

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

WT/WGTCP/W/22

9 juillet 1997

(97-2862)

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

Original: anglais

COMMUNICATION DE LA BANQUE MONDIALE

La Banque mondiale se félicite de cette occasion qui lui est offerte de faire part au Groupe de travail de ses activités et réalisations, qui pourraient contribuer à éclairer les liens entre la libéralisation du commerce et la politique de la concurrence.

A la demande du Directeur général, nous présentons ci-après un résumé succinct des activités menées par la Banque pour soutenir les réformes commerciales et améliorer les pratiques dans le domaine de la législation et de la politique en matière de concurrence. Nous énumérerons ensuite, tout aussi brièvement, un certain nombre d'enseignements susceptibles de découler de l'expérience de la Banque en ce qui concerne les rapports fondamentaux qui existent entre la libéralisation des échanges et la politique de la concurrence.

Nous avons présenté séparément quelques rapports élaborés à la Banque qui, à notre avis, pourraient présenter un intérêt pour les débats du Groupe de travail. Ces rapports ne sont pas résumés dans la présente communication.

Soutien apporté par la Banque à la libéralisation du commerce et à la politique de la concurrence

La première génération de réformes économiques soutenues par la Banque mondiale et d'autres institutions internationales visait le cadre fondamental d'une économie de marché (solidité macro-économique, stabilité des prix, réduction des déficits budgétaires, amélioration de la balance des paiements et ouverture à la concurrence extérieure moyennant l'assouplissement des restrictions commerciales, notamment la suppression des restrictions quantitatives et l'abaissement des droits de douane).

Dans le cadre des réformes de la première génération¹, la Banque a accordé 238 prêts à l'appui de réformes pour promouvoir la libéralisation de la politique commerciale ou de la politique de change. La Banque a spécifié plus de 2 000 mesures de réforme de la politique commerciale ou de la politique de change comme condition d'octroi de ces prêts, qui ont été accordés à 75 pays différents; environ 80 pour cent de ces réformes ont été dans une grande mesure mises en oeuvre. Par le biais de ces prêts, la Banque a aidé des pays en développement à appliquer des réformes commerciales qui ont eu une incidence sur leurs importations (plus de 500 milliards de dollars EU (valeur de 1993)). A titre de comparaison, il convient de noter que, dans le cadre du Cycle d'Uruguay, les pays en développement ont consenti des réductions tarifaires qui toucheront 32 pour cent de leurs importations totales de marchandises, soit 393 milliards de dollars EU (valeurs de 1993 également).²

¹Les chiffres ci-après couvrent la période allant de 1981, date à laquelle la Banque mondiale a lancé le système de prêts à l'appui de réformes, à 1994.

²Le chiffre de 500 milliards de dollars indiqué ci-dessus concerne les importations touchées par les réformes qui ont été dans une grande mesure mises en oeuvre.

Certains pays étant en voie d'achever les réformes de la première génération (stabilisation macro-économique et suppression des obstacles majeurs au commerce international notamment), la Banque s'est donné un second objectif, celui d'aider les gouvernements à créer un environnement propice à une croissance mue par le secteur privé. Un tel environnement est constitué par un tissu harmonieux de mesures gouvernementales et d'infrastructures offrant un cadre pour l'activité économique, c'est-à-dire la production, la consommation et les transactions. Il comprend un code juridique efficace régissant les droits de propriété, y compris les droits de propriété intellectuelle, les contrats et le règlement des différends. Il couvre également l'enseignement, la santé, la probité des agents de police et l'accès de tous les membres de la société à tous les éléments constitutifs de ce tissu harmonieux. La politique de la concurrence est un ensemble important d'outils qui permet de façonner cet environnement propice.

La politique de la concurrence comprend un grand nombre d'éléments: privatisation, déréglementation, libéralisation du commerce, c'est-à-dire tous les aspects du contexte de l'action des pouvoirs publics et de l'environnement économique influant sur le niveau et les caractéristiques de la concurrence qui existera entre les entreprises présentes sur le marché intérieur. L'un de ces éléments est la législation relative à la concurrence, dont l'élaboration et l'application suscitent un grand intérêt de la part de la Banque. Depuis 1990, environ 35 pays, dont presque tous les anciens pays à économie planifiée, ont promulgué ou substantiellement révisé les lois existantes en matière de concurrence. A cet égard, la Banque a contribué à l'élaboration, à la mise en oeuvre ou au renforcement de la législation sur la concurrence ou à l'établissement des institutions pertinentes dans des pays tels que l'Argentine, le Brésil, le Cameroun, la Colombie, El Salvador, le Gabon, la Jordanie et le Pérou. En collaboration avec l'OCDE, la CNUCED et d'autres institutions, la Banque a organisé des séminaires et des ateliers sur la politique de la concurrence à l'intention des fonctionnaires et autres parties intéressées en Colombie, au Chili, en Inde, en Indonésie, au Népal, au Pérou, en Turquie, en Lettonie, en Estonie, en République tchèque, en République slovaque, en Lituanie, en Pologne et en Ukraine.

