

Non classifié

COM/TD/DAFFE/CLP(98)98/FINAL



Organisation de Coopération et de Développement Economiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

OLIS : 15-Sep-1999  
Dist. : 16-Sep-1999

PARIS

DIRECTION DES ECHANGES  
DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIERES, FISCALES ET DES ENTREPRISES

Or. Ang.

COM/TD/DAFFE/CLP(98)98/FINAL  
Non classifié

**Groupe conjoint sur les échanges et la concurrence**

**COMPLEMENTARITES ENTRE LA POLITIQUE COMMERCIALE  
ET LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE**

81481

Ta. 11780 - 26.07.99 - 03.08.99

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

Or. Ang.

**Ce document a été établi dans le cadre du programme de travail de l'OCDE sur les échanges et la concurrence. Il est déclassifié sous la responsabilité du Secrétaire général.**

**On peut aussi trouver ce document sur les sites Web ci-après :**

**<http://www.oecd.org/ech/>**

**<http://www.oecd.org/daf/clp/>**

**Une version de ce document est également disponible.**

**Les demandes de reproduction ou de traduction, même partielle, doivent être adressées :**  
**par courrier à M. le Chef du Service des publications, OCDE, 2, rue André-Pascal,**  
**75775 Paris Cedex 16, France**  
**par courrier électronique soit à [Laurence.gerrer@oecd.org](mailto:Laurence.gerrer@oecd.org) soit à [Luc.garcia@oecd.org](mailto:Luc.garcia@oecd.org)**  
**par télécopie au + (33-1) 45 24 13 91**

**Copyright OECD 1999**

**TABLE DES MATIÈRES**

|   |    |
|---|----|
| Introduction.....   | 4  |
| Libéralisation des échanges : le modèle traditionnel de complémentarité.....  | 4  |
| Synergies administratives : exemples de travaux.....  | 5  |
| Accord général sur le commerce de service (AGCS) et accord de base sur les télécommunications : les modèles les plus récents de complémentarité ..... | 10 |
| Modèles bilatéraux et régionaux .....   | 12 |
| Le rôle de la mise en œuvre au niveau international de la politique de la concurrence.....  | 12 |
| Conclusion .....  | 12 |

## **Introduction**

La présente note est consacrée à la question des complémentarités entre la politique commerciale et la politique de la concurrence. Elle s'inspire des travaux réalisés antérieurement par le Groupe de travail du Comité des échanges et par le Groupe de travail n° 1 du Comité du droit et de la politique de la concurrence ainsi que par le Groupe conjoint sur les échanges et la concurrence. Elle a été établie comme suite à la demande formulée par les délégations présentes à la septième réunion du Groupe conjoint, tenue le 10 juin 1998, à l'occasion de l'examen des notes du Secrétariat intitulées Cohérences et incohérences entre les politiques des échanges et de la concurrence et éléments relatifs à la concurrence inclus dans les accords commerciaux internationaux : aperçu général des accords de l'OMC après le cycle d'Uruguay. Les délégations ont été invitées par la coprésidence à compléter leurs observations orales par des commentaires écrits en citant des exemples pratiques de leur propre expérience des complémentarités de la politique commerciale et de la politique de la concurrence. Le Secrétariat n'ayant reçu aucun commentaire au moment de l'établissement de la présente note, celle-ci s'appuie essentiellement sur les thèmes développés lors des débats afin de cadrer la poursuite de cette réflexion par les délégations lors de la huitième réunion du Groupe conjoint.

## **Libéralisation des échanges : le modèle traditionnel de complémentarité**

En général, les politiques de la concurrence et les politiques de libéralisation des échanges sont complémentaires et se renforcent mutuellement. Les cycles successifs de négociations commerciales qui ont eu lieu depuis la fin de la seconde guerre mondiale ont abouti à une réduction spectaculaire des droits de douane au niveau mondial. Avec les cycles de Tokyo et d'Uruguay, des progrès sensibles ont été faits dans le renforcement et l'expansion des règles et disciplines nécessaires pour assurer que les mesures non tarifaires n'entraînent pas de distorsions indues dans les échanges. En réduisant les obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges, la libéralisation des échanges, telle qu'elle est consacrée dans les Accords de l'OMC, crée de nouvelles possibilités d'exportation et favorise la concurrence commerciale internationale, ce qui à son tour encourage l'investissement des entreprises, l'innovation technologique et la croissance économique à long terme. La baisse des droits de douane et le renforcement de la concurrence contribuent à une diminution des prix à la consommation et à la production, alors que l'expansion des échanges qui s'ensuit entraînera une hausse des revenus. En bref, les objectifs ultimes et les résultats d'une politique de libéralisation des échanges efficace seront sur de nombreux points très proches ou très complémentaires de ceux réalisés au moyen des instruments de la politique de la concurrence.

