

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

WT/WGTCP/W/1

11 juin 1997

(97-2406)

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

Original: anglais

COMMUNICATION DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE ET DE SES ETATS MEMBRES

La Délégation permanente de la Communauté européenne et de ses Etats Membres a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, en lui demandant de la distribuer aux Membres.

Généralités

A la Conférence ministérielle de Singapour, il a été décidé "d'établir un groupe de travail chargé d'étudier les questions soulevées par les Membres au sujet de l'interaction du commerce et de la politique en matière de concurrence, y compris les pratiques anticoncurrentielles, afin de déterminer les domaines qui pourraient être examinés plus avant dans le cadre de l'OMC".

La présente communication a pour objet d'apporter une première contribution aux travaux de l'OMC dans ce domaine. Elle vise également à faire certaines propositions pour le programme de travail du Groupe.

Introduction

Au cours des 50 dernières années, le GATT/l'OMC a permis une réduction effective des obstacles au commerce dressés par les Etats. Les obstacles tarifaires et non tarifaires, de même que les obstacles réglementaires, ont été soit réduits, soit éliminés. En revanche, alors que les avantages qu'apportent les règles pour ce qui est du comportement des entreprises sont généralement reconnus, aucune n'a été élaborée au niveau international.

L'économie mondiale a aussi évolué et les entreprises ont adopté des stratégies globales ou des méthodes de production internationales. De ce fait, les pays sont devenus interdépendants et les marchés de nombreux biens et services ont pris une dimension régionale, voire mondiale.

Il est intéressant de constater que de plus en plus de pays ont fini par adopter des politiques nationales de la concurrence. Il existe aujourd'hui plus de 50 législations nationales relatives à la concurrence¹, alors qu'il n'y en avait qu'environ une douzaine il y a 15 ans. Les pays, de tous niveaux

¹Dans la présente communication, on entend par législation relative à la concurrence ce qu'on appelle généralement législation antitrust. Il existe quelques législations en la matière (par exemple dans la CE) qui comprennent également des règles relatives aux subventions publiques, mais ces dernières sont déjà visées par des règles dans le cadre de l'OMC dont des instances spécifiques analysent et évaluent le fonctionnement. Il en va de même pour les règles relatives à d'autres instruments de défense commerciale.

de développement, ont donc eu comme préoccupation essentielle d'empêcher que les bénéfices de la libéralisation et de la déréglementation entreprises par les pouvoirs publics ne soient annulés par des obstacles mis en place par le secteur privé et produisant le même effet.

En même temps toutefois, les législations nationales en matière de concurrence n'offrent pas, dans certains cas, tous les moyens requis pour lutter contre des pratiques anticoncurrentielles qui revêtent une dimension internationale. De nombreuses pratiques s'étendent au territoire de plusieurs Etats ou peuvent prendre leur source en dehors de la juridiction d'une autorité nationale de la concurrence. En outre, lorsque des entreprises se partagent le marché mondial ou des marchés régionaux ou se livrent à des pratiques anticoncurrentielles transfrontières (par exemple, lorsqu'elles abusent de leur pouvoir sur le marché international en traitant les fournisseurs ou les clients de manière inéquitable), les consommateurs et producteurs d'un pays donné ne sont plus les seuls à être concernés.

Les pays en développement peuvent avoir un intérêt spécial dans le débat sur la concurrence: comme ils ne disposent que de ressources limitées pour faire respecter leurs législations en la matière qui, d'ailleurs, n'en sont qu'à leurs débuts, la promotion de conditions de concurrence égales entre les entreprises peut revêtir un intérêt particulier. C'est à l'instigation des pays en développement que la CNUCED a adopté, en 1980, un code détaillé relatif aux pratiques commerciales restrictives. Il serait aujourd'hui possible à bien des égards, de pousser cette initiative plus loin dans le cadre de l'OMC, tant en examinant comment l'amplifier, par exemple en assortissant les principes convenus d'éléments contraignants, qu'en envisageant de nouvelles questions telles que la coopération internationale.