Ci-après sont décrits les principaux enseignements que la Banque a tirés de son expérience en matière de réforme commerciale et de mise en oeuvre de la politique de la concurrence.

La libéralisation du commerce doit faire partie de la réforme générale

S'agissant des pays en développement, la libéralisation du commerce évoque immédiatement l'idée d'une croissance tirée par les exportations. Toutefois, elle sera inefficace si on l'isole des autres réformes. Les divers éléments d'une réforme sont synergiques. Les réformes isolées seront moins efficaces que celles qui sont coordonnées avec les réformes réalisées dans plusieurs autres domaines. Ainsi, la libéralisation du commerce ne portera pas de fruits sans une politique de change rationnelle. Si le taux de change ne traduit pas de manière exacte les coûts économiques relatifs de l'économie nationale et de l'économie mondiale, l'intégration dans l'économie mondiale nuira à l'efficacité plus qu'elle ne la renforcera. De même, la libéralisation du commerce sera inefficace et difficile à poursuivre sans une politique macro-économique rationnelle. Un déséquilibre macro-économique intérieur provoquera rapidement des pertes considérables en raison d'une augmentation intenable des importations, et la libéralisation du commerce - plutôt que la cause essentielle du problème, qui est le déséquilibre macro-économique intérieur - fera souvent les frais, au niveau politique, de cet accroissement des importations. En outre, sauf si le marché du travail fait l'objet d'une réforme, il n'y aura pas d'ajustement dans l'économie en ce qui concerne les secteurs d'emploi et la manière dont la main-d'oeuvre est employée; sans de tels ajustements, les pays ne pourront pas bénéficier des avantages potentiels de la libéralisation du commerce.

La libéralisation du commerce, la politique de la concurrence et les réformes juridiques sont complémentaires

Même après d'importantes mesures de libéralisation du commerce, de privatisation et de déréglementation, et malgré la promulgation de lois sur la concurrence dans des pays en développement ou en transition, la concurrence ne joue pas encore réellement sur de nombreux marchés. L'efficacité n'est souvent pas atteinte car les entreprises profitent d'arrangements privés ou d'autres règlements de l'Etat pour éviter la concurrence.

Parfois, sous la pression des entreprises nationales, les gouvernements évitent avec habileté de supprimer les obstacles au commerce. Ils manipulent des normes relatives aux produits et aux procédés ou des règlements commerciaux de manière à établir une discrimination à l'égard des importations. Ils peuvent également recourir à des mesures antidumping ou à de nombreux moyens dont la légitimité par rapport au GATT est explicite pour certains moyens et contestable pour d'autres, mais qui sont tous assez efficaces pour empêcher l'entrée de produits importés. En particulier lorsque le marché intérieur n'est pas suffisamment grand pour absorber la production d'entreprises qui sont parvenues à une échelle de production efficace, il sera nécessaire, pour établir la concurrence, d'ouvrir réellement le marché au commerce, sans contournement.

Dans certains cas cependant, la suppression des restrictions appliquées par l'Etat aux importations ne fera pas disparaître la position dominante dont bénéficient les producteurs locaux. Des exemples évidents en sont les produits non soumis à la concurrence internationale ou les produits qui sont difficiles à échanger au plan international en raison de leur coût de transport élevé ou de leur nature périssable. S'agissant de la première catégorie de produits, il existe des moyens qui permettent à un oligopole local de freiner efficacement la concurrence tant des produits importés que des produits nationaux. Lorsque des producteurs locaux interviennent dans le processus de distribution, y compris la distribution de produits importés, ils peuvent profiter de cette position pour empêcher les produits importés de s'implanter sur le marché intérieur.³ Par ailleurs, on a observé des cas où tous les producteurs d'une région appartenaient à la même entité - l'oligopole s'étendait au-delà des frontières nationales et comprenait les entreprises situées à proximité susceptibles d'exercer une pression concurrentielle. Dans certains cas, le contrôle de l'accès aux services internationaux fournis aux entreprises a permis à des entreprises locales de maintenir des arrangements non concurrentiels.