La réduction ou l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges est peut-être la complémentarité la plus naturelle entre la politique commerciale et la politique de la concurrence. En effet, fondamentalement, la politique de la concurrence vise à de nombreux égards à protéger les consommateurs des entreprises privées qui, unilatéralement ou collectivement, fixent des prix qui sont plus élevés que ceux qui prévaudraient sur un marché concurrentiel. Lorsqu'une entreprise, agissant seule ou de concert avec d'autres entreprises, a le pouvoir d'augmenter et de maintenir les prix au-dessus du niveau concurrentiel, elle détient un "pouvoir de marché". Les entreprises n'auront vraisemblablement pas de pouvoir de marché lorsque l'entrée sur un marché particulier est relativement facile. Les droits de douane servent souvent d'obstacles à l'entrée en augmentant les prix des importations qui seraient autrement moins coûteuses. Ils peuvent ainsi entraîner une hausse des prix à la consommation et permettre également aux entreprises nationales, unilatéralement ou collectivement, de relever les prix au-dessus du niveau concurrentiel en tirant parti de la protection contre la concurrence étrangère que leur offrent les droits de douane.

Comme la politique commerciale, la politique de la concurrence vise également à protéger les intérêts des consommateurs en s'occupant de questions qui intéressent directement la prise de décisions par

les entreprises privées. La libéralisation des échanges protège les consommateurs des décisions sous-optimales des entreprises en disciplinant de plus en plus les activités de l'État qui entravent ou faussent indûment ces décisions par rapport à ce qu'elles seraient sur des marchés ouverts et concurrentiels.

La loi sur la concurrence s'efforce de protéger les intérêts des consommateurs des décisions anticoncurrentielles des entreprises au moyen de politiques et de règles qui font obstacle à l'exercice d'un pouvoir de marché privé. Les législations nationales sur la concurrence peuvent être considérées comme complémentaires des accords de libéralisation des échanges car elles ont pour objectif d'assurer que les avantages de ces accords se matérialisent et ne sont pas annulés par des restrictions privées aux échanges. Une vive concurrence sur les marchés nationaux contribue également à une mise en œuvre sans heurt des ajustements structurels découlant des accords de libéralisation des échanges. Il est donc indispensable au succès de la libéralisation des échanges et à un véritable accès au marché que les pratiques anticoncurrentielles soient contrôlées par une action efficace sur le plan de la concurrence. En bref, des politiques de la concurrence bien menées complètent les accords de libéralisation des échanges pour ce qui est de la suppression des obstacles au processus concurrentiel et jouent un rôle important dans la maximisation des avantages des initiatives de libéralisation des échanges.

Outre son rôle complémentaire à celui de la libéralisation des échanges, la politique de la concurrence peut constituer un filet de sécurité important en permettant aux pays de réduire la réglementation directe des prix et des marchés. Le droit de la concurrence peut sauvegarder les intérêts des consommateurs et de la protection sociale, contribuant ainsi au soutien politique en faveur de la réforme de la réglementation.

En conséquence, aussi bien la politique commerciale que la politique de la concurrence peuvent favoriser largement la concurrence et les consommateurs, bien que l'une concerne l'action de l'État "à la frontière", alors que l'autre concerne l'action privée « au-delà de la frontière ». En fait, cette distinction n'est pas toujours claire dans la pratique.

### **Synergies administratives : exemples de travaux**

Dans le même temps, l'application de mesures de politique commerciale ne dispense pas toujours les entreprises des disciplines du droit de la concurrence. Une analyse des différentes circonstances dans lesquelles les mesures commerciales sont pertinentes du point de vue de la politique de la concurrence peut contribuer à mettre en évidence ces synergies.

Un accord commercial restrictif entre producteurs nationaux et étrangers peut être totalement assujéti aux disciplines du droit de la concurrence, quand bien même il a été conclu pour éviter l'application éventuelle de mesures de politique commerciale ou s'y substituer. L'application du droit de la concurrence dans ces cas revêt une importance particulière, car elle limite la possibilité de recours par les producteurs nationaux aux mesures de redressement prévues dans la législation intérieure, ou à d'autres actions visant à obtenir une protection, afin d'inciter les exportateurs étrangers à conclure des accords restrictifs contraires à la loi. Elle peut aussi assurer que les mesures de politique commerciale prises par les autorités publiques sont conformes aux procédures intérieures et à leurs obligations en vertu des accords de l'OMC.

