

**DIRECTION DES ECHANGES  
DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIERES, FISCALES ET DES ENTREPRISES****COM/TD/DAFFE/CLP(2000)45/FINAL  
A usage officiel****Groupe conjoint sur les échanges et la concurrence****EVALUATION DES REGLES DE L'OMC ET DES REGLES DE CONCURRENCE APPLICABLES  
AUX ENTREPRISES A DROITS EXCLUSIFS ET SPECIAUX**

*A la réunion du 9 juin 2000 du Groupe conjoint, des Délégations ont examiné la présente Note. Elles ont estimé que le document allait aussi loin que possible pour le moment et sont convenues de le clore suivant la procédure écrite. Il a été décidé que les Délégations soumettraient leurs éventuelles observations par écrit au Secrétariat pour le 14 juillet 2000 et que le document serait révisé sur cette base et leur serait renvoyé pour approbation finale selon la procédure écrite. Par ailleurs, le Co-Président a fait observer que l'étude soulevait une question importante de réglementation, à savoir la séparation des segments concurrentiels d'un secteur. Il a aussi noté que la réforme de la réglementation figure au programme de travail, et il a proposé que des travaux soient par conséquent entrepris, comme suite à cette étude, sur la séparation verticale après que le Comité du droit et de la politique de la concurrence aurait achevé ses travaux sur ce sujet. La présente Note a été révisée compte tenu des observations reçues et approuvée suivant la procédure écrite le 7 novembre 2000.*

**JT00101367  
Ta.6392 - 07/12/2000-17/12/2000**Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

## TABLE DES MATIÈRES

EVALUATION DES REGLES DE L'OMC ET DES REGLES DE CONCURRENCE APPLICABLES AUX ENTREPRISES A DROITS EXCLUSIFS ET SPECIAUX	3
Résumé	3
1. Droits exclusifs ou spéciaux	4
2. Principales questions de concurrence liées aux échanges dans la distribution d'électricité, les télécommunications et l'agriculture	4
3. Evaluation de la politique de la concurrence et des règles de l'OMC	5
Introduction	6
I. Typologie des entreprises à droits exclusifs ou spéciaux	7
II. Vue d'ensemble statistique des entreprises commerciales d'Etat à droits exclusifs dans les économies de l'OCDE	12
III. Analyse fondée sur les examens sectoriels	14
IV. Evaluation	24
APPENDICE STATISTIQUE	30
BIBLIOGRAPHIE	33

### Tableaux

Tableau 1. Droits exclusifs ou spéciaux limitant l'entrée : types et objectifs	10
Tableau 2. Entreprises à droits exclusifs des économies de l'OCDE notifiées en tant qu'entreprises commerciales d'Etat (classification provisoire)	14
Tableau 3. Disciplines générales de non-discrimination de l'OMC pour les entreprises à droits exclusifs ou spéciaux	25
Tableau A.1. Échanges internationaux dans les secteurs de l'électricité, des transports et des communications des économies de l'OCDE	30
Tableau A.2. Parts de marché des anciennes entreprises monopolistiques dans les télécommunications	31
Tableau A.3. Parts de marché à l'exportation et à l'importation des plus grandes entreprises commerciales d'Etat	31
Tableau A.4. Intensité d'entreprises publiques par secteur	32

**EVALUATION DES REGLES DE L'OMC ET DES REGLES DE CONCURRENCE  
APPLICABLES AUX ENTREPRISES A DROITS EXCLUSIFS ET SPECIAUX**

**Résumé**

1. Cette note a pour but d'évaluer les règles de l'OMC et de la concurrence applicables aux entreprises bénéficiant de droits exclusifs ou spéciaux qui limitent l'entrée sur le marché. Ce thème est important pour deux raisons : premièrement, le comportement de ces entreprises peut parfois être considéré comme se situant à la frontière entre l'activité commerciale autonome d'une entreprise, qui est soumise à la politique de la concurrence, et l'intervention de l'État, qui est soumise aux règles de l'OMC. Deuxièmement, ces entreprises sont encore importantes sur le plan commercial. L'étude est axée sur trois secteurs : la distribution d'électricité, les télécommunications et l'agriculture.

2. Il convient, d'entrée, de formuler plusieurs réserves au sujet de cette étude. Bien que l'étude ne tire pas de conclusions fermes de l'analyse de chacun de ces secteurs, elle souligne la difficulté d'établir des comparaisons entre ces secteurs en raison des différences qui existent du point de vue de leurs caractéristiques économiques, de l'historique de leurs réglementations, de leur justification économique et des paramètres sociaux. Ces différences sont particulièrement marquées entre le secteur agricole, d'une part, et l'électricité et les télécommunications, d'autre part. L'étude ne couvre pas les entreprises en tant que telles, mais porte sur toutes les entreprises qui bénéficient de droits exclusifs ou spéciaux, qu'elles soient publiques ou privées. Enfin, bien que l'étude porte sur les entreprises ayant des droits exclusifs ou spéciaux qui limitent l'entrée sur le marché, toutes les Délégations ne sont pas d'accord sur le fait que les droits exclusifs ou spéciaux à l'exportation limitent effectivement l'entrée sur le marché, et elles estiment que, pour évaluer de façon plus complète les effets de ces droits sur la concurrence et les échanges, il faudrait une analyse plus approfondie des conditions de la concurrence, notamment des distorsions causées par les mesures commerciales, les subventions et autres aides de l'État.

3. Au cours de la réunion du 9 juin 1999 du Groupe conjoint, les Délégations ont examiné la présente note. Elles ont estimé que le document allait aussi loin que possible pour le moment et sont convenues de clore le document suivant la procédure écrite. Il a été décidé que les Délégations soumettraient leurs éventuelles observations par écrit au Secrétariat pour le 14 juillet 2000 et que le document serait révisé sur cette base et renvoyé aux Délégations pour approbation finale suivant la procédure écrite. Par ailleurs, le Co-Président a fait observer qu'une question importante concernant la réglementation qui se dégageait de l'étude était la séparation des segments concurrentiels et non concurrentiels d'un secteur. Il a aussi noté que le programme de travail englobe la réforme de la réglementation et il a proposé que des travaux faisant suite à cette étude soient entrepris sur la séparation verticale après que le Comité du droit et de la politique de la concurrence aurait achevé ses travaux sur ce sujet.

## **1. Droits exclusifs ou spéciaux**

4. Cette étude distingue quatre types de droits exclusifs ou spéciaux qui limitent l'entrée sur le marché, suivant les objectifs recherchés : réglementation d'un monopole naturel et/ou protection du service universel ; protection de l'industrie nationale contre la concurrence des importations ; accroissement des recettes fiscales et/ou protection de la santé publique<sup>1</sup> ; et renforcement de la coopération entre les producteurs et/ou de leur pouvoir de négociation dans le domaine de la commercialisation. Des droits exclusifs ou spéciaux ne créent pas forcément un pouvoir de marché, mais ils en créent un lorsque leur exercice n'est pas limité efficacement par l'existence de biens ou de services substituables.

5. Des droits exclusifs ou spéciaux réglementant un monopole naturel et/ou protégeant le service universel existent communément parmi les économies de l'OCDE dans les services d'utilité publique, encore que les notifications à l'OMC mentionnées ici n'en couvrent qu'une faible proportion. La plupart des gouvernements n'ont pas déclaré les services d'utilité publique (électricité, gaz et eau) même si ceux-ci se sont vus accorder des droits exclusifs.

6. Tandis que les conditions d'un monopole naturel sont supposées exister dans la fourniture de services de réseau, notamment le transport et la distribution d'électricité, une entreprise de services publics bénéficie souvent d'une franchise géographique, de sorte que les droits exclusifs peuvent aussi couvrir des secteurs concurrentiels.

7. Les droits exclusifs ou spéciaux destinés à la mise en œuvre de politiques telles que l'obligation de service universel et l'accroissement des recettes peuvent parfois être remplacés par des instruments plus efficaces et moins susceptibles de restreindre les échanges et la concurrence. Toutefois, pour déterminer si cette substitution est souhaitable dans un cas donné, il faudrait, entre autres, une analyse des paramètres sociaux qui sous-tendent le régime réglementaire existant.

## **2. Principales questions de concurrence liées aux échanges dans la distribution d'électricité, les télécommunications et l'agriculture**

8. Dans les télécommunications et l'électricité, d'importantes réformes ont été amorcées afin de supprimer les droits exclusifs et spéciaux ou d'en limiter la portée, mais il subsiste des obstacles à la concurrence et aux échanges. Dans le secteur de l'électricité, la plupart des économies de l'OCDE maintiennent des franchises territoriales exclusives pour la vente au détail d'électricité, sauf pour les gros consommateurs, et dans les télécommunications la structure du marché reste fortement monopolistique pour les services de réseau locaux. Dans ces deux secteurs, l'accès non discriminatoire et efficace au service de réseau est la clé du développement de la concurrence et du commerce international. Un régime d'accès efficace et non discriminatoire couvrant la tarification et d'autres conditions pourrait faciliter l'entrée concurrentielle, la réduction des prix pour les consommateurs et le maintien et l'extension du service de réseau. La séparation du segment de monopole et du segment concurrentiel, par exemple le transport et la production d'électricité, est un moyen de promouvoir l'entrée et l'accès au marché dans le segment concurrentiel.

9. Si les gains sur le plan des échanges sont susceptibles d'être considérables dans ces branches, des préoccupations se font jour à propos des effets d'une libéralisation asymétrique sur le pouvoir de négociation internationale, la concurrence et les coûts échoués.

---

1. Un gouvernement ne poursuit pas forcément ces deux objectifs (augmentation des recettes budgétaires et protection de santé publique) lorsqu'il accorde un droit exclusif.

10. Dans le secteur agricole, les droits élevés consolidés dans les listes de l'OMC doivent être réduits, non seulement pour accroître les gains liés au commerce international mais aussi pour promouvoir la concurrence sur le marché national. Aussi longtemps que le droit de douane reste très élevé, les importations ne peuvent pas limiter les prix intérieurs.

11. Même si une certaine inquiétude se manifeste devant la possibilité de voir les entreprises commerciales exportatrices dans le secteur agricole exercer des pouvoirs de monopsonne et de monopole pour obtenir une position concurrentielle « déloyale » à l'exportation, la concurrence sur le marché mondial est susceptible de restreindre ces pouvoirs.

### **3. Évaluation de la politique de la concurrence et des règles de l'OMC**

12. Les règles de l'OMC n'abordent pas directement l'existence de droits exclusifs ou spéciaux. Le droit de la concurrence n'aborde pas non plus directement l'existence de ces droits, hormis certaines exceptions dans l'UE, encore que, dans quelques pays, les autorités chargées de la concurrence s'occupent indirectement par le biais des mesures de défense de la concurrence.

13. Les règles de l'OMC obligent les pays membres à éviter de prendre des mesures risquant de compromettre les principes de non-discrimination de l'OMC ou les engagements des gouvernements en matière de libéralisation. Les règles de l'OMC obligent aussi, dans une certaine mesure, les pays membres à empêcher un monopole à l'importation ou un fournisseur de services bénéficiant d'un monopole de compromettre ces principes ou engagements. Les dispositions de l'OMC visent donc à la fois les mesures gouvernementales applicables aux entreprises à droits exclusifs et spéciaux et leur action autonome, qui peuvent induire une discrimination à l'encontre des produits étrangers.