Les pays en développement peuvent se heurter à des difficultés particulières en ce qui concerne l'adoption de règles nationales ou d'autres règles; c'est pourquoi il convient d'accorder une attention spéciale à leurs préoccupations et problèmes particuliers.

Le commerce et la concurrence du point de vue des politiques

La politique de la concurrence est un trait fondamental des économies de marché et des régimes juridiques de nombreux Membres de l'OMC. Elle vise à porter à un degré aussi élevé que possible la prospérité des pays, quels que soient leur taille et leur niveau de développement. Tout en soutenant la compétitivité des branches de production, elle protège également le droit des entreprises à participer à la concurrence et celui des consommateurs à acheter au prix le plus bas. C'est la société dans son ensemble qui en bénéficie. En outre, lorsqu'elles sont effectivement appliquées, les législations sur la concurrence peuvent contribuer à préserver l'ouverture des économies nationales, de même qu'à intégrer davantage les marchés.

L'adoption de règles de concurrence au niveau national peut aussi constituer un moyen de s'attaquer aux pratiques anticoncurrentielles qui sont mises en oeuvre uniquement sur un marché intérieur, mais qui sont le fait de sociétés agissant à partir de pays tiers.

L'absence de disciplines communes fondamentales en matière de concurrence au niveau international peut dans certains cas entraîner une annulation *de facto* des engagements commerciaux pris par les Membres de l'OMC. S'il est vrai que certains principes convenus au niveau multilatéral ont déjà été négociés dans le cadre de l'OMC (entre autres dans le domaine des télécommunications de base), des principes communs peuvent néanmoins accroître la cohérence du système commercial dans son ensemble.

Par suite de la libéralisation continue dans le cadre de l'OMC, il est possible que des entreprises soient davantage portées à se partager des marchés d'une manière artificielle ou à se livrer à des pratiques anticoncurrentielles internationales, ce comportement étant de plus en plus payant. En raison, assurément,

de la mondialisation du comportement des entreprises, le nombre de cas que traitent les autorités de la concurrence, et qui ont une dimension internationale, s'est multiplié de façon spectaculaire.

La mondialisation a également d'autres effets: les entreprises seront de plus en plus soumises aux prescriptions spécifiques des législations sur la concurrence en vigueur dans les différents pays où elles exercent des activités. Une convergence progressive des procédures et de certaines mesures correctives dans des cas déterminés peut abaisser leurs coûts et accroître la sécurité juridique de leurs opérations. Pour les autorités de la concurrence, les possibilités de chevauchement en seraient réduites et les éventuelles décisions contradictoires évitées.

Enfin, la mondialisation exige aussi une plus grande coopération entre les autorités de la concurrence. De grands progrès ont été accomplis récemment dans ce domaine, notamment par la voie d'accords bilatéraux. Il est probable que ceux-ci évolueront encore, tant dans leur portée que dans leur structure.

Du point de vue des échanges commerciaux, les autorités nationales, en appliquant efficacement leurs législations sur la concurrence, mettront en place des marchés plus intégrés et plus accessibles et réduiront ainsi les possibilités de commerce déloyal et la nécessité de recourir aux instruments de défense commerciale qui en découle.

Les législations sur la concurrence qui sont appliquées avec efficacité viendront à l'appui des mesures de libéralisation autonomes prises par les Membres dans les domaines du commerce et de l'investissement. Elles offrent le cadre réglementaire approprié pour se protéger contre les pratiques anticoncurrentielles sur le marché intérieur auxquelles se livrent tous les producteurs, y compris les entreprises (étrangères) établies sur le territoire national. Plus généralement, une politique de la concurrence vigoureuse et neutre peut en général accompagner et équilibrer les effets nocifs possibles de la libéralisation de l'investissement.