La politique de la concurrence peut être totalement applicable si, suite à l'adoption d'une mesure de politique commerciale, des producteurs nationaux et/ou étrangers s'engagent dans des pratiques anticoncurrentielles, qui limitent encore davantage les échanges ou ont une incidence négative sur la protection des consommateurs. Il peut s'agir à la fois d'accords et de pratiques concertées entre concurrents, nationaux et étrangers, ainsi que d'éventuels abus de position dominante. L'application du droit de la

concurrence, dans ces conditions, constitue une garantie importante pour limiter tout risque que les mesures de politique commerciale n'encouragent une structure anticoncurrentielle sur le marché ou ne se traduisent par des restrictions non transparentes et permanentes aux flux commerciaux.

La présence de mesures de politique commerciale – ainsi que d'autres formes d'intervention publique – peut être un des facteurs pris en compte dans l'analyse de la concurrence, en particulier pour la définition du marché pertinent. Les autorités de la concurrence peuvent circonscrire ce marché au territoire national si la concurrence effective ou potentielle des importations est entravée par des mesures commerciales ou d'autres obstacles réglementaires. Étant donné que cela peut permettre d'établir plus facilement l'existence d'une position dominante sur le marché, le risque est sans doute plus grand que les entreprises nationales soient assujetties à des mesures de politique de la concurrence ou qu'une fusion soit interdite par les autorités de la concurrence. Les obstacles réglementaires peuvent aussi se traduire par une définition plus étroite des produits ou renforcer les effets restrictifs d'un accord entre entreprises, comme certains types de restrictions verticales (par exemple, lorsque la réglementation rend plus difficile la mise en place d'autres points de distribution).

Mis à part ces cas où le droit de la concurrence s'applique, les autorités de la concurrence peuvent aussi jouer un rôle dans le domaine de la politique commerciale par une action de sensibilisation. Cette action de sensibilisation peut revêtir différentes formes et ses modalités particulières dépendent du cadre juridique et institutionnel national. Dans certaines circonstances, les autorités de la concurrence peuvent jouer un rôle général de sensibilisation à l'appui d'une politique commerciale ouverte en mettant en évidence les avantages de cette libéralisation du point de vue du bien-être du consommateur et en renforçant la structure de la concurrence sur le marché. Les autorités de la concurrence peuvent participer directement aux initiatives de libéralisation et de déréglementation des échanges, en particulier lorsque des disciplines complémentaires en matière de droit de la concurrence sont considérées comme indispensables pour assurer que les avantages de cette libéralisation ne sont pas annulés par les pratiques anticoncurrentielles des entreprises dominantes. Les autorités de la concurrence peuvent aussi être consultées lorsque, dans le cadre de l'application de la loi sur les recours commerciaux, des problèmes se posent concernant la structure de la concurrence sur le marché.

Plusieurs exemples peuvent illustrer l'interaction entre les mesures de politique commerciale et l'application du droit de la concurrence.

Le droit de la concurrence canadien accorde une grande importance à la concurrence étrangère effective et potentielle dans l'analyse des effets concurrentiels d'une fusion. Par exemple, l'acquisition en 1989 par Asea Brown Boveri Inc. (ABB) des activités de transport électrique de Westinghouse Canada Inc. a été approuvée par le Tribunal de la concurrence. Cependant, le Tribunal a prévu qu'ABB devrait se dessaisir de certains éléments d'actifs si elle ne parvenait pas à convaincre le Ministère des finances d'accepter certaines mesures de réduction tarifaire, y compris la remise des droits sur les importations de certains transformateurs de grande capacité pendant une période de cinq ans.<sup>1</sup> A l'expiration de l'ordonnance de consentement en 1994, le Directeur des enquêtes et recherches a aidé les parties à entreprendre des démarches auprès du Ministère des finances pour qu'il prolonge la remise des droits jusqu'à la fin de 1999. Le Directeur a conclu que l'ordonnance a permis effectivement de maintenir des conditions concurrentielles de l'offre pour les transformateurs de grande capacité. Elle a aussi permis à

---

1. C'est aux parties à la fusion qui prétendent que la fusion n'empêchera ni ne diminuera sensiblement la concurrence qu'il appartient de demander la réduction tarifaire au Ministère des finances. Ce processus vise généralement à démontrer qu'il existe un large soutien dans le secteur en faveur d'une réduction tarifaire. Demander aux parties à la fusion de rendre plus facile l'entrée sur le marché de concurrents étrangers potentiels (en apparence contre leur propre intérêt bien compris) teste en général la détermination des parties en question ainsi que leurs arguments selon lesquels la fusion n'est pas effectivement anticoncurrentielle .

