATE			
DATE DUE		DATE DE RETOUR	
		JAN 8 1997	