14. Il peut exister, cependant, quelques failles importantes :

- L'AGCS oblige un gouvernement à veiller au comportement non discriminatoire d'un fournisseur de services bénéficiant d'un monopole seulement pour des services ou des fournisseurs de services étrangers sur les marchés qui sont soumis à des engagements de libéralisation.
- De l'avis des Délégations, les règles de l'OMC ne couvrent efficacement le pouvoir de marché d'une entreprise à droits exclusifs ou spéciaux que du côté de l'offre ou du côté de la demande – mais pas des deux à la fois.

15. De façon quelque peu paradoxale, les disciplines actuelles de l'OMC risquent de devenir de plus en plus inappropriées avec la libéralisation des conditions d'entrée car, une fois supprimés les droits exclusifs ou spéciaux, les dispositions de l'OMC relatives à ces droits cessent d'être applicables, même si une entreprise continue d'exercer un puissant pouvoir de marché. A cet égard, le document de référence de l'Accord sur les services de télécommunications de base peut fournir d'importants enseignements.

16. Il ne semble pas exister de lacunes majeures dans le droit de la concurrence à l'égard de la conduite des entreprises à droits exclusifs ou spéciaux qui ont des effets d'exclusion anticoncurrentiels. Par conséquent, le droit de la concurrence, lorsqu'il existe, peut appuyer fortement le principe de non-discrimination de l'OMC applicable au réseau.

17. Il est important de veiller à la cohérence entre les politiques de réglementation et de concurrence, par exemple pour la définition des marchés et l'identification du pouvoir de marché et du comportement anticoncurrentiel, étant donné que la politique réglementaire contribue de plus en plus à promouvoir la

concurrence, en particulier en faisant appliquer l'accès non discriminatoire au réseau dominant. La mise en œuvre du droit de la concurrence est facilitée lorsque le segment de monopole est séparé des segments concurrentiels.

18. Les ententes dans le secteur agricole sont exemptées des interdictions imposées par le droit de la concurrence dans certains pays, encore que ces exemptions ne s'étendent pas normalement aux ententes fermées ou au boycottage conjoint.

19. Une mise en œuvre appropriée des politiques nationales, notamment la politique de la concurrence, réduira sensiblement le risque de voir la suppression des droits exclusifs porter préjudice au pays qui entreprend de libéraliser, même en cas de libéralisation unilatérale et asymétrique. Une coordination internationale des efforts de libéralisation des marchés renforcera encore cette perspective. La libéralisation ne peut induire une concurrence internationale active que si la mise en œuvre de la politique de la concurrence empêche la collusion à l'échelle internationale.

20. Enfin, de l'avis de certaines Délégations, avec la libéralisation de la concurrence dans le commerce de gros et/ou de détail, une question pourrait se poser dans le cas de l'électricité. Une fois qu'une entreprise intégrée verticalement qui était un acheteur monopsonique d'électricité devient un vendeur monopolistique de services de distribution, les dispositions du GATT pour un importateur monopolistique ou les dispositions de l'AGCS pour un fournisseur monopolistiques s'appliquent-elles aux services de réseaux fournis aux producteurs d'électricité étrangers ?

## **Introduction**

21. L'étude a pour but d'évaluer les règles de l'OMC et les règles de la concurrence existantes à l'égard des entreprises à droits exclusifs ou spéciaux dans les pays de l'OCDE. Une analyse de cette question du point de vue des échanges et de la concurrence est importante pour deux raisons. Premièrement, le comportement de ces entreprises semble parfois se situer à la frontière entre l'activité commerciale autonome d'une entreprise, qui relève de la politique de la concurrence, et l'intervention de l'état, qui relève des règles de l'OMC. Deuxièmement, tandis que la libéralisation du régime d'entrée touche de nombreux secteurs, les entreprises à droits exclusifs ou spéciaux tiennent encore une place importante sur le plan commercial.

22. Il convient, d'entrée, de formuler plusieurs réserves au sujet de cette étude. Bien que l'étude ne tire pas de conclusions fermes de l'analyse de chacun de ces secteurs, elle souligne la difficulté d'établir des comparaisons entre ces secteurs en raison des différences qui existent du point de vue de leurs caractéristiques économiques, de l'historique de leurs réglementations, de leur justification économique et des paramètres sociaux. Ces différences sont particulièrement marquées entre le secteur agricole, d'une part, et l'électricité et les télécommunications, d'autre part. L'étude ne couvre pas les entreprises en tant que telles, mais examine toutes les entreprises qui bénéficient de droits exclusifs ou spéciaux, qu'elles soient publiques ou privées. Enfin, bien que l'étude porte sur les entreprises ayant des droits exclusifs ou spéciaux qui limitent l'entrée sur le marché, toutes les Délégations ne sont pas d'accord sur le fait que les droits exclusifs ou spéciaux à l'exportation limitent effectivement l'entrée sur le marché, et elles estiment que, pour évaluer de façon plus complète les effets de ces droits sur la concurrence et les échanges, il faudrait une analyse plus approfondie des conditions de la concurrence, notamment des distorsions causées par les mesures commerciales, les subventions et autres aides de l'État.

23. Cette étude se compose de quatre sections. La première donne des définitions et une typologie des droits exclusifs et spéciaux. A partir de celle-ci, la section II présente une vue d'ensemble statistique des entreprises commerciales à droits exclusifs qui ont été notifiées à l'OMC par des pays de l'OCDE. La

section III analyse les principales questions de concurrence liées aux échanges, ainsi que le champ d'application des dispositions de l'OMC et des règles de concurrence aux entreprises à droits exclusifs ou spéciaux, sur la base d'examens sectoriels couvrant l'électricité, l'agriculture et les télécommunications. La section IV présente une évaluation.

## **I. Typologie des entreprises à droits exclusifs ou spéciaux**

### *Définition opérationnelle des droits exclusifs ou spéciaux dans la présente étude*

24. L'étude est axée principalement sur les entreprises à droits exclusifs ou spéciaux qui limitent l'entrée sur le marché. Pour les besoins de la présente étude, ces droits incluent le droit d'opérer dans un marché sous réserve d'une certaine forme de restriction réglementaire à l'entrée. Un droit exclusif limite l'octroi de ce droit à une seule entreprise, comme une franchise monopolistique pour un marché particulier ou un droit monopolistique de commercialisation d'un produit particulier. Un droit spécial limite l'octroi de ce droit à plusieurs entreprises concurrentes, sur la base de considérations telles que l'équilibre entre la demande et l'offre<sup>2</sup>. Ces restrictions à l'entrée sont susceptibles de créer un pouvoir de marché si la marge d'action de l'entreprise n'est pas sensiblement limitée par l'existence de biens ou de services substituables. Les entreprises bénéficiant de droits exclusifs ou spéciaux correspondant à cette définition technique peuvent être des entreprises publiques ou privées, ou mixtes. L'accès spécial à une aide financière de l'État n'entre pas dans le champ de l'étude, car il est assimilé principalement à une question de « subventions »<sup>3</sup>.

25. En ce qui concerne la relation avec les entreprises commerciales citée à l'article XVII du GATT, les entreprises à droits exclusifs ou spéciaux définies ci-dessus ne constitueraient qu'un sous-ensemble des entreprises visées par l'article XVII. Bien que le GATT n'ait pas donné de définition précise d'une entreprise commerciale, le Mémoire de 1994 sur l'article XVII en donne une définition large : ce sont « des entreprises publiques et non publiques, y compris des offices de commercialisation, qui ont des droits ou privilèges exclusifs ou spéciaux, y compris des pouvoirs légaux ou constitutionnels, dans l'exercice desquels elles influent, par leurs achats ou leurs ventes, sur le niveau ou l'orientation des importations ou des exportations ». En revanche, la catégorie des entreprises à droits exclusifs ou spéciaux définie ci-dessus est probablement plus large que celle des fournisseurs dont il est question à l'article VIII de l'AGCS. Celui-ci inclut dans cette catégorie un petit nombre de fournisseurs de services, autorisés ou établis par un État, seulement lorsque la concurrence entre eux est substantiellement empêchée<sup>4</sup>.

### **Typologie des entreprises à droits exclusifs ou spéciaux**

26. Un État peut octroyer à une entreprise des droits exclusifs ou spéciaux sur les activités suivantes : ventes intérieures d'un produit, importation, production, ventes de produits locaux sur le marché national et à l'exportation, et exportation de produits locaux. Les deux premiers droits exclusifs autorisent une

---

2. La Directive de l'UE sur les télécommunications publiée en mars 1996 donne la définition suivante des droits spéciaux : droits qui limitent à deux ou plus, selon des critères autres qu'objectifs, proportionnés et non discriminatoires, le nombre d'entreprises autorisées à fournir ces services de télécommunications ou à exploiter ces réseaux.

3. Cela ne suppose pas, toutefois, que la règle existante de l'OMC relative aux subventions couvre suffisamment les subventions.

4. L'article VIII(5) prévoit que « (l'article VIII) s'applique aussi aux fournisseurs exclusifs de services dans les cas où un Membre, formellement ou de facto, (a) autorise ou établit un petit nombre de fournisseurs de services et (b) empêche substantiellement la concurrence entre ces fournisseurs sur son territoire.

entreprise à contrôler le niveau de l'offre (des produits importés et locaux) sur le marché national, tandis que les trois derniers autorisent une entreprise à contrôler, ou à déterminer largement, l'offre de produits fabriqués localement.

27. Il est important de noter qu'un droit exclusif d'acheter un produit local a un effet équivalent à celui d'un droit exclusif de vendre un produit local. L'un ou l'autre droit peut engendrer un pouvoir de marché à l'achat comme à la vente. La même remarque s'applique à un droit exclusif de vendre sur le marché intérieur ou d'acheter pour le marché intérieur. L'un ou l'autre droit peut conférer un pouvoir de marché aussi bien du côté de l'offre que du côté de la demande. Les droits exclusifs ou spéciaux ne créent pas nécessairement un pouvoir de marché. Surtout, l'exercice d'un pouvoir de marché du côté de l'offre peut être limité par la concurrence sur le marché des produits si un droit exclusif ne couvre qu'une part restreinte de l'offre concurrente disponible sur un marché. En outre, l'exercice d'un pouvoir de marché du côté de la demande peut être limité si les fournisseurs de l'entreprise bénéficiant d'un droit exclusif en contrôlent efficacement le fonctionnement<sup>5</sup>.

28. L'octroi par l'État de ces droits exclusifs ou spéciaux à une entreprise est motivé par quatre grands objectifs d'action (voir le tableau 1).

#### *Réglementer le monopole naturel et/ou protéger le service universel*

29. Dans des secteurs tels que l'électricité et le gaz, les droits exclusifs reposent généralement sur des considérations liées au monopole naturel. L'entrée est soumise à des restrictions de façon à éviter un chevauchement onéreux des investissements qui alourdirait le coût moyen d'approvisionnement. Tandis que des conditions de monopole naturel sont réputées exister dans la fourniture de services de réseau tels que le transport de l'électricité, une entreprise de services d'utilité publique se voit souvent accorder une franchise d'offre géographique, de sorte que le champ des droits exclusifs octroyés couvre également des activités potentiellement concurrentielles comme la production d'électricité. Lorsqu'une telle franchise de vente a une dimension nationale, elle implique un droit exclusif d'acheter mais aussi d'importer. Lorsque cette franchise est locale, les franchisés locaux peuvent se livrer concurrence pour l'achat de produits sur le marché de gros, comme c'est le cas dans le secteur de l'électricité aux États-Unis, même s'ils ont parfois un pouvoir monopolistique sur le marché local.