de nouveaux concurrents étrangers d'entrer sur le marché canadien pour participer à des appels d'offres et obtenir des marchés auprès des services publics canadiens. Cependant, la réduction accélérée des droits de douane sur les importations au titre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis n'a pas conduit, comme on s'y attendait, à l'entrée d'un grand concurrent des États-Unis, qui devait devenir un fournisseur performant et se substituer à la concurrence perdue du fait de la fusion.<sup>2</sup> Lors de la fusion en 1990 de deux grands minotiers canadiens, les parties ont rejeté la proposition initiale du Directeur qui suggérait que la transaction soit différée de six mois après la suppression des restrictions à l'importation pesant sur les producteurs de blé des États-Unis aux termes de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis afin de permettre une vérification factuelle de l'importance de l'entrée des producteurs américains. La transaction a été abandonnée et les études ultérieures ont montré que les importations de farine des États-Unis représentaient moins d'un pour cent de la consommation de farine canadienne en 1991.<sup>3</sup>

Lors de la réunion du 10 juin 1998 du Groupe conjoint, le délégué italien a fait état d'une décision de fusion entre un producteur de sodium de la CE et un producteur bulgare. Le délégué italien a noté que cette fusion se serait traduite par une position dominante mais que les autorités de la concurrence de l'Italie l'ont approuvée à condition que le droit antidumping administré au niveau de la CE soit levé. Le délégué norvégien a cité un cas semblable lors d'une fusion sur le marché des fleurs de la Norvège. Dans ce cas, les autorités de la concurrence norvégienne ont conclu que la fusion créerait une position dominante en Norvège, mais qu'une baisse des droits de douane permettrait aux fleurs en provenance de la Suède d'entrer sur le marché.<sup>4</sup>

Pour ce qui est de l'aluminium, la CE a condamné un accord dans lequel les principaux producteurs d'aluminium des pays occidentaux se sont entendus pour acheter des quantités limitées d'aluminium auprès des organisations du commerce extérieur des pays d'Europe de l'Est en échange de leur engagement de ne pas vendre à d'autres acheteurs potentiels sur le marché de l'Europe de l'Ouest. L'un des arguments avancés par les parties à l'accord anticoncurrentiel pour se défendre a été que la restriction était justifiée car les ventes d'aluminium auprès des organisations du commerce extérieur se seraient faites à un prix de dumping. Cet argument a été rejeté par la Commission qui a déclaré dans sa décision ce qui suit : « Cet argument part de l'hypothèse que des parties privées peuvent s'attribuer des fonctions publiques. Il occulte le fait qu'il existe une grande différence entre la réglementation du commerce par une autorité publique et la réglementation par des cartels. Une autorité publique doit tenir compte des droits et intérêts des parties tierces ainsi que de l'intérêt public général. Une entente se situe généralement dans l'intérêt des participants et ne tient pas compte des deux autres préoccupations ».

---

2. Voir Industrie Canada, Rapport annuel du Directeur des enquêtes et recherches pour l'année se terminant le 31 mars 1995, 24 (1996).

3. Voir Industrie Canada, Rapport annuel du Directeur des enquêtes et recherches pour l'année se terminant le 31 mars 1992, 7 (1992).

4. La coprésidente a cité un cas australien dans lequel les parties à la transaction ont convaincu les autorités de la concurrence que cela ne poserait pas de problème de concurrence en Australie. Cependant, au lendemain de la fusion, la firme fusionnée a recherché une protection contre la concurrence étrangère. Il a aussi cité plusieurs exemples où les entreprises australiennes ont été en mesure de se regrouper dans un environnement de restrictions à l'importation. Le délégué de la Suède a cité un cas de concentration dans la CE dans lequel il a été considéré qu'une entreprise suédoise occupait une position dominante car, en la présence d'un droit antidumping, le marché pertinent a été défini comme le marché de l'UE et non comme le marché mondial.

