

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/WGTCP/W/143

2 août 2000

(00-3170)

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

Original: anglais

COMMUNICATION DE LA TRINITÉ-ET-TOBAGO

La Mission permanente de la Trinité-et-Tobago a fait parvenir au Secrétariat la communication suivante, datée du 12 juin 2000, en demandant qu'elle soit distribuée aux Membres.

Établissement et mise en œuvre d'un régime de concurrence: les obstacles auxquels se heurtent les petits pays à économie ouverte

I. INTRODUCTION

Le gouvernement de la Trinité-et-Tobago s'est engagé à instaurer un régime de concurrence pour soutenir son vaste programme de libéralisation et élabore actuellement un projet de loi. Dans le même temps, la communauté d'États à laquelle il appartient, la Communauté des Caraïbes (CARICOM), a récemment officialisé un régime de concurrence pour ses États membres, défini dans le Protocole VIII portant modification du Traité de Chaguaramas instituant la CARICOM. Il existe donc dans la région une volonté d'adopter et de mettre en œuvre un droit de la concurrence. Cependant, le seul pays de cette communauté d'États qui ait la moindre expérience ou expertise dans ce domaine est la Jamaïque, où une loi de portée limitée sur la concurrence a été promulguée en 1993. La région se heurte à de nombreuses difficultés pour mettre en œuvre un droit de la concurrence.

Le présent document met en lumière les particularités, les problèmes et les préoccupations des petits pays à économie ouverte qui souhaitent adopter un régime de concurrence. Il définit tout d'abord les principaux objectifs et éléments de la politique de concurrence de la CARICOM, puis s'intéresse à sa mise en œuvre. Il évalue les coûts et les avantages que peut comporter un régime de concurrence pour un petit pays à économie ouverte et avance quelques suggestions en guise de solutions possibles.

II. POLITIQUE DE CONCURRENCE DE LA CARICOM

La mise en place d'un régime de concurrence dans la CARICOM s'inscrit dans le cadre politique plus large de la création du Marché et de l'économie uniques de la CARICOM (CSME). Le CSME est la finalité logique du mouvement d'intégration qui a commencé dans la Caraïbe anglophone et englobe maintenant le Suriname et Haïti. La création du CSME constitue aussi une importante réaction de la région à la marginalisation croissante dont elle est l'objet dans l'économie mondiale en voie de globalisation. Grâce à la création et à la mise en œuvre du CSME, il est à souhaiter que les entreprises grandiront en bénéficiant de l'élargissement du marché et qu'elles deviendront plus compétitives sur la scène internationale.

L'objectif fondamental du régime de concurrence est de faire en sorte que les avantages escomptés de l'établissement du CSME ne soient pas contrecarrés par un comportement

anticoncurrentiel. Le régime recouvre les pratiques anticoncurrentielles horizontales et verticales et l'abus de position dominante. Il n'exige pas de réglementation des fusions et des acquisitions. Il prévoit la création d'une commission régionale de la concurrence et demande aux membres du CSME d'harmoniser leur droit de la concurrence et de mettre en place des autorités chargées de la concurrence au niveau national. La Cour de justice des Caraïbes tiendra lieu de Cour d'appel contre les décisions de la Commission. Des précisions sur la politique de concurrence de la CARICOM sont données sur le site Web de la CARICOM (<http://www.caricom.org>) au Protocole VIII.

III. PROBLÈMES DE MISE EN ŒUVRE

1. La Trinité-et-Tobago, comme l'ensemble de la région, doit surmonter de redoutables difficultés pour mettre en œuvre un régime de concurrence. Ces difficultés comprennent notamment la création de ressources humaines qualifiées et d'une culture de la concurrence et l'obtention des ressources financières nécessaires pour administrer et mettre en œuvre le droit de la concurrence.
2. Les acteurs du marché ont au mieux une connaissance limitée du droit de la concurrence et de son utilité pour leurs intérêts. Les autorités chargées des questions de concurrence s'appuient sur la vigilance des consommateurs et des concurrents pour qu'ils décèlent les éventuels comportements anticoncurrentiels susceptibles de léser leurs intérêts et les leur signalent. Il faudra inculquer au marché cette culture de la concurrence au moyen d'une éducation intensive.
3. Il sera nécessaire de former des juristes, des économistes, des juges, des experts commerciaux et autres, pour doter en personnel les autorités chargées des questions de concurrence et la commission de la concurrence de la CARICOM et pour pourvoir aux besoins du secteur privé. Actuellement, seule la Jamaïque dispose d'un petit cadre de juristes et d'économistes compétents en droit de la concurrence. Même avec une formation, ces autorités manqueront d'expérience les premières années et une période d'apprentissage face aux difficultés qui se présenteront est à prévoir.