Dans les cas comme ceux dont il est question au paragraphe précédent, l'ouverture aux investissements internationaux et l'ouverture du marché des services à la concurrence internationale sont des éléments importants qui sont complémentaires à la libéralisation du commerce et à la politique de la concurrence.

Lorsqu'il existe une collusion entre les producteurs locaux, la libéralisation du commerce ne peut être efficace que si elle s'accompagne de mesures appropriées visant à venir à bout d'une telle collusion. On doit veiller cependant à ce que l'origine du problème soit correctement identifiée lors de l'application d'une politique de la concurrence. Si le système juridique est faible (insuffisance de la protection des droits de propriété, de la législation en matière de contrats et du système de règlement des différends), une action collective de la part des entreprises locales (sur le plan horizontal ou vertical) peut être un élément indispensable de l'activité économique locale. Pour être efficaces, les réformes commerciales et la politique de la concurrence doivent être complétées par une réforme juridique. Les organismes chargés des questions de concurrence peuvent se révéler efficaces pour identifier les institutions manquantes ainsi que les actions ou les mesures anticoncurrentielles émanant du secteur

³Il en résulte un bénéfice plus élevé pour les producteurs-distributeurs locaux (car ils peuvent maintenant accéder plus facilement aux importations aux fins de la revente), sans aucune pression concurrentielle ayant pour effet d'accroître l'efficacité ni aucune réduction de prix pour les consommateurs.

privé ou de l'Etat. Par ailleurs, il s'est avéré que dans certains cas les organismes chargés de réglementer la concurrence ont estimé que leur fonction première était d'assurer le respect de l'"équité" en matière de concurrence intérieure et ont renforcé la position dominante des entreprises établies en interdisant des pratiques concurrentielles qui, dans la plupart des pays, sont jugées favorables à la concurrence et à l'intérêt général. Les gouvernements tiennent beaucoup à trouver le moyen de remédier aux perturbations sociales et économiques qui découlent souvent de l'intensification de la concurrence.

Bien que la libéralisation du commerce et une législation efficace en matière de concurrence puissent mettre un frein aux diverses pratiques commerciales restrictives existant sur le marché intérieur, des pays se sont déclaré préoccupés par l'établissement d'arrangements commerciaux anticoncurrentiels ne relevant pas de leur juridiction nationale. Dans plusieurs pays, les lois relatives à la concurrence appliquent des exemptions aux cartels d'exportation. Les cartels juridiquement reconnus mis à part des entreprises multinationales ont, selon certaines allégations, le pouvoir de fixer les prix et de procéder à une répartition des marchés. Par ailleurs, lorsque de telles entreprises fusionnent, cèdent ou restructurent leurs activités internationales, il peut en résulter pour d'autres pays des conséquences négatives qui risquent de ne pas être expressément prises en compte lors de la prise de décisions.

Les mesures antidumping constituent une politique de sauvegarde et non une politique de la concurrence

Bien que les mesures de sauvegarde soient parfois considérées comme une application de la politique de la concurrence, il est plus utile, selon la Banque, de les voir comme une politique de sauvegarde. Celle-ci ne relevant pas du cadre d'examen du Groupe de travail, nous ne nous pencherons pas sur l'expérience que nous avons acquise en matière de mesures antidumping, mais nous en fournirons volontiers une analyse si le Groupe est intéressé.

Perspectives pour l'avenir

Le progrès social et le renforcement de l'environnement propice à une croissance mue par le secteur privé occupent une place importante dans les activités de la Banque. Celle-ci, dans le cadre de son programme de recherche, continuera à promouvoir de tels objectifs. Parallèlement à des travaux additionnels effectués dans le but d'étudier comment faire pour que les marchés des pays en développement deviennent des instruments plus efficaces du développement, la Banque a entrepris un important programme de recherche sur le fonctionnement et l'efficacité des marchés de l'emploi, des marchés des capitaux et du secteur financier en général. De même, une étude est en cours sur le rôle, dans le processus de développement, d'autres services fournis aux entreprises tels que les télécommunications. La Banque se félicitera de toute occasion qui lui sera offerte de collaborer avec l'OMC dans l'étude des aspects commerciaux des questions susmentionnées. Bien entendu, elle sera heureuse de partager ses conclusions avec l'OMC et d'autres organisations intéressées.