S'agissant du carbonate de sodium, la CE a condamné en tant qu'abus de position dominante une politique de rabais progressifs de fidélité et de contrats d'approvisionnement mise en œuvre par Solvay, le principal producteur carbonate de sodium sur une partie du marché communautaire pour se fidéliser ses principaux clients. Plusieurs aspects de cette affaire présentent un intérêt. Au moment de l'enquête, des droits antidumping étaient en vigueur à l'égard des producteurs des États-Unis et des producteurs de l'Europe de l'Est. Dans le même temps, la décision de la Commission note que, du fait de modifications des parités de change, Solvay était bien consciente que les producteurs des États-Unis pouvaient vendre en Europe à des prix sensiblement inférieurs aux prix moyens de la CE sans se rendre coupables de dumping et que les droits étaient en cours d'examen. Pour déterminer que Solvay occupait une position dominante sur le marché, la Commission a pris en compte, entre autres facteurs, l'application de droits antidumping. En outre, elle a estimé que le système de rabais progressifs appliqué par Solvay avait pour effet de rendre difficile l'entrée sur le marché d'autres fournisseurs pour le tonnage marginal sans vendre celui-ci à des prix non rentables ou de dumping. La Commission a publié un ordonnance exigeant de Solvay qu'elle abandonne son système de rabais de fidélité et appliquant une amende de 20 millions d'écus.<sup>5</sup>

La Fair Trade Commission du Japon (JFTC) a adopté une décision ordonnant à quatre entreprises japonaises de ne plus s'entendre sur le volume total des importations de carbonate de sodium naturel (« trona ash»), le prix des importations, les taux d'allocation entre entreprises ou les partenaires commerciaux à l'importation. Comme suite à la décision de la JFTC, le marché japonais du carbonate de sodium s'est apparemment modifié de la manière suivante :

- a) augmentation des importations de carbonate de sodium naturel, malgré la baisse tendancielle de la demande, le volume des importations ayant été multiplié par huit durant les quatre années qui ont suivi la décision de la JFTC.
- b) modification sensible des parts de marché entre les producteurs de carbonate de sodium.
- c) accroissement important du volume des importations par importateur et du nombre de partenaires commerciaux.
- d) réduction rapide et majeure du prix du carbonate de sodium – qui a diminué de 20 pour cent durant les quatre années qui ont suivi la décision de la JFTC.

La JFTC a publié des Directives concernant les systèmes de distribution et les pratiques commerciales afin d'empêcher des comportements anticoncurrentiels de la part des agents de distribution exclusifs à l'importation du Japon, qui ont fait pression sur les exportateurs à ne pas vendre de produits aux importateurs japonais parallèles. La JFTC s'est activement attaché à éliminer les pratiques visant à limiter les importations. Par exemple, dans des cas comme la porcelaine hongroise (1994), les pianos allemands (1994) et les crèmes glacées des États-Unis (1994), la JFTC a jugé que les actions prises par les agents de distribution exclusifs du Japon afin de bloquer les importations parallèles violaient la loi antimonopole. Les importations parallèles ont aujourd'hui augmenté.<sup>6</sup>

On peut citer d'autres exemples de la façon dont ces complémentarités sont abordées aux États-Unis. Dans le cas Pilkington de 1994, le Ministère de la justice des États-Unis a accusé une entreprise

---

5. Ces exemples européens sont tirés de la communication de la Communauté européenne et de ses États membres au Groupe de travail sur l'interaction entre la politique commerciale et la politique de la concurrence, en date du 7 juillet 1998. [WT/WGTCP/W/78].

6. Ces exemples japonais sont tirés de la Communication présentée par le Japon au Groupe de travail sur l'interaction entre la politique commerciale et la politique de la concurrence, en date du 26 septembre 1997 [WT/WGTCP/W/32].



britannique et sa filiale américaine de monopoliser le marché mondial du verre plat. Il était reproché à Pilkington d'avoir conclu des accords de licence indûment restrictifs avec ses concurrents probables (y compris des entreprises des États-Unis) et, pendant plus de trois décennies, d'avoir utilisé ces accords et des menaces de poursuites pour empêcher les entreprises des États-Unis d'entrer en concurrence dans la conception, la construction et la gestion d'installations de fabrication de verre plat dans d'autres pays, même si Pilkington ne pouvait plus invoquer de droits de propriété intellectuelle pour justifier de telles restrictions. Cette affaire a été réglée au moyen d'une ordonnance par consentement.

Plus généralement, les travaux réalisés par le Groupe de travail par le passé ont eu pour objectif d'analyser la mesure dans laquelle les associations commerciales, organismes de fixation de normes, d'évaluation de la conformité et de certification, avaient le pouvoir de bloquer l'accès au marché et de limiter la concurrence. Plusieurs cas observés aux États-Unis, y compris ceux concernant les chaudières et les réservoirs sous pression ainsi que le matériel de manutention, ainsi qu'un cas observé en Espagne concernant les armatures en fer pour renforcer le béton ont été examinés.<sup>8</sup> Il est apparu que ces organismes peuvent avoir un pouvoir considérable, directement et indirectement, sur les différents concurrents présents sur un marché et que ce pouvoir a été utilisé pour freiner les importations, en particulier lorsque les entreprises nationales participent aux décisions. Ces cas ont donc fait apparaître une nette complémentarité d'intérêt entre les autorités commerciales et les autorités de la concurrence dans la gestion de ces organismes. En outre, ils ont montré que les deux parties peuvent contribuer à l'élimination d'au moins certaines des pratiques anticoncurrentielles et des pratiques de blocage de l'accès au marché dans ce domaine. De nettes complémentarités sont apparues dans la façon dont elles peuvent travailler pour éliminer les problèmes posés à la fois par les organismes publics et par les organismes privés.