Il faudra des ressources financières pour réaliser les programmes d'éducation et de formation requis aux points 1 et 2 ci-dessus, pour fournir des locaux et des équipements aux autorités chargées des questions de concurrence et pour faire face aux coûts de fonctionnement. Des sanctions financières pourront éventuellement contribuer à couvrir ces coûts, mais les frais de démarrage et de fonctionnement devront être trouvés et assurés. Les économies de la CARICOM subissent déjà des tensions financières et disposent d'une marge de manœuvre de plus en plus réduite, à mesure que les règles du commerce s'adaptent aux besoins de l'économie globalisée.

IV. PARTICULARITÉS DES PETITS PAYS À ÉCONOMIE OUVERTE

Les économies de la CARICOM sont encore essentiellement celles de pays de monoculture tournés vers l'exportation et tributaires des importations. C'est le cas de la Trinité-et-Tobago avec le pétrole et ses produits dérivés, de la Jamaïque avec la bauxite et des Windward Islands avec les bananes. Ces sources de revenus principales subissent les caprices de l'économie mondiale, qui leur dicte les prix. La plupart de ces pays sont fortement tributaires du tourisme, principal employeur et générateur de revenus.

L'un des traits caractéristiques de ces économies est la domination qu'exercent les entreprises multinationales – à l'exception des petits producteurs de bananes des Windward Islands – sur les grands secteurs de production, d'où l'importance socio-économique de ce secteur. Les producteurs locaux sont principalement des micro-entreprises selon les normes internationales et des entreprises familiales dans beaucoup de cas. Les petits pays insulaires ne disposent pas d'un secteur non

marchand aussi important que celui des grands pays, ce secteur étant principalement celui des marchandises volumineuses.

La Trinité-et-Tobago est dotée d'un système de commerce très ouvert et est très avancée dans le processus de déréglementation et de libéralisation. La plupart des produits locaux sont confrontés à la concurrence des importations dans des conditions de concurrence loyale, c'est-à-dire qu'aucun obstacle sous forme de règlement, de norme ou de licence ne limite les importations. Cela a eu pour effet de discipliner les entreprises locales et d'améliorer leur productivité. Les régimes de commerce, d'investissement et de change sont ouverts; par conséquent, même quand les concurrents étrangers sont peu présents sur les marchés de produits, la menace de leur entrée a pour effet de discipliner les entreprises locales.

Les degrés variables d'ouverture des économies de la CARICOM s'expliquent par l'existence de micro-économies dans la Communauté et par la nécessité de protéger les secteurs créateurs d'emplois, dans l'intérêt de la sécurité socio-économique. Cela dit, ces économies, comparées à d'autres, sont largement ouvertes à la concurrence des importations et de l'investissement étranger, mais elles sont dominées par des entreprises multinationales. À cause de ces facteurs, elles sont sensibles aux effets négatifs du comportement anticoncurrentiel des entreprises étrangères, sur place ou à l'importation.

Qui dit petite taille dit rareté des ressources humaines qualifiées et des ressources financières permettant de répondre à la nécessité toujours plus grande de participer efficacement à la société mondiale. Il est extrêmement difficile aux pays de la CARICOM de participer aux nombreuses réunions et instances de négociation qui nécessitent de leur part une présence simultanée. Dans de nombreux cas, un seul ou une poignée de fonctionnaires sont chargés de toutes les questions commerciales.

Cette rareté des ressources humaines et financières est un facteur important dont il faut tenir compte lors de l'établissement d'un régime de concurrence. Les territoires les plus petits de la CARICOM devraient faire face à de sévères contraintes pour mettre en place des autorités chargées des questions de concurrence et se doter tous en personnel. La Jamaïque s'est dotée d'une Commission des pratiques commerciales équitables très efficace et la Trinité-et-Tobago envisage, à son exemple, de mettre en place une commission indépendante. La Barbade pourrait faire de même, ainsi que d'autres économies de plus grande taille appartenant à la CARICOM. Cependant, il pourrait être nécessaire que les micro-économies de la CARICOM envisagent la mise en place de départements chargés des questions de concurrence au sein des ministères, plutôt que la création d'organismes indépendants.