30. Une justification connexe mais distincte de l'octroi de droits exclusifs est le souci de préserver la capacité financière d'une entreprise d'assurer un service universel, par exemple un service postal uniforme sur tout le territoire national. En vertu de cette obligation, le même bien ou service doit être fourni au même prix indépendamment des différences de coûts significatives qu'implique la desserte de zones géographiques ou de catégories de clients différentes, et indépendamment des différents niveaux de demande émanant de ces clients. Lorsqu'il en est ainsi, la concurrence dans le segment libéralisé pourrait faire disparaître la source de financement pour les segments non rentables du marché. Dans cette optique, l'entrée serait autorisée dans la mesure où elle n'aurait pas d'impact négatif sur les bénéfices d'une entreprise en place astreinte à l'obligation de service universel<sup>6</sup>.

---

5. Souvent, une coopérative offre une structure d'organisation dans laquelle les fournisseurs membres empêchent l'entreprise chargée d'un service commun tel que les stocks et la commercialisation d'exercer son pouvoir de marché à leur encontre [voir Milgrom et Roberts (1992)].

6. Sur ce point, la Cour de justice européenne a formulé en 1991 un avis clair en ce qui concerne l'interprétation de l'article 90(2) du Traité de Rome (Corbeau (C-230/91) : « l'exclusion de la concurrence ne se justifie cependant pas dès lors que sont en cause des services spécifiques dissociables du service d'intérêt général (...), dans la mesure où ces services (...) ne mettent pas en cause l'équilibre économique du service d'intérêt économique général assumé par le titulaire du droit exclusif. »



31. On peut observer un raisonnement analogue dans certaines entreprises commerciales important des produits agricoles, surtout dans les pays en développement. Les objectifs déclarés de ces entreprises consistent à assurer la disponibilité de marchandises à prix abordables pour les consommateurs locaux et à réaliser des économies d'échelle dans les opérations commerciales<sup>7</sup>.

*Protéger l'industrie nationale contre la concurrence des importations*

32. Les droits exclusifs à l'importation sont généralement octroyés pour protéger l'industrie nationale. La restriction des importations rend le prix intérieur plus élevé que le prix international, tout en déplaçant la demande vers l'industrie nationale. Le monopole à l'importation permet aussi de protéger le revenu des producteurs nationaux contre les fluctuations des prix internationaux en ajustant le niveau de la marge. Les monopoles à l'importation créés à cet effet étaient fréquents dans le secteur agricole. Des droits exclusifs pour les ventes intérieures peuvent servir également à protéger l'industrie nationale, lorsque les entreprises titulaires de ces droits exercent une discrimination à l'encontre des produits importés, par exemple en leur appliquant un taux de marge plus élevé que pour les produits locaux. Cependant, en vertu des règles de l'OMC, les monopoles ne sont pas autorisés à offrir une protection moyenne supérieure aux engagements consolidés d'un membre.

*Accroître les recettes budgétaires et/ou préserver la santé publique*

33. L'État peut accorder à une entreprise le droit exclusif de vendre un produit particulier, qu'il soit d'origine nationale ou étrangère, dans le but d'accroître les recettes et/ou de contrôler la consommation de produits jugés nocifs pour la santé. Certains pays ont choisi les boissons alcoolisées, le tabac et le sel pour réaliser ces objectifs, car la demande intérieure de ces produits est relativement inélastique par rapport au prix<sup>8</sup> et, en outre, la réduction de leur consommation peut constituer un objectif de santé publique pour les autorités. Ces deux objectifs ne vont pas forcément de pair. Un État peut poursuivre un seul de ces objectifs lorsqu'il octroie un droit exclusif. Étant donné que les entreprises concernées détiennent un droit exclusif de vendre la catégorie de produits spécifiée, elles peuvent fort bien avoir également un droit exclusif implicite d'acheter et d'importer. A la place d'un droit exclusif de vendre, une entreprise peut se voir accorder seulement un droit exclusif de produire le produit désigné, tandis que les importations sont régulées par un droit de douane.

*Renforcer la coopération entre les producteurs et/ou leur pouvoir de négociation au stade de la commercialisation*

34. Autre objectif gouvernemental de l'octroi de droits exclusifs est de promouvoir la coopération entre les producteurs sur le front de la commercialisation et d'autres activités économiques afin d'améliorer leur efficacité et de renforcer leur pouvoir de négociation dans le domaine de la commercialisation<sup>9</sup>. Quelques pays exportateurs de produits agricoles ont conservé ces entreprises commerciales, qui ont le droit exclusif d'exporter les produits locaux, soit en tant que vendeur unique soit en tant que seule autorité pouvant octroyer des licences. Ces droits exclusifs ont pour but de réduire le

---

7. Une entreprise commerciale ayant ces objectifs est un type d'« entreprise canalisante », selon le terme employé par certains pays en développement (voir OMC (1995)).

8. Une faible élasticité-prix implique une perte sèche réduite imputable au taux de marque rapporté au coût marginal.

9. Bien entendu, d'aucuns font valoir que cela peut aussi accroître l'avantage concurrentiel international de ces entreprises.

risque pour les agriculteurs grâce à la mutualisation des risques de marché et de stimuler la production et les ventes grâce au partage des coûts de R-D et de collecte d'information et de promotion des ventes<sup>10</sup>. En outre, les droits exclusifs peuvent aussi avoir pour but de renforcer le pouvoir de négociation international des producteurs locaux et de faciliter la discrimination de prix entre les marchés. Cela peut être généralement le cas lorsque leur part du marché mondial est significative. Les producteurs contrôlent souvent efficacement ces entreprises, avec un représentant du secteur qui supervise leurs opérations. Certaines de ces entreprises ont aussi le droit exclusif de vendre la production nationale sur le marché intérieur.

**Tableau 1. Droits exclusifs ou spéciaux limitant l'entrée : types et objectifs**

	Droit exclusif ou spécial	Monopole naturel/service universel	Protection de l'industrie nationale contre la concurrence des importations	Recettes budgétaires/santé publique	Coopération entre producteurs/pouvoir de négociation des producteurs
Contrôle du marché national	Ventes intérieures de toutes sources concurrentes d'un produit	•	(•)	•	
	Importation	(•)	•	(•)	
Contrôle de l'offre du produit local	Production	(•)		(•)	
	Commercialisation du produit local				•
	Exportation du produit local				•
Exemple		Service d'utilité publique	Entreprise commerciale agricole d'Etat tournée vers l'importation	Monopole du tabac et de l'alcool	Entreprise commerciale agricole d'Etat tournée vers l'exportation

Note: • désigne les principaux droits exclusifs spéciaux et (•) désigne les droits supplémentaires.

### *Autres instruments d'action*

35. L'octroi de droits exclusifs ou spéciaux n'est pas le seul moyen d'action dont disposent les pouvoirs publics pour réaliser les objectifs précités. Il existe souvent des solutions de rechange efficaces, qui sont parfois moins restrictives pour les échanges et la concurrence, tout en remédiant aux carences potentielles du marché que les droits exclusifs ou spéciaux étaient censés corriger. La présente section du

10. Voir OMC (1995) et OCDE (1996) au sujet de l'objectif d'efficacité des entreprises commerciales tournées vers l'exportation.

document examine certaines de ces solutions de rechange. Cependant, de l'avis de certaines Délégations, le choix final entre les différentes solutions possibles est une décision complexe qui, on le comprend, nécessite la prise en compte de nombreux facteurs, notamment le contexte social et historique des mesures réglementaires existantes.

36. La protection d'un monopole naturel contre une entrée inefficace ne requiert pas toujours des droits exclusifs couvrant tous les stades de la chaîne de l'offre dans un secteur particulier. Ces droits peuvent être limités aux activités du monopole naturel, l'entrée et la concurrence étant autorisées dans les segments concurrentiels (l'efficace économique exige aussi, entre autres choses, un régime d'accès efficace)<sup>11</sup>. De surcroît, il importe de noter que les importants investissements irrécupérables réalisés par l'exploitant en place qui caractérisent souvent ce type d'activité rendent la structure de monopole naturel viable et découragent le chevauchement inefficace des infrastructures de réseau. Un régime d'accès efficace réduit aussi considérablement l'incitation à un contournement inefficace de l'infrastructure de réseau existante.

37. Une obligation de service universel ne nécessite pas non plus de droits exclusifs ou spéciaux, du moins sur une base *ex ante*. Autoriser une entreprise en place à rééquilibrer les structures tarifaires en fonction des coûts supplémentaires éliminerait la possibilité d'une entrée motivée par une politique d'écramage. Même si les structures tarifaires réglementées demeurent faussées, la mise en place d'un dispositif de financement indépendant des segments non rentables du service universel supprimera la nécessité de restrictions à l'entrée. A titre d'exemple, le recours aux appels d'offres pour des subventions en vue de fournir des services de télécommunications aux régions excentrées rendrait la concurrence possible à la fois dans les régions rentables et dans les régions non rentables et réduirait le coût total du service<sup>12</sup>. Même si les structures tarifaires réglementées demeurent faussées et qu'un financement indépendant du service universel n'est pas disponible, l'application d'un prix d'accès approprié permettrait à la fois de libéraliser l'entrée (*ex ante*) et de préserver la capacité financière de l'entreprise en place d'assurer le service. Ce prix d'accès pourrait dédommager l'exploitant en place de la perte de bénéfices due à l'entrée par écramage dans les segments de prix élevés du marché<sup>13</sup>.

38. La protection de l'industrie nationale contre la concurrence des importations ne nécessite pas forcément de droits d'importation exclusifs. Les droits de douane, à moins d'être excessivement élevés, assurent une protection sans supprimer la concurrence émanant du commerce international. Les droits de douane sont également transparents du point de vue du niveau de protection assuré à l'industrie nationale. Au demeurant, pour maintenir les ressources des agriculteurs, un soutien direct des revenus peut être beaucoup plus efficace qu'un soutien des prix du marché par restriction des importations car cette dernière intervention peut réduire l'efficace à la fois de l'importation et de la consommation. Et s'il s'agit de stabiliser les revenus, des instruments financiers permettant de se couvrir contre les risques de fluctuation des prix des produits agricoles sont parfois disponibles. Les marchés de ces instruments peuvent devenir plus efficaces et moins coûteux pour les agriculteurs avec l'intégration des marchés agricoles nationaux

---

11. Il importe aussi de noter que la libéralisation du régime d'entrée n'est pas en soi de nature à compromettre les avantages d'une intégration verticale entre une activité commerciale ayant des caractéristiques de monopole naturel et d'autres activités commerciales.

12. Ainsi, en Australie, l'obligation de service universel dans les télécommunications peut faire l'objet d'un appel d'offres. Le soumissionnaire retenu devient un fournisseur exclusif du service durant la période contractuelle, mais il est exposé à une concurrence *ex ante*.

13. A titre d'exemple, si une entreprise entrant par écramage provoque la perte d'une unité de ventes d'une entreprise en place en vendant une unité sur le marché dont le prix est réglementé à un niveau élevé, un prix d'accès couvrant à la fois le coût marginal d'accès et la marge bénéficiaire de l'entreprise en place sur ce marché pourrait compenser la perte financière que cette dernière subit du fait de cette entrée (voir Armstrong et al (1994)).

sous l'effet des échanges internationaux et la mutualisation plus efficiente des risques. De même, la fiscalité peut se substituer aux droits exclusifs d'importation et de commercialisation intérieure destinés à accroître les recettes, tout en laissant jouer la concurrence dans les échanges internationaux et nationaux. Une plus grande efficience de l'offre due à cette concurrence permet à un État d'augmenter ses recettes à un moindre coût économique. Enfin, des entreprises communes permettent parfois de promouvoir la coopération entre producteurs pour des activités déterminées sans nécessairement restreindre la concurrence entre elles.