En ce qui concerne les normes techniques et la certification, en particulier, la mise en œuvre de l'accord sur les obstacles techniques au commerce a été citée comme un moyen par lequel les responsables des échanges pouvaient lutter contre les comportements de ces organismes, notamment les organismes publics qui pourraient autrement ne plus relever de la compétence des autorités de la concurrence, qui ont pour effet de bloquer l'accès aux marchés. (Dans plusieurs pays, les actions des administrations ne peuvent être attaquées en vertu du droit de la concurrence.) La large applicabilité de l'accord sur les obstacles techniques aux échanges est aussi précieuse compte tenu du grand nombre d'organismes ayant des responsabilités en matière d'établissement des normes techniques et de certification ; les actions de mise en œuvre des autorités antitrust ne peuvent viser directement que quelques cas peu nombreux en même temps. Néanmoins, les mesures de mise en œuvre du droit de la concurrence par les autorités de la concurrence se sont révélées efficaces contre les agissements des organismes privés de fixation des normes et de certification qui excluaient les entreprises étrangères. Ces actions de mise en œuvre devraient avoir un effet dissuasif sur d'autres organismes et peuvent être encouragées par des actions privées dans les juridictions qui le permettent.

---

7. États-Unis contre Pilkington plc, 1994-2 Trade Case. (CCH) ¶70,842 (D. Ariz. 1994).

8. Voir généralement, la note de synthèse du Secrétariat sur les discussions fondées sur les études de cas.[COM/DAFFE/CLP/TD(98)21] ; et les rapports des États-Unis et du Japon COM/TD/DAFFE/CLP/RD(96)101 ; COM/TD/DAFFE/CLP(96)142 ; COM/TD/DAFFE/CLP(96)141 ; COM/TD/DAFFE/CLP(96)142], COM/TD/DAFFE/CLP(96)145 et ADDENDUM.

**Accord général sur le commerce de service (AGCS) et accord de base sur les télécommunications : les modèles les plus récents de complémentarité**

La notion selon laquelle la libéralisation internationale des services doit être complétée par des dispositions visant à protéger l'ouverture d'un marché des risques de pratiques anticoncurrentielles privées a été expressément reconnue dans l'accord général de l'OMC sur le commerce de service (« AGCS »). Pour ce qui est des secteurs couverts dans des engagements spécifiques des membres, l'article VIII exige de tout Membre qu'il fasse en sorte qu'un fournisseur monopolistique « n'abuse pas de sa position » lorsqu'il entre en concurrence pour la fourniture d'un service se situant hors du champ de ses droits monopolistiques. L'article IX(1) prévoit que les « Membres reconnaissent que certaines pratiques commerciales des fournisseurs de services, autres que celles qui relèvent de l'article VIII, peuvent limiter la concurrence et par là restreindre le commerce des services. » L'article IX oblige chaque Membre à se prêter, à la demande de tout autre Membre, à des consultations concernant ces pratiques en vue de les éliminer. Il impose aussi le devoir de coopérer dans la fourniture de renseignements non confidentiels présentant un intérêt en l'espèce.

Cette position a été poussée encore plus loin dans les négociations dans le cadre de l'AGCS d'un accord sur les télécommunications de base, négociations qui ont été achevées en février 1997. Traditionnellement, le secteur des télécommunications a bien sûr été dominé par des fournisseurs en situation de monopole. A de nombreux égards, l'Accord sur les services de télécommunications de base est l'exemple le plus concret du caractère complémentaire des politiques de la concurrence et des politiques commerciales dans le contexte d'un accord commercial. Cet accord s'applique à la fois aux mesures prises par l'État et aux comportements privés (quoique de façon indirecte) et couvre ces comportements à la fois à la frontière et au-delà de la frontière au moyen d'instruments et de concepts relevant de la politique commerciale comme de la politique de la concurrence.