V. AVANTAGES D'UN RÉGIME DE CONCURRENCE POUR LES PETITS PAYS À ÉCONOMIE OUVERTE

Il est indéniable qu'un régime de concurrence peut engendrer de nombreux avantages pour les petits pays à économie ouverte. Le degré d'ouverture aux échanges internationaux peut avoir pour effet de discipliner suffisamment les entreprises locales, mais il est possible qu'il subsiste des comportements anticoncurrentiels méritant un examen approfondi, en particulier dans le secteur non marchand. Faire en sorte que la concurrence soit loyale dans ce secteur est manifestement dans l'intérêt des petites entreprises, des nouveaux concurrents sur les marchés de produits et des consommateurs.

Les petits pays à économie ouverte sont plus vulnérables aux pratiques anticoncurrentielles ayant des effets transfrontières. Du fait de leur forte dépendance vis-à-vis des importations, les pays de la CARICOM sont très sensibles aux effets négatifs des cartels d'exportation. De grandes entreprises multinationales exercent leur domination sur ces économies et les abus de position

dominante peuvent proliférer. Un régime d'investissement étranger ouvert, sans aucun contrôle sur le comportement des entreprises multinationales, bénéficierait d'un régime de concurrence.

Dans le contexte du CSME, un régime de politique de la concurrence accélérerait l'intégration du marché en empêchant le secteur privé de le fractionner et d'en interdire l'accès aux ressortissants des autres pays membres.

VI. PRÉOCCUPATIONS

Certaines préoccupations appellent un plus ample examen:

1. Avec l'ouverture croissante des économies, les gains de bien-être que procure la concurrence à l'économie pourraient-ils être perdus si les nouveaux concurrents sont des entreprises étrangères qui évincent des acteurs locaux? Du fait de la petite taille de l'économie, les effets d'éviction pourraient se généraliser et avoir des répercussions sociales. Cette préoccupation s'applique au CSME en ce qui concerne ses micro-économies et dans le contexte plus large des échanges extrarégionaux et internationaux.
2. Les économies de petite taille sauront-elles discipliner efficacement les grandes entreprises multinationales, étant donné le déséquilibre des rapports de force? Dans de nombreux cas, le PIB du pays ne représente qu'une fraction du revenu annuel de l'entreprise multinationale. Un droit de la concurrence est dénué de tout intérêt s'il ne peut qu'en théorie mettre fin aux abus de position dominante. Il est nécessaire de concevoir des moyens novateurs d'aider les pays en développement, et les petites économies en particulier, à bénéficier d'un régime de concurrence en ce qui concerne les questions transfrontières, et c'est un défi que peut aider à relever le Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence.
3. La réglementation des fusions est-elle adaptée aux économies de petite taille? L'ouverture implique que les entreprises locales soient exposées à la concurrence internationale sur le marché intérieur. La majorité des entreprises sont des micro-entreprises; aussi doivent-elles atteindre une masse critique pour réaliser des économies d'échelle. Il est à noter qu'aucune réglementation relative au contrôle des fusions ne figure dans la politique de concurrence de la CARICOM. Toutefois, la Trinité-et-Tobago envisage de mettre en place une réglementation sur le contrôle des fusions.

Il est possible que les petites économies ressentent la nécessité d'introduire le droit de la concurrence par étapes pour mieux en gérer l'administration et la mise en œuvre et le rendre compatible avec le niveau de développement. Dans les régimes plus anciens, une réglementation relative au contrôle des fusions n'a été introduite qu'après qu'une expérience suffisante a été acquise en ce qui concerne le traitement des cartels et des abus de position dominante.

VII. QUESTIONS DE COOPÉRATION

Le gouvernement de la Trinité-et-Tobago reconnaît la nécessité d'une coopération sur les questions de concurrence, parce que l'ouverture rend le pays vulnérable aux effets transfrontières. Une coopération bilatérale avec ses principaux partenaires commerciaux fournirait les modalités de coopération nécessaires pour traiter les cas d'espèce et un cadre pour renforcer la confiance, et ainsi développer les échanges.

Actuellement, la CARICOM participe à des négociations au niveau de l'hémisphère dans le cadre de la Zone de libre-échange des Amériques, et la coopération en est l'un des éléments importants envisagés. Un tel accord fournirait un cadre permettant à la région de mieux comprendre la législation de chacun des membres et ses applications, ainsi que le développement de la jurisprudence. En outre, il pourrait faciliter l'application du droit en cas d'effets transfrontières.

La coopération au niveau multilatéral peut aussi être un moyen efficace pour faciliter l'application du droit de la concurrence sur le marché intérieur, notamment parce qu'il concerne les effets transfrontières ou l'abus de position dominante par des entreprises résidentes étrangères. Pour les pays en développement, la politique de la concurrence est un domaine si nouveau que non seulement un processus d'éducation intensif est nécessaire, mais aussi une étude approfondie des questions et de la pertinence, dans le contexte de nos économies, des opinions avancées et des instruments de coopération.