Pourquoi il conviendrait d'envisager l'adoption d'un cadre international de règles de concurrence

La Communauté européenne et ses Etats membres se félicitent de l'établissement du Groupe de travail:

- l'OMC a un rôle à jouer pour encourager tous ses Membres, quel que soit leur niveau de développement, à promulguer et à appliquer effectivement une législation nationale en matière de concurrence;
- l'OMC pourrait déterminer utilement les principes essentiels qui sont communs aux différentes législations nationales en la matière, et dans quelle mesure ils le sont;
- l'OMC pourrait examiner utilement comment il est possible de renforcer l'efficacité et la cohérence des politiques nationales des différents Membres en matière de concurrence. Parallèlement, il est possible d'encourager une coopération plus poussée entre les autorités nationales de la concurrence, dans la mesure où les instruments de coopération peuvent vaincre les obstacles que l'internationalisation du comportement des entreprises oppose à l'application des législations;
- les travaux de l'OMC pourraient contribuer à prévenir les conflits de droit et de juridiction entre les pays et à promouvoir une convergence progressive des législations en matière de concurrence, ce qui augmenterait la sécurité juridique des sociétés qui ont des activités dans différents pays et réduirait le prix à payer pour se conformer aux législations en la matière;

- l'OMC pourrait examiner s'il est possible d'envisager pour l'avenir l'adoption, par consensus, de certains principes contraignants communs aux législations et procédures en matière de concurrence. Cet examen permettrait de voir si la démarche de l'OMC pour ce qui est de la politique de la concurrence pourrait englober tous les secteurs (produits, services, entreprises publiques) ou être sectorielle.

L'OCDE et la CNUCED sont tout à fait susceptibles de contribuer à ces travaux. A ce jour, l'OCDE a accompli un travail important, en rassemblant comme elle le fait les pays dotés de politiques élaborées en matière de concurrence. Il sera toujours des plus utiles que cette contribution se poursuive. Le rôle de la CNUCED a entre autres été de débattre de questions qui présentent un intérêt particulier pour les pays en développement; il conviendrait qu'elle continue à le faire. Il importera cependant d'encourager les travaux futurs éventuels de ces organisations en veillant à ce qu'ils ne soient pas menés de façon isolée, mais qu'ils soient cohérents avec le processus de l'OMC et le soutiennent.

Domaines de travail possibles du Groupe de travail de l'OMC

La Communauté européenne est favorable à ce que le programme de travail du Groupe de travail soit graduel et progressif. Pour en faciliter la progression, les travaux pourraient se dérouler selon la séquence indiquée ci-après et les efforts pourraient se concentrer sur les questions qui ont une dimension multilatérale. Sur un plan général, on pourrait examiner la question de savoir comment accroître la confiance de la communauté commerçante dans le processus législatif relatif à la concurrence. A cet égard, il peut être utile, dans un premier temps, de mettre en évidence les principales pratiques anticoncurrentielles dont on pense qu'elles ont une incidence préjudiciable au commerce international ou à l'investissement.

Lorsqu'il définira son programme de travail, le Groupe de travail pourrait procéder comme suit:

- 1) Répertorier les pratiques anticoncurrentielles qui restreignent le commerce international ou le développement et voir quel est l'état d'avancement des régimes de la concurrence des pays Membres de l'OMC

Il pourrait être plus facile, grâce à ces travaux, d'évaluer comment renforcer une application effective, cohérente et non discriminatoire des politiques de la concurrence. Le Groupe pourrait répertorier les principales pratiques anticoncurrentielles qui restreignent le commerce international ou le développement, ou qui menacent d'exercer cet effet, dans l'économie mondiale de plus en plus ouverte.

A titre d'exemple, le Groupe pourrait examiner les difficultés et préoccupations particulières que les pays en développement éprouvent pour ce qui est des règles de concurrence, y compris des questions telles que les effets des cartels internationaux sur leurs marchés.

Le Groupe pourrait examiner plus avant quels sont les pays Membres de l'OMC qui ont adopté des législations nationales sur la concurrence afin de réglementer les accords restrictifs, les monopoles et les fusions. Parallèlement, les accords et arrangements internationaux existant en matière de concurrence pourraient être répertoriés.