Plus précisément, le Document de référence annexé à l'Accord contient un engagement général des Membres de maintenir des mesures adéquates pour empêcher les fournisseurs, unilatéralement ou collectivement, d'engager ou de poursuivre des pratiques anticoncurrentielles. Premièrement, un « fournisseur principal » est défini comme un fournisseur qui a la capacité « d'influer de manière importante sur les modalités de la participation (en ce qui concerne le prix et l'offre) sur un marché donné de services de télécommunications de base par suite du contrôle qu'il exerce sur des installations essentielles et de l'utilisation de sa position sur le marché.

En outre, le document de référence donne plusieurs exemples particuliers de pratiques anticoncurrentielles, notamment

- Le subventionnement croisé anticoncurrentiel ;
- L'utilisation des renseignements obtenus auprès de concurrents (d'une manière qui donne des résultats anticoncurrentiels) ;
- La non-mise à la disposition des autres fournisseurs de services en temps opportun des renseignements techniques sur les installations essentielles.

Il concerne aussi les problèmes « d'interconnexion » ; par exemple, les liaisons avec les fournisseurs de réseaux ou services publics de transport des télécommunications permettant aux utilisateurs relevant d'un fournisseur de communiquer avec les utilisateurs relevant d'un autre fournisseur et d'avoir accès à des services fournis par un autre fournisseur, dans les cas où des engagements spécifiques sont souscrits. Cependant, l'ampleur de cette obligation est limitée aux engagements spécifiques souscrits par un Membre. Cette interconnexion doit être assurée :

1. suivant des modalités, à des conditions (y compris les normes et spécifications techniques) et à des tarifs non discriminatoires et sa qualité doit être non moins favorable que celle qui est prévue pour les services similaires dudit fournisseur ou pour les services similaires des fournisseurs de service non affiliés ou pour des filiales ou autres sociétés affiliées ;
2. en temps opportun, suivant des modalités, à des conditions (y compris les normes et spécifications techniques) et moyennant des taxes fondées sur les coûts qui soient transparentes, raisonnables, au contenu de la faisabilité économique, et suffisamment détaillées pour que le fournisseur n'ait pas à payer pour des éléments ou installations du réseau dont il n'a pas besoin pour le service à fournir ; et
3. sur demande, à des points en plus de terminaison du réseau accessibles à la majorité des utilisateurs, moyennant des tarifs qui reflètent le coût de la construction des installations additionnelles nécessaires.

Le document de référence traite aussi de la transparence dans l'optique de l'entrée en vigueur effective de l'Accord. Le public aura accès aux procédures applicables pour une interconnexion avec un fournisseur principal et un fournisseur principal doit mettre à la disposition du public soit ses accords d'interconnexion, soit une offre d'interconnexion de référence. Pour ce qui est du règlement des différends aux termes de l'Accord, le document de référence semble faire une distinction entre les différends concernant des pratiques anticoncurrentielles et les différends concernant l'interconnexion. Aucune forme particulière de règlement des différends n'est prévue pour les pratiques anticoncurrentielles des principaux fournisseurs. Pour ce qui est de l'interconnexion, le document de référence indique que le principal instrument est le recours à un organe interne. Un fournisseur de service demandant l'interconnexion avec un fournisseur principal aura recours, soit : à tout moment, soit après un délai raisonnable qui aura été rendu public, à un organe interne indépendant, peut-être un organe réglementaire.<sup>9</sup> Cet organe doit être habilité à résoudre les différends concernant les modalités, les conditions et taxes d'interconnexion pertinentes dans un délai raisonnable, dans la mesure où celles-ci n'ont pas été établies au préalable. Il est concevable que dans certains pays l'organe choisi ne soit pas un organisme de réglementation mais plutôt une autorité de la concurrence.

Le document de référence essaie aussi d'établir un équilibre entre les objectifs à la fois de la libéralisation du commerce et de la politique de la concurrence et d'autres objectifs sociaux politiques présentant de l'intérêt pour les gouvernements et la société civile. L'Article 3 prévoit que tout Membre a le droit de définir d'obligation en matière de service universel qu'il souhaite maintenir. Toutefois, ces obligations doivent être administrées de manière transparente, non discriminatoire et neutre du point de vue de la concurrence et ne doivent pas être plus rigoureuse qu'il est nécessaire pour le type de service universel défini par le membre. De même, toutes les procédures concernant l'attribution et l'utilisation des ressources limitées, y compris les fréquences, les numéros et les servitudes, seront mises en œuvre de manière objective, opportune, transparente et non discriminatoire.