Les modèles existants d'accords de coopération sont fondés sur l'échange entre des autorités chargées des questions de concurrence exerçant une même influence et bénéficiant d'un niveau d'expérience identique, et sur des échanges informels. Cela ne serait pas le cas entre les nouvelles instances chargées des questions de concurrence dans les économies en développement et les autorités chargées des questions de concurrence dans les pays industriels. Il convient de mûrement réfléchir et de trouver des moyens novateurs pour que les pays en développement, et les petites économies en particulier, puissent tirer profit d'une coopération grâce à de nouvelles modalités répondant à leurs besoins.

Pour que les économies de petite taille puissent tirer avantage d'un régime de concurrence et d'un accord de coopération, il serait utile que les pays plus puissants et expérimentés dépassent le simple échange d'informations et prêtent leur concours dans les cas affectant ces économies grâce à une courtoisie active. Il pourrait être nécessaire d'envisager aussi la possibilité que les pays développés offrent leur assistance et leur expertise pour mener des enquêtes sur de grandes entreprises multinationales et pour prendre des mesures contre les cartels d'exportation sur leurs marchés intérieurs. Faute de quoi, les petites économies ne bénéficieraient pas des avantages d'une politique de la concurrence dans les échanges internationaux.

VIII. PROPOSITIONS

Besoins en matière d'assistance technique

Les pays de la CARICOM auraient besoin d'une assistance technique et financière pour se doter de ressources humaines qualifiées pour administrer et mettre en œuvre leur droit de la concurrence. Cette assistance pourrait prendre les formes suivantes:

1. Bourses pour études universitaires ou formation professionnelle.
2. Stages auprès des autorités chargées de la concurrence afin d'y acquérir une expérience.
3. Accueil de personnel d'institutions expérimentées venu pour fournir conseils et assistance, en particulier pour les questions de procédure au cours des premières années d'existence des organismes chargés de la concurrence.
4. Assistance sous la forme de ressources financières/humaines destinées à des ateliers de formation conçus pour un groupe spécifique, tels des juristes, des économistes ou des juges.

5. Assistance dans l'organisation d'ateliers à l'intention de groupes de producteurs et de consommateurs.
6. Conseils pour mettre en place un système de base de données dans les nouveaux organismes chargés de la concurrence.

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

Les travaux du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence sont importants pour les pays en développement parce qu'ils contribuent au processus d'éducation. Ce groupe fournit un cadre pour l'échange de renseignements sur les expériences nationales, ce qui contribue à faire mieux comprendre la question dans les pays en développement et renforce les efforts que ceux-ci déploient pour instaurer un régime de concurrence. C'est particulièrement le cas dans les économies en transition. En outre, dans le cadre de cette instance, les pays en développement ont la possibilité de faire connaître les contraintes sérieuses auxquelles ils sont confrontés pour administrer et mettre en œuvre un droit de la concurrence et ils contribuent ainsi à concevoir des idées nouvelles pour tenir compte de ces contraintes.

Il serait utile aux pays en développement que le Groupe de travail examine la pertinence de l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives, élaboré dans le cadre de la CNUCED. Il pourrait ainsi contribuer à l'établissement de lignes directrices en vue de mettre en place un cadre pour une politique de la concurrence convenu au niveau multilatéral. Ceci revêt une importance particulière pour les petits pays à économie ouverte puisque le principal avantage d'une politique de la concurrence est qu'elle permet de sanctionner les comportements anticoncurrentiels des entreprises multinationales.

En outre, le Groupe de travail pourrait participer, dans le cadre de ses travaux, à l'étude de questions importantes pour les économies de petite taille, par exemple:

1. L'expérience des pays industrialisés dans l'introduction progressive d'éléments du droit de la concurrence et d'un cadre pour une approche contrôlée de son introduction dans les pays en développement.
2. Les initiatives en matière de coopération qui dépassent la portée des accords en vigueur et des principes sur lesquels ils reposent; les modalités qui permettraient de traiter plus efficacement les comportements anticoncurrentiels transfrontières ayant des répercussions sur les économies de petite taille, étant donné le déséquilibre des rapports de force.
3. Le problème se pose-t-il d'un accès trop large aux marchés des économies faibles? Par exemple, quelle a été l'expérience des pays de la CE dont l'économie était faible? Pourrait-il s'avérer nécessaire d'appliquer un traitement spécial et différencié dans des secteurs socio-économiques importants dans les économies de petite taille et les micro-économies?

Ces renseignements seraient utiles pour mieux appréhender l'avenir et améliorer l'efficacité du régime de concurrence de la CARICOM.