## **II. Vue d'ensemble statistique des entreprises commerciales d'Etat à droits exclusifs dans les économies de l'OCDE**

39. Cette section présente une vue d'ensemble statistique des entreprises commerciales d'Etat à droits exclusifs, à partir de données notifiées par les économies de l'OCDE à l'OMC entre 1995 et 1996. Selon ces déclarations, il existe au total 62 entreprises commerciales d'Etat dans la moitié environ des pays de l'OCDE (voir tableau 2)<sup>14</sup>. Cette vue d'ensemble étant établie à partir des notifications faites dans le contexte du GATT, les entreprises de télécommunications et autres entreprises de services, même si elles ont des privilèges exclusifs ou spéciaux, ne sont pas recensées. Avant de passer à l'analyse, il est intéressant de noter que le présent document traite des entreprises ayant des droits exclusifs ou spéciaux qui limitent l'entrée sur le marché. Toutes les Délégations ne s'accordent cependant pas à penser que les droits exclusifs ou spéciaux à l'exportation limitent effectivement l'entrée sur le marché, et ces Délégations excluraient par conséquent de l'analyse ci-dessous les droits exclusifs et spéciaux à l'exportation. Cela laisserait penser que, pour évaluer plus complètement les effets de ces droits sur la concurrence et les échanges, il faudrait une analyse plus approfondie des conditions de la concurrence, notamment les distorsions causées par les subventions et autres aides publiques.

40. La description qui suit est consacrée aux entreprises à droits exclusifs. Aucune entreprise à droits spéciaux (selon la définition donnée à la section I) n'a été déclarée. Il ressort du tableau 2 que 36 des 62 entreprises déclarées détiennent des droits exclusifs sur l'une au moins des cinq activités suivantes : vente intérieure d'un produit, importation, production, commercialisation/achat de produits locaux, et exportation<sup>15</sup>.

41. Il y a lieu de noter les points suivants :

- Ces entreprises appartiennent pour la plupart au secteur agricole : 28 entreprises sur 36. Trois autres entreprises sont liées à l'agriculture (sel et alcool industriel).
- On peut douter que la notification soit complète pour le monopole naturel/le service universel.

---

14. Dans le dénombrement des entreprises commerciales, les entreprises commerciale régionales, qui sont spécialisées dans un produit commun, telles que les offices provinciaux des spiritueux au Canada et les administrations régionales de commercialisation aux Etats-Unis, sont comptées comme une seule entité. Les entreprises ayant un rapport de mère-filiale sont aussi comptées comme une seule entreprise. Les entreprises vendant des produits très différents (par exemple, du tabac et des boissons alcoolisées) sont comptées séparément pour chaque produit.

15. Les notifications n'indiquent pas toujours clairement quels droits exclusifs ou spéciaux sont accordés à ces entreprises ni dans quelle mesure ils sont contraignants. La classification du tableau 2 n'a donc qu'un caractère provisoire.

- Deux pays seulement ont signalé des entreprises dans les secteurs du gaz et de l'électricité alors qu'une compagnie du gaz/de l'électricité ayant une franchise monopolistique pour la totalité du marché national aurait, formellement ou de facto, un droit exclusif sur l'importation d'électricité. Les notifications couvrent trois entreprises des secteurs de l'électricité et du gaz<sup>16</sup>. Par ailleurs, presque aucun pays de l'OCDE n'a notifié d'entreprises ou d'agences infranationales qui sont susceptibles d'avoir des droits exclusifs ou spéciaux sur les marchés locaux de l'électricité, du gaz ou de l'approvisionnement en eau.
- Le champ des monopoles protectionnistes à l'importation dans le secteur agricole a été sensiblement réduit, à la suite de l'Accord sur l'agriculture conclu dans le cadre du Cycle d'Uruguay<sup>17</sup>, encore que des droits très élevés aient été souvent instaurés à défaut. Sur 28 entreprises commerciales agricoles d'Etat, il n'existe que deux monopoles à l'importation qui servent explicitement l'objectif de protection. Tous les deux concernent le riz et font exception au processus de conversion en équivalents tarifaires de la protection au moyen d'entreprises commerciales d'Etat<sup>18</sup>. Les autres entreprises commerciales agricoles d'Etat ont pour objectif soit l'accroissement des recettes budgétaires/la santé publique<sup>19</sup>, soit le resserrement de la coopération entre les producteurs.
- Les monopoles du tabac, de l'alcool et du sel sont encore importants. Il existe 10 entreprises de ce type dans six pays. La plupart d'entre elles ont des droits exclusifs à la fois sur les ventes intérieures et sur les importations. Quelques-unes ne détiennent des droits exclusifs que pour la production, vraisemblablement parce que les importations sont limitées par des droits de douane.
- Selon les notifications, les entreprises commerciales d'Etat destinées à promouvoir la coopération/le pouvoir de négociation des producteurs sont concentrées dans trois grands pays exportateurs de produits agricoles. Environ la moitié de ces entreprises ont des droits de commercialisation à la fois sur les marchés locaux et sur les marchés d'exportation.

---

16. Elles possèdent les réseaux et ont des droits exclusifs à l'importation, à l'exportation ou les deux à la fois. Bien qu'elles ne soient pas décrites dans les notifications, il est probable que ces entreprises ont aussi la franchise monopolistique pour les ventes intérieures.

17. Ce chiffre ne tient pas compte des entreprises qui ont un accès exclusif aux contingents tarifaires.

18. L'importation de riz par le Japon est une exemption de cette nature. Cependant, en avril 1999, le gouvernement japonais a mis en œuvre une tarification pour le riz en remplaçant son contingent d'importation par un contingent tarifaire.

19. Toutefois, il importe de noter que quelques monopoles de l'alcool et du tabac ont exercé effectivement une discrimination à l'encontre des importations, comme en témoignent les différends commerciaux au GATT et dans la CE.

**Tableau 2. Entreprises à droits exclusifs des économies de l'OCDE notifiées en tant qu'entreprises commerciales d'Etat (classification provisoire)**

	Agriculture	Autres	Total	Principaux produits	No. de pays	Droits exclusifs notifiés	
Monopole naturel/service universel	0	3	3	Électricité et gaz	2	Importation, exportation et (ventes intérieures)	
Protection de l'industrie nationale contre la concurrence des importations	2	1	3	Riz	3	Importation	
Recettes budgétaires/santé publique	10	3	13	Tabac, alcool, sel, opium	6	Ventes intérieures et importations ou uniquement production	
Coopération entre producteurs/pouvoir de négociation des producteurs	Commercialisation (ou achat) du produit local	7	1	8	Sucre, céréales, poisson, houblon	3	Ventes intérieures et exportation
	Exportation	9	0	9	Céréales, vin, produits laitiers, fruits	2	Exportation
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>8</b>	<b>36</b>				

Note : 1) Au total, 14 pays de l'OCDE ont déclaré l'existence d'entreprises commerciales d'Etat, et 11 pays Membres ont déclaré celles ayant des droits exclusifs entre 1995 et 1996.

2) Le champ des secteurs agricoles correspond généralement au champ couvert par l'Accord sur l'agriculture, qui comprend le tabac et les boissons alcoolisées mais non le poisson et le sel.

Source : Notifications à l'OMC.

### III. Analyse fondée sur les examens sectoriels

42. Cette section analyse comment les règles de la concurrence et celles de l'OMC s'attaquent aux restrictions potentielles de la concurrence et des échanges par des entreprises à droits exclusifs ou

spéciaux, sur la base d'examens sectoriels couvrant la fourniture d'électricité, l'agriculture et les télécommunications. Elle passe en revue les droits exclusifs ou spéciaux, la structure de marché, les principales questions de concurrence liées aux échanges et l'application des règles de concurrence et des règles de l'OMC. Du point de vue de la politique de la concurrence, les secteurs de l'électricité et des télécommunications soulèvent la même question, celle du contrôle du pouvoir de marché d'un réseau souvent intégré sur le plan vertical. Dans l'agriculture, les effets des entreprises commerciales d'Etat sur la concurrence internationale représentent le problème majeur. S'agissant des règles de l'OMC, le GATT s'applique à l'agriculture et l'AGCS aux télécommunications, tandis que le secteur de l'électricité relève à la fois du GATT et de l'AGCS<sup>20</sup>.

### *Droits exclusifs ou spéciaux et structure du marché*

43. La plupart des économies de l'OCDE ont mis en œuvre des réformes de fond dans les télécommunications et l'électricité, afin de supprimer les droits exclusifs ou spéciaux ou d'en limiter la portée. Dans les télécommunications, les droits exclusifs ou spéciaux limitant l'entrée sur le marché ont été supprimés dans la plupart des pays de l'OCDE, avec l'entrée en vigueur de l'Accord de l'OMC sur les services de télécommunications de base en février 1998<sup>21</sup>. Dans le secteur de l'électricité, de nombreux pays ont commencé de libéraliser la production et la vente en limitant les droits exclusifs au transport et à la distribution et en mettant fin aux franchises territoriales exclusives, d'abord pour les plus gros consommateurs.

44. Ce processus de libéralisation dans les télécommunications et l'électricité a découlé du constat selon lequel une restriction des droits exclusifs ou spéciaux permettra d'ouvrir le secteur jusqu'ici protégé à la concurrence et de corriger les inefficiences dans les secteurs monopolistiques réglementés. Dans de nombreux pays de l'OCDE, l'application de la réforme de la réglementation a montré clairement que la concurrence induit des gains économiques substantiels, sous la forme d'une baisse des prix et des coûts et d'une amélioration du choix en matière de produits<sup>22</sup>. Il est également reconnu que des objectifs d'action tels que le service universel, la réalisation de recettes et la protection des revenus peuvent souvent être atteints avec d'autres instruments plus efficaces et moins restrictifs. Cependant, on notera que l'ouverture à la concurrence peut poser de sérieux problèmes de transition, s'agissant notamment des coûts échoués de quelques entreprises en place et de la perte de privilèges pour certaines catégories de consommateurs. La conception et la mise en œuvre de mécanismes appropriés afin de résoudre ces problèmes est une condition nécessaire pour obtenir un soutien politique à la réforme.

45. Dans le secteur agricole, l'Accord de l'OMC sur l'agriculture, à quelques exceptions près, s'est traduit par la conversion de mesures non tarifaires telles que les restrictions quantitatives à l'importation et

---

20. Nous supposons dans ce rapport que l'électricité produite est elle-même un bien tandis que sa distribution est un service, du fait que tous les pays de l'OCDE, à l'exception de certains pays insulaires, ont des droits consolidés pour l'électricité produite. L'article 37 de l'UE, qui est l'un des articles clés assurant la libre circulation des marchandises à l'intérieur de l'UE, s'applique à l'électricité (voir la deuxième note du paragraphe 34). Cependant ni les règles de l'OMC ni les décisions du groupe spécial ni celles de l'Organe d'appel n'indiquent clairement si l'électricité est un service ou non. (Toutefois, selon certains, les rédacteurs du GATT ont supposé que l'électricité était un service [OMC (1998b) sur les services énergétiques]).

21. Des Etats représentant ensemble 82 pour cent des recettes mondiales des services de télécommunications de base se sont engagés à laisser jouer intégralement la concurrence à partir de février 1998 et d'autres Etats représentant 6 pour cent des recettes mondiales ont pris le même engagement pour 2005 ou plus tôt [OMC (1998a)].