On peut se demander si les modalités préconisées en matière de complémentarité des échanges et de la concurrence dans le document de référence pour ce qui est des pratiques anticoncurrentielles de l'interconnexion, du règlement des différends et de l'équilibre avec d'autres objectifs pourraient être généralisées dans d'autres accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux. Autrement, s'agit-il d'un modèle spécifique à un secteur, ou y-a-t-il d'autres secteurs où il pourrait être raisonnablement appliqué ? Cet accord reflète-t-il des évolutions technologiques spécifiques et/ou un large consensus entre les pays sur la

---

9. L'organe réglementaire doit être distinct, et non redevable, de tout fournisseur des services de télécommunications de base et ses décisions et les procédures utilisées par les organismes de réglementation doivent être impartiales pour tous les participants au marché.

nécessité d'une réforme réglementaire de ce secteur particulier ? Quelles conditions préalables théoriques ou réglementaires, le cas échéant, sont nécessaires pour que ce modèle puisse s'être reproduit avec succès ?

### **Modèles bilatéraux et régionaux**

D'autres accords bilatéraux et régionaux s'efforcent de tirer parti à des degrés divers de la complémentarité de la politique commerciale et de la politique de la concurrence. Par exemple, l'accord nord-américain du libre échange (NAFTA) dans son chapitre 15, contient des dispositions expresses relatives au monopole et aux entreprises d'Etat. Le NAFTA est un exemple représentatif des types de dispositions trouvés dans ces accords. Il contient des dispositions visant à assurer que les monopoles ne violent pas le NAFTA dans l'exercice d'une autorité réglementaire, administrative ou autre qui leur a été déléguée ; agissent seulement conformément aux considérations commerciales pour l'achat ou la vente de biens ou de services de monopole sur le marché pertinent ; assurent un traitement discriminatoire aux investissements et investisseurs des pays du NAFTA ; ne renforcent ni n'étendent sa position de monopole en dehors des pouvoirs qui lui sont accordés. Pour ce qui est des monopoles d'Etat, les engagements du NAFTA sont plus étroits. Chaque partie doit s'assurer que les entreprises d'Etat ne violent pas le NAFTA dans l'exercice d'une autorité réglementaire, administrative ou autre qui leur a été déléguée ; et accordent un traitement non discriminatoire pour la vente de biens et de services. Ces dispositions ont assujetti aux dispositions concernant le règlement des différends et tâches (chapitre 20) et entre Etat et investisseur (chapitre 11).

Les Délégations pourraient vouloir réfléchir aux enseignements qui peuvent être tirés de l'expérience du NAFTA et des autres modèles bilatéraux et régionaux face aux objectifs complémentaires de la politique commerciale et de la politique de la concurrence.

### **Le rôle de la mise en œuvre au niveau international de la politique de la concurrence**

Le renforcement de la coopération internationale dans le domaine de la concurrence pourrait se traduire par des gains significatifs à la fois du point de vue de la politique de la concurrence et du point de vue de la politique des échanges. Ces gains pourraient découler de l'élimination d'obstacles à l'accès au marché instituée par des pratiques anticoncurrentielles. Cela pourrait se traduire non seulement par une expansion de la libéralisation des échanges et une plus grande sécurité des engagements d'accès au marché, mais aussi par une application plus cohérentes du droit de la concurrence, parallèlement au processus de libéralisation du commerce.

### **Conclusion**

Ce qui précède montre que la politique de la concurrence et la politique commerciale partagent un objectif complémentaire fondamentale : l'élimination et la réduction des barrières aux marchés et des distorsions de ceux-ci. Lorsqu'elles sont poursuivies avec vigueur, la libéralisation des échanges et l'application de la politique de la concurrence sont complémentaires et se renforcent mutuellement. La politique commerciale et la politique de la concurrence se partagent les objectifs communs de la promotion de l'efficacité économique et de la protection sociale et sont fondées sur des principes communs comme la transparence, la non discrimination et la nécessité d'un comportement économique fondé sur des règles. Les objectifs de la politique des échanges que sont la libéralisation commerciale, la non discrimination et la transparence peuvent largement contribuer à renforcer la concurrence sur les marchés. Dans le même ordre d'idée, l'établissement et la mise en œuvre vigoureuse de législation rationnelle sur la concurrence et de politique de la concurrence peuvent généralement beaucoup faire pour assurer des conditions favorables à l'expansion et au maintien d'échange libre ou ouvert entre les pays. La présente note a essayé de montrer

que la complémentarité entre les deux politiques est un élément clé de leur efficacité. En l'absence d'une politique de la concurrence efficace, les gains de la libéralisation des échanges peuvent être compromis comme suite aux restrictions aux échanges imposées par les entreprises privées ou publiques. Inversement, en l'absence d'un processus soutenu de libéralisation des échanges, l'incidence de la politique de la concurrence dans la promotion de la contestabilité des marchés est limitée.