- 2) Examiner la possibilité pour tous les Membres de l'OMC de s'engager à adopter des législations nationales en matière de concurrence et des systèmes d'application, en tenant compte des structures et des niveaux de développement des marchés nationaux

Ces travaux pourraient porter sur les questions suivantes:

Quelles sont les caractéristiques fondamentales des législations sur la concurrence que l'on peut considérer comme étant d'application générale?

Droit substantiel: Quels sont les types de comportement des entreprises qui sont généralement visés par les législations sur la concurrence et comment sont-ils classés? Quelles sont les pratiques qui sont considérées comme anticoncurrentielles dans la plupart des pays? Comment les pratiques sont-elles évaluées par les autorités de la concurrence? Dans quelle mesure les législations sur la concurrence s'appliquent-elles à tous les secteurs de l'économie (biens, services, entreprises publiques)? Quelles sont les exceptions prévues dans les législations des Membres? Comment sont-elles justifiées et comment sont-elles traitées dans la pratique? Serait-il possible de les réduire ou de les éliminer?

Droit processuel: Quelles sont les procédures qui s'appliquent dans les différents pays? Quels sont les domaines où, en raison de la disparité des procédures en vigueur dans les différents pays, l'application d'une législation sur la concurrence peut soulever des difficultés ou accroître le prix à payer pour s'y conformer?

Accès aux tribunaux nationaux: Dans la plupart des juridictions, les lois sur la concurrence font partie intégrante de la législation nationale des pays et créent des droits et obligations réciproques entre les individus. Pour les affaires de concurrence, comment l'accès aux tribunaux ou à des organismes d'examen indépendants est-il généralement réglementé dans les différentes juridictions? Existe-t-il des seuils ou d'autres obstacles dans certains pays?

Application effective et non discriminatoire: Les mesures d'exécution prises par une autorité de la concurrence en vertu de ses propres pouvoirs d'enquête font partie intégrante des législations sur la concurrence à côté des actions privées. Quels sont les pouvoirs juridiques dévolus aux autorités de la concurrence dans la plupart des pays, comment sont-ils exercés et comment les ressources sont-elles généralement affectées? Comment les droits qu'ont les entreprises de solliciter une action de la part d'une autorité de la concurrence sont-ils réglementés? Les sanctions qu'infligent les Membres sont-elles généralement proportionnelles au préjudice économique causé par un comportement et sont-elles suffisamment sévères pour avoir un effet dissuasif?

Transparence: Comment la transparence de l'application de la législation sur la concurrence est-elle assurée dans les différents pays? Est-il possible de l'améliorer?

- 3) Examiner la question de savoir si et comment la coopération entre les autorités peut être soutenue dans le cadre de l'OMC

La mondialisation du comportement des entreprises a accru la nécessité d'une coopération internationale. Le Groupe de travail pourrait répertorier les pratiques en vigueur et les leçons à tirer de cette expérience: quelle est la nature des dispositions internationales actuelles (pour ce qui est du partage des renseignements en possession de la partie à qui ils sont demandés, de la collecte des renseignements au nom de la partie demanderesse, de la sauvegarde des renseignements)? Il serait ensuite possible d'examiner quels instruments de coopération sont susceptibles d'améliorer l'application effective de la politique de la concurrence.

- 4) Examiner la question de savoir si les Membres de l'OMC pourraient mettre en évidence un ensemble de principes communs qui pourraient être adoptés au niveau international

Les travaux pourraient permettre de recenser les questions qui se posent dans le domaine des procédures (par exemple en ce qui concerne les fusions, l'accès aux tribunaux nationaux, les affaires faisant l'objet d'une coopération internationale) et dans celui des lois ou principes matériels (cartels, y compris les soumissions concertées et les cartels d'exportation, les boycotts, les alliances, les fusions, les abus de position dominante, les pratiques verticales).

- 5) Examiner dans un deuxième temps dans quelle mesure le règlement des différends pourrait être appliqué à l'OMC pour assurer le respect de dispositions multilatérales éventuelles relatives à la politique de la concurrence