22. Voir OCDE (1997), AIE (1999), Armstrong *et al* (1994) et Helm et Jenkinson (1998).

d'autres mesures imposées par le biais des entreprises commerciales d'Etat en droits de douane consolidés sujets à des engagements de réduction. Dans certains cas, les droits qui en ont résulté sont trop élevés pour permettre une concurrence efficace des importations sur le marché intérieur. Autrement dit, même dans les cas où des entreprises privées sont maintenant autorisées à pénétrer sur le marché, le niveau élevé des droits de douane peut continuer de les empêcher d'importer. Prévoyant cela, les membres de l'OMC se sont aussi engagés à accorder des niveaux minimum d'accès à des taux inférieurs de droits de douane au moyen de contingents tarifaires. Ces taux sont aussi consolidés et sujets à des engagements de réduction. Certaines entreprises commerciales d'Etat conservent leur statut d'importateur unique dans les cas où elles se voient attribuer des contingents dans le cadre des contingents tarifaires ou lorsqu'elles ont un rôle dans l'administration de ce système. Ces dispositions relatives à l'accès au marché dans l'Accord de l'OMC sur l'agriculture n'ont rien changé aux droits exclusifs d'exportation dont jouissent les entreprises commerciales d'Etat, mais l'Accord interdit effectivement aux entreprises commerciales de restreindre les échanges au moyen de mesures non tarifaires.

### *Structure de marché*

46. Dans les industries de réseau telles que l'électricité et les télécommunications, les segments de monopole sont encore importants. Dans le secteur de l'électricité, le transport et la distribution resteront des activités de monopole naturel. En ce qui concerne les télécommunications, les exploitants en place exercent toujours une position dominante sur les réseaux locaux, même dans les pays qui ont libéralisé les services locaux depuis une décennie (voir le tableau A.2 de l'Appendice statistique). Par conséquent, ces services de réseau sont souvent soumis à une réglementation des prix<sup>23</sup>. En outre, l'entreprise en place qui possède le réseau est souvent intégrée verticalement et opère à la fois sur les marchés réglementés et sur les marchés libres.

47. A la différence des services de réseau – où le pouvoir de marché résulte d'une structure de marché très concentrée et d'énormes coûts irrécupérables d'entrée – la plupart des marchés agricoles ont des structures concurrentielles, même si les droits exclusifs des entreprises commerciales d'Etat peuvent engendrer un pouvoir de marché dans certaines circonstances. Des droits d'importation exclusifs peuvent aisément induire un pouvoir de marché sur le marché national d'un pays qui ne détient pas d'avantage comparatif dans l'agriculture : dans un tel pays, le niveau des importations influe nettement sur les prix intérieurs. Cependant, si certaines Délégations font valoir que certains marchés agricoles tels que les marchés internationaux de céréales sont hautement concentrés, d'autres estiment qu'en raison de leur part de marché limitée, les entreprises commerciales exportatrices d'Etat dans le secteur agricole n'ont guère ou pas de pouvoir de marché effectif et doivent plutôt s'aligner sur les prix des marchés mondiaux (voir le tableau A.3 de l'Appendice statistique). Ces entreprises sont en concurrence les unes avec les autres et avec les entreprises privées sur le marché mondial, même si chacune d'elles a un droit exclusif d'exporter sa production nationale.

---

23. Des prix réglementés excessivement bas sur le réseau local du fait d'un rééquilibrage insuffisant des tarifs peuvent assurer à l'exploitant en place une position dominante durable en décourageant l'entrée dans le réseau local.



## *Principales questions de concurrence liées aux échanges*

### *Principales questions de concurrence*

48. Dans les télécommunications et l'électricité, la suppression des droits exclusifs ou spéciaux limitant l'entrée sur le marché est une étape nécessaire vers l'ouverture des activités économiques pour lesquelles la concurrence est possible et efficace. C'est aussi une étape critique du développement du commerce international dans ces secteurs. Alors que les droits exclusifs ou spéciaux ont été presque entièrement éliminés dans les télécommunications, dans le secteur de l'électricité le processus de suppression des franchises monopolistiques locales a tout juste commencé. Sa progression dépend pour une bonne part de la coopération des collectivités locales dans les pays où les administrations locales ont le pouvoir de délivrer les autorisations. A l'heure actuelle, dans nombre de pays même le commerce intérieur de l'électricité est soumis à des restrictions.

49. Une fois l'entrée libéralisée, assurer le respect des règles de concurrence par les entreprises verticalement intégrées devient crucial dans des industries de réseau telles que l'électricité et les télécommunications. Une entreprise qui opère à la fois dans le segment de la fourniture d'un service de réseau et sur des marchés libéralisés est incitée et apte à exercer une discrimination à l'encontre d'entreprises concurrentes pour l'accès au réseau et à transférer les coûts du marché non réglementé au marché réglementé lorsque le prix des services de réseau est soumis à une réglementation fondée sur les coûts. En outre, dans le secteur des télécommunications, où les externalités de réseau sont considérables, l'opérateur en place est incité à refuser l'interconnexion afin de maintenir son avantage concurrentiel lié à la taille plus grande de son réseau, bien que l'interconnexion soit profitable aux consommateurs. Une application efficace des règles de concurrence visant les mesures prises par les exploitants en place afin d'alourdir les coûts des entreprises rivales est donc cruciale pour faciliter l'entrée des concurrents nationaux et étrangers. A cet égard, une intervention réglementaire clé consiste à exiger que l'entreprise en place verticalement intégrée assure un accès non discriminatoire à son réseau, en ce qui concerne à la fois le prix<sup>24</sup> et d'autres éléments tels que l'accès aux informations concernant le service de réseau. De surcroît, la séparation entre le segment de monopole et les segments concurrentiels fait que l'exploitant du réseau n'est plus incité à exercer une discrimination à l'encontre des entreprises dans les segments concurrentiels. La séparation facilite également la mise en œuvre de la réglementation restante applicable à l'exploitant du réseau.

50. Dans le secteur agricole, l'abaissement des droits consolidés très élevés pourrait avoir pour effet de réduire les prix intérieurs et pourrait avoir un effet positif sur les échanges internationaux et la concurrence, en particulier si les importateurs monopolistiques ne sont pas en mesure de revenir à des restrictions non tarifaires. De même, la suppression des droits d'exportation exclusifs pourrait donner un plus grand rôle aux forces du marché en déterminant les schémas de production et d'échanges. En fin de compte, cependant, il faudrait, selon certaines Délégations, évaluer ces avantages potentiels dans le cadre d'une analyse plus complète des conditions de la concurrence et des caractéristiques qui prévalent sur les marchés agricoles internationaux.

---

24. Quand une entreprise fournissant un service de réseau à goulet d'étranglement est intégrée sur le plan vertical, il est difficile de définir le tarif d'accès non discriminatoire, étant donné que le prix d'accès pour l'usage interne du service de réseau peut représenter simplement un prix de transfert au sein de la structure verticale. Lorsqu'une entreprise de ce type assimile le coût supplémentaire d'accès au coût d'accès véritable, seule une tarification (en deux parties) prévoyant un prix d'accès supplémentaire égal au coût supplémentaire garantira la non-discrimination [voir Armstrong *et al.* (1994)]. Par conséquent, une estimation fondée sur les coûts pourrait s'avérer nécessaire pour garantir la non-discrimination dans ces circonstances.

*Questions internationales*

51. Les gains induits par les échanges sont susceptibles d'être élevés dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications. Dans les industries de réseau, le commerce international amplifie les gains découlant de l'expansion des réseaux interconnectés, ce qui est manifestement le cas des télécommunications et de nombreux marchés de l'électricité. Les échanges et les investissements internationaux intensifient la concurrence dans les secteurs où l'exploitant en place maintient souvent une position dominante à la faveur de droits exclusifs hérités.

52. Dans les industries de réseau, la libéralisation des marchés externes semble plus lente que celle des marchés nationaux, comme en témoigne la marge prix-coûts plus élevée pour les télécommunications internationales que pour les télécommunications intérieures. Outre les inquiétudes habituelles concernant l'impact de la libéralisation externe sur l'industrie nationale, il existe des préoccupations spécifiques des entreprises à droits exclusifs ou spéciaux.

53. L'une d'entre elles concerne l'impact de la libéralisation sur le pouvoir de négociation international. Dans le secteur des télécommunications, la libéralisation asymétrique entre les pays peut affaiblir le pouvoir de négociation d'un exploitant national par rapport à l'exploitant monopolistique étranger dans le cadre des accords de règlement internationaux. Dans certains cas, cela a entraîné la mise en place de mesures de réglementation des pratiques, notamment l'obligation d'un rendement proportionnel ou l'obligation d'uniformité pour les taux de rendement comptables. Toutefois, ces préoccupations nationales sont susceptibles de freiner la libéralisation et d'entraîner le maintien de prix internationaux élevés. Une préoccupation du même ordre est observée dans l'agriculture. L'un des arguments avancés pour maintenir des entreprises commerciales d'Etat exportatrices est le souci de renforcer le pouvoir de négociation pour assurer des prix à l'exportation plus élevés, surtout sur les marchés où les importations sont contrôlées par des monopoles.

54. Une autre source de préoccupation découlant de la libéralisation asymétrique est l'incidence sur les coûts échoués. En ce qui concerne l'électricité, l'autorité de tutelle aux États-Unis estime que la libéralisation asymétrique aggrave le problème des coûts échoués dans une région libéralisée, étant donné que l'exploitant opérant dans celle-ci n'est pas en mesure d'exporter son électricité vers une région non libéralisée<sup>25</sup>. Les clauses de réciprocité sont autorisées aux États-Unis comme dans l'UE en tant que condition d'accès. Toutefois, l'obligation de réciprocité a pour effet direct de restreindre la concurrence et les échanges internationaux. Ces préoccupations au sujet du pouvoir de négociation ou des coûts échoués soulignent l'importance d'une coordination internationale des efforts de libéralisation des marchés.

55. Par ailleurs, on craint que la libéralisation asymétrique des investissements ne permette à une entreprise monopolistique étrangère de faire jouer davantage son pouvoir de marché. Dans les télécommunications, on redoute les manœuvres anticoncurrentielles d'un monopole étranger qui tournerait un accord de règlement existant en créant une filiale à l'étranger. Si la libéralisation de l'entrée est symétrique, ces possibilités de court-circuiter le système de taux de rendement comptable existeraient dans les deux pays et cela favoriserait une concurrence intégrale. Dans le cas contraire, une libéralisation asymétrique permettrait à une entreprise adossée à un marché protégé d'user davantage de son pouvoir de marché. Ces considérations expliquent la mise en place aux États-Unis d'une politique d'autorisation des investissements étrangers sur la base du taux comptable de référence.

56. Il existe aussi un risque de collusion internationale. Lorsque des entreprises nationales bénéficient de droits exclusifs de fournir un service de réseau à goulet d'étranglement dans leurs pays

---

25. Toutefois, dans les Etats qui ont entamé précocement la libéralisation, les entreprises d'utilité publique ont pu vendre des actifs à des prix bien supérieurs à leur valeur comptable.

respectifs, ces entreprises nationales ne peuvent assurer un service international que dans le cadre d'une coopération, puisque chacune a besoin du service de réseau d'une autre entreprise. Même si les droits exclusifs étaient supprimés, la situation resterait inchangée dès lors que l'entreprise nationale contrôlerait de fait le service de réseau. Ce type de relation coopérative peut conduire à la collusion, et empêcher ainsi l'émergence d'une concurrence internationale. Dans les télécommunications, les entreprises nationales peuvent s'entendre pour s'imposer les unes aux autres des droits d'interconnexion élevés de manière à maintenir un tarif élevé sur les appels internationaux. Dans le secteur de l'électricité, les entreprises nationales verticalement intégrées peuvent s'abstenir d'investir dans les interconnexions internationales pour éviter de créer une concurrence internationale.

### *Application de la politique de la concurrence*

#### *Suppression progressive des droits exclusifs ou spéciaux*

57. Quand un gouvernement crée un monopole ou un duopole par un régime d'autorisations restrictif, cette structure de marché elle-même n'est pas généralement soumise à l'action correctrice structurelle fondée sur la politique de la concurrence. Une exception majeure à cet égard est observée dans l'UE. Conformément à l'article 90(1) du Traité de la CE, les gouvernements des états Membres de l'UE ne peuvent pas accorder à des entreprises des droits exclusifs ou spéciaux incompatibles avec les autres règles de l'UE, notamment les règles de la concurrence. En particulier, si une entreprise titulaire d'un droit exclusif ne peut pas éviter d'abuser de sa position dominante simplement en exerçant son droit, l'existence d'un droit exclusif peut être considérée en soi comme une violation de l'article 90 associé à l'article 86<sup>26</sup>. En outre, conformément à l'article 37 du Traité de la CE, les États Membres ne peuvent pas créer ou maintenir une entreprise monopolistique qui restreint les échanges intra-communautaires de biens<sup>27</sup>. Mais même dans l'UE, les règles de concurrence ne s'appliquent pas aux entreprises fournissant des services d'intérêt économique général ni aux monopoles produisant des recettes lorsque leur application fait obstacle à la réalisation des tâches particulières assignées à ces entreprises (article 90(2)). En particulier, si l'ouverture à la concurrence compromet la capacité financière de l'entreprise titulaire d'un droit exclusif d'assurer un service universel, ce droit exclusif pourrait être justifié.

#### *Maintenir un comportement concurrentiel*<sup>28</sup>

58. Tandis que les administrations (centrales ou locales) possèdent souvent des entreprises à droits exclusifs et spéciaux dans le secteur de l'électricité et dans d'autres secteurs de services publics<sup>29</sup>, dans la

---

26. Voir la communication de l'UE à l'OMC (WT/WGTCP/W/78), et Mavroidis et Messerlin (1997). Parmi les exemples d'abus de position dominante dans ce contexte figurent la tarification excessive (port de Gênes, affaire C-179/90) et l'incapacité de répondre à la demande (Hofner, C-41/90).

27. Récemment, la Cour de justice européenne a rendu une série de jugements concernant les droits exclusifs d'importation (et d'exportation) pour l'électricité et le gaz naturel dans plusieurs États européens, notamment la France, les Pays-Bas et l'Italie (affaires : C-157/94, C-158/94, C-159/94, C-160/94). Elle a statué que les droits exclusifs à l'importation ou à l'exportation entrent en infraction avec l'article 37 de l'UE. Toutefois, la Cour a également jugé que la Commission européenne n'avait pas fourni de preuves suffisantes pour établir que ces droits exclusifs ne pouvaient pas être justifiés en vertu de l'article 90(2).

28. Voir Hawk (1996) et la mini-table ronde de l'OCDE sur la relation entre réglementation et concurrence (1998) <http://www.oecd.org/daf/clp/Roundtables/relat00.htm>.

29. Voir le tableau A-4 de l'Appendice statistique. Dans le secteur de l'électricité, l'industrie privée n'occupe une position dominante que dans trois économies de l'OCDE, tandis que le secteur public prédomine dans

plupart des pays les participations publiques ne justifient pas que ces entreprises soient exemptées ou exclues de l'application des règles de concurrence. Dans la plupart des pays d'Europe continentale et au Canada, au Japon, en Australie et en Nouvelle-Zélande, le droit de la concurrence s'applique aux activités commerciales de toute entreprise, y compris celles dans lesquelles l'État détient une participation. Aux États-Unis et au Royaume-Uni, le droit de la concurrence ne s'applique pas aux entreprises détenues et contrôlées par l'État. Il est vrai que dans ces pays les participations publiques sont relativement limitées, même dans les industries réglementées, notamment l'électricité et les télécommunications.

59. En ce qui concerne le comportement des entreprises, si la législation prévoit que certaines actions réglementées sont exemptées ou exclues du champ d'application du droit de la concurrence, les pratiques d'exclusion anticoncurrentielles d'une entreprise dominante ne sont généralement pas exemptées dans les secteurs de l'électricité, des télécommunications et de l'agriculture. Ainsi, dans l'électricité, un refus injustifié, de la part d'un exploitant en place dominant, de fournir un accès à un réseau de transport peut faire l'objet de poursuites pour abus de position dominante. Le droit de la concurrence vise aussi les pratiques d'éviction d'une entreprise dominante sur un marché libéralisé, qui tire profit de la possibilité d'un transfert de coûts entre le marché sur lequel elle détient un droit exclusif et le marché libéralisé. Un ajustement de la structure du marché, c'est-à-dire une séparation entre les segments concurrentiels et le segment de monopole, permet de faire en sorte que le fournisseur monopolistique soit moins incité à se livrer à ces pratiques anticoncurrentielles.

60. Les ententes dans le secteur agricole sont exemptées des interdictions imposées par le droit de la concurrence dans certains pays<sup>30</sup>. Ces ententes peuvent avoir des effets négatifs sur les échanges internationaux si elles ont un pouvoir de marché qui leur permet de se livrer à des pratiques d'éviction ou à faire monter les prix au-delà d'un niveau concurrentiel. En revanche, les exemptions d'ententes ne s'étendent pas normalement aux ententes fermées ou au boycottage conjoint<sup>31</sup>. Aux États-Unis, par exemple, les coopératives agricoles ne sont pas soumises à la législation antitrust, mais la jurisprudence a établi qu'une association agricole sort du champ de cette exemption quand elle exclut du marché toutes les personnes qui n'achètent pas ou ne vendent pas aux prix qu'elle a fixés<sup>32</sup>. Les exemptions peuvent couvrir uniquement les producteurs. Au Japon, l'article 24 de la loi antimonopole, qui autorise les exemptions en faveur des coopératives, précise que leur adhésion doit être volontaire. De plus, les pratiques commerciales déloyales ou les fortes restrictions de la concurrence ne bénéficient pas de l'exemption. S'agissant de l'incidence sur le marché international, la concurrence sur le marché mondial peut empêcher une entente nationale d'avoir un pouvoir de marché international "ex ante".

61. Étant donné que les pratiques d'éviction anticoncurrentielles font l'objet d'interdictions en vertu des lois relatives à la concurrence, une application efficace du droit de la concurrence peut faciliter notablement l'expansion du commerce international dès lors que l'entrée est libéralisée. Il serait important aussi d'empêcher les exemptions ou les droits d'exportation exclusifs des ententes nationales dans le secteur agricole de favoriser des ententes internationales.

62. Les autorités de tutelle sectorielles se sont de plus en plus attachées à promouvoir la concurrence à mesure que l'entrée a été libéralisée. En particulier, dans des secteurs d'infrastructure tels que les

---

dix économies de l'OCDE et que six économies se situent à mi-chemin [voir OCDE (1997) sur la réforme de la réglementation : volume I].

30. Voir Hawk (1996) et OCDE (1996).

31. Il existe des exceptions dans certaines industries réglementées. Dans le secteur des transports maritimes une entente peut inclure une clause de tarif dual, en vertu de laquelle les transporteurs qui n'acceptent pas d'utiliser les navires de l'entente se voient imposer un prix plus élevé.

32. Voir Areeda et Kaplow (1997).

télécommunications et l'électricité, elles exigent généralement un accès non discriminatoire à un service de réseau dominant, pour un prix fondé sur les coûts. Les principes de réglementation stipulés dans le document de référence de l'Accord sur les services de télécommunications de base sont un bon exemple de cette stratégie. La réglementation peut jouer un rôle important en assurant, sur une base ex ante, un comportement concurrentiel de la part d'une entreprise dominante dans des domaines tels que l'élaboration de règles d'interconnexion. Il est donc important de veiller à la cohérence entre les interventions réglementaires et la politique de la concurrence pour la définition des marchés et l'identification du pouvoir de marché et des pratiques anticoncurrentielles.

### *Application des règles de l'OMC*

#### *Suppression progressive des droits exclusifs ou spéciaux*

63. Les dispositions du GATT n'obligent pas les États à supprimer les droits exclusifs ou spéciaux accordés aux entreprises, y compris ceux qui influent directement sur le commerce international<sup>33</sup>. Toutefois, des droits d'importation exclusifs entraînent inévitablement une discrimination en empêchant le fournisseur étranger de développer ses ventes directement auprès des consommateurs nationaux. En outre, dès lors qu'une entreprise est créée dans le but de protéger l'industrie locale et qu'elle obtient des droits d'importation exclusifs, il n'est pas certain que cette entreprise soit incitée à accroître ses importations même quand le prix intérieur devient sensiblement plus élevé que le prix international à l'inclusion du droit de douane. Aussi est-il généralement difficile de mettre en œuvre une règle assurant une conduite non discriminatoire de la part d'une telle entreprise. De même, les dispositions de l'AGCS n'obligent pas les États à supprimer progressivement les droits exclusifs à moins qu'ils ne se soient engagés précisément à une libéralisation.

#### *Maintenir des pratiques concurrentielles*

64. Comme on le verra plus loin, les dispositions de l'OMC font obligation aux membres d'éviter de prendre des mesures susceptibles de compromettre les principes de non-discrimination de l'OMC ou les engagements de libéralisation des États. De plus, les membres sont tenus d'éviter qu'un monopole à l'importation ou un fournisseur de services monopolistique ne compromette ces principes ou engagements, encore qu'ils existent des lacunes. Par conséquent, si les dispositions de l'OMC font reposer en définitive la responsabilité sur les seuls gouvernements, elles visent à la fois les mesures gouvernementales et la conduite autonome des entreprises.

65. La première disposition importante directement applicable à une mesure gouvernementale est l'article III du GATT sur le traitement national dans la réglementation. S'agissant de l'électricité, le gouvernement réglemente généralement les conditions d'accès au réseau de transport après l'ouverture à la concurrence du marché de gros et/ou de détail. Aussi, la clause du traitement national oblige les gouvernements à faire en sorte que les conditions d'accès au réseau soumises à l'agrément gouvernemental ne se traduisent pas par un traitement discriminatoire de l'électricité importée.

---

33. L'article XVII du GATT reconnaît le droit des pays Membres d'octroyer de tels droits, tout en imposant des contraintes comportementales aux entreprises qui en sont dotées. En revanche, le traité de la CE (article 37) est interprété comme faisant obligation aux États membres de supprimer les droits exclusifs à l'importation ou à l'exportation pour les marchandises (voir la communication de l'UE à l'OMC, WT/WGTCP/W/78).

66. La seconde disposition importante est stipulée par l'article II.4 du GATT, qui fait obligation aux gouvernements d'éviter que les monopoles à l'importation ne remettent en cause l'engagement tarifaire. Dans le cas de l'électricité, le tarif est consolidé à zéro dans la plupart des économies de l'OCDE. Cette obligation implique apparemment que, une fois libéralisée l'entrée dans le segment de la production sur le plan national, une entreprise d'électricité nationale intégrée verticalement ayant un monopole d'importation de l'électricité doit assurer, en ce qui concerne l'accès au transport, un traitement non moins favorable à l'électricité importée qu'à l'électricité produite localement. Il est important de noter que l'article II.4 du GATT s'applique même lorsqu'un droit exclusif est octroyé, en fait, ce qui est le cas si l'entreprise d'électricité ne bénéficie que d'un droit exclusif sur les ventes intérieures. Cette disposition fait donc obligation à l'État de veiller au comportement non discriminatoire d'une entreprise qui est établie ou agréée comme monopole à l'importation formellement ou de facto. Lorsque le droit de douane est prohibitif, comme c'est le cas de quelques produits agricoles, cet article n'impose pas de contrainte additionnelle visant la conduite d'un monopole à l'importation alors que l'article 4.2 de l'Accord sur l'Agriculture interdit généralement le maintien de mesures non tarifaires par des entreprises commerciale .

67. Une troisième disposition complémentaire de la précédente est celle de l'article XI du GATT, qui interdit les restrictions quantitatives des échanges rendues opérantes par le biais d'entreprises commerciales d'Etat (Ad article XI). De surcroît, ces interdictions peuvent couvrir non seulement les restrictions commerciales mais aussi les restrictions intérieures imposées par ces entreprises, par exemple l'application aux importations d'obligations plus restrictives en matière de distribution<sup>34</sup>. Par conséquent, une restriction discriminatoire des importations par un instrument hors prix intérieur, par exemple une discrimination dans les conditions d'accès au réseau, de la part d'une entreprise commerciale d'Etat (à l'inclusion d'une entreprise titulaire d'un droit exclusif) serait contraire à l'obligation prévue par l'article XI du GATT. En ce sens, l'article XI complète l'article II.4 précité. Cette disposition s'applique à la fois à l'importation et à l'exportation.

68. Outre les obligations de l'article II.4 du GATT, selon lesquelles les engagements consolidés ne doivent pas être dépassés, les dispositions de l'article XVII interdisent les taux de marge discriminatoires ou le traitement discriminatoire de la part d'un monopole à l'importation. Cependant, la possibilité qu'ont les monopoles à l'importation d'appliquer des marges peut réduire la demande sur le marché intérieur.

69. Dans le cas des services, la première disposition importante est celle de l'article XVII de l'AGCS sur le traitement national dans les mesures gouvernementales. Dans les télécommunications, comme dans l'électricité, le gouvernement réglemente généralement les conditions d'accès au réseau de transport dominant. Par conséquent, en vertu de la clause du traitement national, les États sont tenus de faire en sorte que les conditions d'accès au réseau soumises à l'agrément gouvernemental n'engendrent pas de discrimination à l'encontre des services étrangers ou des fournisseurs de services étrangers.

70. L'article VIII de l'AGCS s'applique au fournisseur monopolistique d'un service, qui est autorisé ou établi formellement ou de facto par un État. Il fait obligation à ce dernier de veiller à ce que le comportement du fournisseur soit conforme aux obligations NPF<sup>35</sup>, et aux engagements particuliers qui ont

---

34. Voir le rapport du Groupe spécial sur l'importation, la distribution et la vente de boissons alcoolisées adopté par les administrations provinciales canadiennes de commercialisation, le 22 mars 1988. Selon le Groupe spécial, dans le cas d'entreprises bénéficiant d'un monopole à la fois pour l'importation et la distribution sur le marché intérieur, la distinction normalement faite dans l'Accord général entre les restrictions affectant l'importation de produits et les restrictions affectant les produits importés a perdu beaucoup de sa portée étant donné que ces deux formes de restriction peuvent être rendues opérantes par décision du monopole.

35. L'AGCS ne couvrant pas le service fourni dans l'exercice d'un pouvoir public (article 1), même l'obligation NPF ne s'applique pas à ce service. Toutefois, le service fourni dans l'exercice d'un pouvoir

été pris par le pays membre de l'OMC (y compris le traitement national). Cela revient à dire que l'article VIII de l'AGCS fait obligation à un État d'assurer un traitement non discriminatoire par un fournisseur monopolistique de services uniquement aux services ou aux fournisseurs de services étrangers sur le marché libéralisé. En outre, l'article VIII de l'AGCS fait obligation à un gouvernement d'éviter qu'il n'abuse de sa position monopolistique sur le marché libéralisé faisant l'objet d'engagements spécifiques. La couverture exacte de l'abus soumis à cette obligation n'a pas encore été définie par les groupes spéciaux de l'OMC ni par l'Organe d'appel. Cependant, comme on l'a vu plus haut, il est possible qu'un monopole intégré verticalement abuse de sa situation de monopole en opérant une discrimination à l'encontre des entreprises concurrentes en fournissant le service de réseau monopolistique, et en déplaçant les coûts du marché libéralisé vers le marché monopolistique lorsque le prix sur ce dernier est réglementé en fonction du coût. Dans le secteur des télécommunications où l'entrée sur le marché a été entièrement libérée, l'article VIII ne s'appliquerait pas, puisqu'il est lié à la présence d'un droit exclusif.

71. Toutefois, dans les télécommunications, les principes réglementaires favorables à la concurrence, tels que stipulés par le document de référence<sup>36</sup> de l'Accord sur les services de télécommunication de base, traitent de questions de concurrence qui vont au-delà de celles visées par l'article VIII. En effet, le document de référence fait obligation au gouvernement de veiller non seulement à ce que la conduite des principaux fournisseurs de téléphonie publique soit non discriminatoire, mais aussi à ce que soit garanti l'accès obligatoire des concurrents à leur réseau pour un prix fondé sur les coûts. Le contrôle effectif du pouvoir de marché par une entreprise en place verticalement intégrée réduit sensiblement le risque de pratiques d'exclusion anticoncurrentielles. De plus, en vertu de l'obligation de non-discrimination en matière d'interconnexion prévue par le document de référence, un fournisseur principal doit percevoir, pour faire aboutir un appel provenant d'un exploitant téléphonique étranger, un prix fondé sur les coûts identique à celui qu'il perçoit pour les appels nationaux, dès lors que le document de référence devient applicable au taux comptable. Cela souligne la nécessité d'une réforme en profondeur du système actuel de taux de rendement comptable.

72. Avant le dégroupement<sup>37</sup>, une entreprise intégrée verticalement achète des produits à des fournisseurs étrangers pour les transporter et les distribuer aux consommateurs. L'article II.4 et l'article XI du GATT s'appliquent tous les deux à cette entreprise (c'est-à-dire que le gouvernement est tenu par ces dispositions d'empêcher cette entreprise d'opérer une discrimination à l'encontre des produits étrangers lors de l'achat ou de la revente). Le dégroupement transforme l'entreprise qui était un acheteur monopsonique de biens en un fournisseur de services de réseau à des producteurs étrangers concurrents. Ni l'article II.4 ni l'article XI du GATT ne s'appliquent à ce service de réseau fourni par l'entreprise intégrée verticalement puisque le GATT s'applique seulement aux marchandises. Les dispositions de l'AGCS s'appliquent à la fourniture de services de réseau par le fournisseur monopolistique intégré verticalement aux services ou fournisseurs de services étrangers. Par conséquent, comme la concurrence dans le commerce de gros et/ou de détail est libéralisée, une question peut se poser dans le cas de l'électricité. Une fois qu'une entreprise intégrée verticalement qui était un acheteur monopsonique d'électricité est transformée en un vendeur monopolistique de services de transport, les dispositions du GATT relatives à un importateur monopolistique ou les dispositions de l'AGCS relatives à un fournisseur monopolistique s'appliquent-elles aux services de réseau fournis par les producteurs

---

public n'inclut pas le service commercial puisqu'il est défini comme n'importe quel service qui n'est fourni ni à titre commercial ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services.

36. Le document de référence est un engagement additionnel au titre de l'article XVIII de l'AGCS.

37. Il y a dégroupement lorsqu'une entreprise abandonne la pratique de groupage, c'est-à-dire la vente de deux produits (ou services) qui pourraient être séparés en un seul paquet. Dans le contexte de la fourniture d'électricité, il y a dégroupement lorsqu'un fournisseur d'électricité verticalement intégré commence à vendre un service de transport indépendamment de ses ventes d'électricité.

d'électricité étrangers ? Néanmoins, si le dégroupement a lieu dans le cadre d'une division des capitaux<sup>38</sup>, comme dans le cas de la séparation de la production et de la distribution, l'incitation et l'aptitude de l'exploitant de réseau à opérer une discrimination à l'encontre des nouveaux entrants dans la production peut être réduite.

#### IV. Évaluation

##### *Dans quelle mesure les règles de l'OMC instaurent-elles des principes de non-discrimination efficaces vis-à-vis des entreprises à droits exclusifs ou spéciaux ?*

73. Les règles de l'OMC ne traitent pas directement de l'existence de droits exclusifs ou spéciaux qui limitent l'entrée sur la marché. Bien que l'OMC contienne des dispositions interdisant le comportement discriminatoire d'une entreprise qui bénéficie de droits exclusifs ou spéciaux, ces dispositions n'empêchent peut-être pas efficacement ces pratiques discriminatoires. En particulier, bien que le GATT renferme des dispositions à l'encontre de la conduite discriminatoire d'un monopole à l'importation, l'existence même de ce monopole est susceptible d'assurer une plus grande protection que le droit de douane, en interdisant la commercialisation directe par un fournisseur étranger. De surcroît, un monopole à l'importation n'est pas incité à maintenir les prix intérieurs au-dessous des prix internationaux majorés des droits de douane.

74. Les règles de l'OMC renferment des disciplines de non-discrimination applicables à la fois aux mesures gouvernementales appliquées aux entreprises ayant des droits exclusifs ou spéciaux et à leurs pratiques autonomes, même si seuls les gouvernements sont responsables en dernier ressort. En d'autres termes, un gouvernement est tenu non seulement d'éviter d'adopter des mesures contraignant ces entreprises à exercer une discrimination à l'encontre des importations, mais aussi d'empêcher que ces entreprises ne se livrent à des pratiques discriminatoires à l'égard des importations (voir le tableau ci-après).

---

38. La séparation des capitaux a lieu lorsque la propriété de l'entité fournissant une partie du paquet de biens (ou de services) est séparée de celle de l'entité fournissant le reste du paquet. Dans le contexte de la fourniture d'électricité, une entreprise intégrée verticalement peut être divisée verticalement en deux entreprises : une pour la production d'électricité et une autre pour les services de distribution.



**Tableau 3. Disciplines générales de non-discrimination de l'OMC pour les entreprises à droits exclusifs ou spéciaux**

	Pratiques autonomes d'une entreprise		Mesure gouvernementale	
	Biens (monopole à l'importation/monopole intérieur)	Services (Fournisseur monopolistique)	Biens	Services
Principales disciplines applicables de l'OMC	Article II.4 et Article XI du GATT	AGCS VIII	GATT III	AGCS XVII
Discipline de concurrence	Non-discrimination dans l'achat et la revente de biens	1)Non-discrimination dans la fourniture de services 2)Interdiction de l'abus de position monopolistique sur un marché libéralisé	Non-discrimination dans la réglementation des entreprises pour l'achat de biens étrangers ou la fourniture de services	
Contraintes	Sans objet dès lors qu'un dégroupement a lieu	S'applique seulement aux services fournis à des services soumis à des engagements spécifiques  1)ne s'applique pas aux biens  2)ne s'applique pas à la production de biens	Le gouvernement doit réglementer les conditions d'accès.	

75. Il peut exister cependant quelques importantes failles potentielles. Premièrement, l'article VIII de l'AGCS fait obligation à un gouvernement de veiller au comportement non discriminatoire d'un fournisseur monopolistique uniquement pour des services ou des fournisseurs de services étrangers sur les marchés qui sont soumis à des engagements de libéralisation.

76. Deuxièmement, bien qu'une entreprise titulaire d'un droit exclusif puisse détenir un pouvoir de marché à la fois du côté de l'offre et du côté de la demande, les dispositions de l'OMC peuvent ne couvrir effectivement que l'un des deux aspects. Pour les biens, même si l'article XVII du GATT vise à la fois les

achats et les ventes impliquant soit des importations soit des exportations et exige l'application du régime NPF dans les deux cas, il n'a pas encore été établi clairement par les groupes spéciaux de l'OMC ni par l'Organe d'appel s'il oblige également à appliquer le traitement national<sup>39</sup>. L'article II.4 du GATT vise la discrimination entre les biens locaux et les biens importés par le monopole national à l'importation. Pour les services, l'article VIII de l'AGCS vise l'offre de services par un fournisseur monopolistique d'un service, et il ne vise pas *forcément* ses pratiques d'achat en l'absence d'engagements spécifiques ou d'obligations NPF découlant de l'article II.

77. Troisièmement, on n'a pas encore vérifié dans quelle mesure des dispositions de l'OMC telles que l'article II.4 du GATT s'appliquent effectivement aux entreprises locales de service public dont les droits exclusifs sont octroyés par des collectivités locales, compte tenu du nombre très faible de déclarations concernant ces entreprises. Le nombre réduit des notifications peut s'expliquer par le fait que l'entrée a été fortement réglementée jusqu'à ces derniers temps, de sorte que les possibilités d'échanges internationaux étaient limitées<sup>40</sup>.

78. Quatrièmement, l'AGCS ne contient pas de disciplines générales pour des secteurs de services importants comme les transports aériens et les transports maritimes internationaux, où le commerce international est dix fois plus intense que dans les communications (voir tableau A.1). Le secteur de l'aviation est explicitement hors du champ d'application de l'AGCS et les négociations sur la libéralisation des transports maritimes ne sont pas encore terminées.

***Comment la politique de la concurrence appuie-t-elle le principe de non-discrimination de l'OMC à l'égard des entreprises à droits exclusifs ou spéciaux ?***

79. Le principe fondamental des dispositions de l'OMC concernant les entreprises à droits exclusifs ou spéciaux est que les gouvernements des pays Membres doivent veiller à ce que ces entreprises ne mettent pas en cause les principes de non-discrimination de l'OMC (traitement national et traitement NPF). En revanche, l'objectif principal de politiques réglementaires de concurrence et proconcurrentielles dans les industries de réseau telles que l'électricité et les télécommunications est d'interdire le refus de services de réseau, qui constituerait un comportement anticoncurrentiel. L'interdiction de ce comportement anticoncurrentiel dans le second sens contribuera à une mise en œuvre efficace de la non-discrimination dans le premier sens (voir graphique 1). La politique de la concurrence a donc un rôle important à jouer pour faire en sorte que les principes de non-discrimination de l'OMC s'appliquent à ces entreprises.

80. Toutefois, il importe de reconnaître les limites du recours aux politiques de la concurrence et de la réglementation pour instaurer la non-discrimination en réglementant la conduite des entreprises. Suivre de près toutes les conditions d'accès pertinentes implique un travail très complexe et très coûteux de la part des organismes chargés de la réglementation comme des agences de la concurrence, et il n'est pas certain que la dissuasion à l'égard des pratiques d'éviction joue à plein. Ces considérations soulignent à la fois la nécessité de limiter les droits exclusifs ou spéciaux aux domaines dans lesquels ils sont réellement justifiables, et l'utilité des politiques structurelles, par exemple la séparation entre le segment de monopole

---

39. Certains chercheurs et groupes d'étude ne voient dans l'article XVII du GATT que l'obligation d'appliquer la clause NPF. Selon Jackson (1969), « ce que l'on entend par traitement non discriminatoire est un principe de la nation la plus favorisée tempéré par des considérations commerciales ». Voir le rapport du Groupe spécial du GATT de 1984 sur l'administration de la loi de réexamen des investissements étrangers au Canada.

40. L'article XXIV.12 du GATT et l'article 1 de l'AGCS stipulent que chaque partie contractante prendra toutes mesures appropriées en son pouvoir pour faire en sorte que les administrations régionales et locales observent les dispositions du GATT.

et les segments concurrentiels, pour promouvoir la non-discrimination et la transition du monopole à la concurrence.

***Quelles sont les principales questions de politique de la concurrence qui ne sont pas dûment couvertes par les principes de non-discrimination de l'OMC ? Sont-elles importantes dans l'optique des échanges ?***

81. L'ampleur du taux de marge par rapport aux coûts ne fait pas l'objet de règles multilatérales sauf si elle est discriminatoire ou supérieure aux engagements consolidés, conformément à l'article II.4 du GATT, alors même que des taux de marge élevés réduisent la demande (de produits locaux aussi bien qu'étrangers) et accroissent le coût d'accès aux services locaux pour les fournisseurs nationaux et étrangers. Une exception importante à cet égard est le document de référence de l'Accord sur les services de télécommunication de base, qui appelle à une tarification d'interconnexion fondée sur les coûts.

82. En revanche, un organisme national de réglementation s'efforce normalement d'empêcher les profits monopolistiques. Aussi, dès lors que la non-discrimination est assurée, on peut penser que la tarification monopolistique à l'encontre des biens et services étrangers est efficacement combattue.

83. Les règles de non-discrimination du GATT ne visent pas semble-t-il le transfert de coûts des marchés non réglementés aux marchés réglementés. Quand ce transfert aboutit à des pratiques d'éviction dans les marchés non réglementés, il peut restreindre l'entrée concurrentielle d'entreprises étrangères et nationales. En ce qui concerne les services, l'article VIII de l'AGCS envisage cette possibilité dans le contexte de l'abus de position dominante par un fournisseur monopolistique, mais uniquement sur le marché intérieur.

***Existe-t-il des lacunes importantes dans le droit national de la concurrence applicable à ces entreprises ?***

84. Dans la mesure où il existe des lois nationales en matière de concurrence, ces lois n'envisagent pas directement l'existence de droits exclusifs ou spéciaux octroyés par les gouvernements, à quelques exceptions près dans l'UE ; toutefois, dans certains pays, les autorités chargées de la concurrence traitent indirectement ce problème par le biais des mesures de défense de la concurrence.

85. En revanche, les pratiques d'éviction anticoncurrentielles d'une entreprise dominante et les ententes fermées ne sont pas exemptées dans la plupart des secteurs, tandis que les participations de l'État ne justifient pas l'exemption dans la plupart des pays. Normalement, les règles de la concurrence s'appliquent également aux activités commerciales des entreprises autorisées par des collectivités locales. Par conséquent, une application efficace du droit de la concurrence à l'encontre des pratiques d'éviction anticoncurrentielles pourrait faciliter l'entrée d'opérateurs nationaux mais aussi étrangers, une fois le régime d'entrée libéralisé. En outre, il importe tout particulièrement de supprimer les exemptions qui subsistent dans certains secteurs tels que les transports maritimes, exemptions qui ont des effets d'éviction anticoncurrentiels car elles risquent fort de restreindre la concurrence et les échanges.

86. Les ententes dans le secteur agricole sont exemptées des interdictions imposées par le droit de la concurrence dans certains pays, encore que ces exemptions ne s'étendent généralement pas aux ententes fermées ou au boycottage conjoint. Il importe d'éviter que ces exemptions d'ententes ou ces droits exclusifs d'exportation ne créent des ententes internationales.

87. Enfin, il importe également de veiller à la cohérence entre les politiques de la réglementation et les politiques de la concurrence. La politique de réglementation contribue de plus en plus à promouvoir la

concurrence, notamment par la mise en œuvre d'un accès non discriminatoire au service de réseau dominant. Les règles de concurrence sectorielles ou la mise en application des règles de concurrence par des organes de réglementation sectoriels devraient se fonder sur des critères compatibles avec ceux des politiques générales de la concurrence pour ce qui a trait à la définition des marchés et à l'identification du pouvoir de marché et des pratiques anticoncurrentielles

***La tendance récente à la libéralisation de l'entrée dans les grandes industries réglementées nécessitera-t-elle une redéfinition des entreprises soumises aux dispositions de l'OMC, non plus en fonction des droits exclusifs mais en fonction du pouvoir de marché ?***

88. De nombreux gouvernements libéralisent l'entrée dans des activités qui étaient auparavant des monopoles naturels, notamment les télécommunications, les services postaux et l'électricité. Toutefois, libéraliser l'entrée n'entraînera pas rapidement de résultats sur le plan de la concurrence. Comme cela s'est produit dans les secteurs des télécommunications et de l'électricité, une entreprise en place verticalement intégrée conservera souvent une position dominante bien après la libéralisation du marché sur le segment des services de réseau locaux. Par ailleurs, une fois le régime d'entrée libéralisé, des dispositions de l'OMC telles que l'article II.4 du GATT et l'article VIII de l'AGCS cesseront d'être applicables au comportement de ces entreprises. Par conséquent, les disciplines actuelles de l'OMC risquent de devenir de plus en plus inadéquates avec la mise en œuvre de la libéralisation à l'entrée.

89. A cet égard, le document de référence de l'Accord sur les services de télécommunications de base peut fournir des enseignements importants. D'une part, il complète les dispositions de l'OMC sur les entreprises à droits exclusifs ou spéciaux en incluant des dispositions fondées sur un critère similaire à celui du pouvoir de marché<sup>41</sup>. D'autre part, il rend explicite l'obligation pour un fournisseur principal d'assurer l'accès à son service de réseau dans des conditions non discriminatoires et sur la base des coûts.

***Quelle serait la réponse appropriée aux préoccupations devant les conséquences anticoncurrentielles de la libéralisation asymétrique des droits exclusifs d'un pays à l'autre ? La libéralisation engendrerait-elle une concurrence internationale vigoureuse ?***

90. Premièrement, il est important de noter que la libéralisation unilatérale peut fort bien profiter au pays qui en prend l'initiative, même si celui-ci subit une perte de pouvoir de négociation sur le plan international. Par ailleurs, en ce qui concerne le problème des coûts échoués, l'imposition d'un droit non discriminatoire pour couvrir ces coûts serait généralement plus efficiente que l'interdiction totale des importations en provenance d'un pays donné.

91. Deuxièmement, une concertation internationale des efforts de libéralisation du marché neutraliserait largement les variations du pouvoir de marché international. L'Accord sur les services de télécommunications de base peut être considéré comme une illustration de ce principe.

92. Troisièmement, le contrôle des pratiques d'une entreprise monopolistique étrangère par une autorité étrangère chargée de la concurrence ou de la réglementation aidera à atténuer les inquiétudes concernant la perte de pouvoir de négociation international et l'abus de position dominante, notamment par des pratiques anticoncurrentielles de contournement.

---

41. Le fournisseur principal, auquel s'applique l'Accord sur les services de télécommunications de base, est défini comme un fournisseur qui a la capacité d'influer sur les modalités de la participation sur un marché donné par suite du contrôle qu'il exerce sur des installations essentielles ou de sa position sur le marché.

93. Quatrièmement, le droit national de la concurrence peut s'appliquer ex post à certains aspects de l'abus de pouvoir de marché par une entreprise étrangère, notamment à des pratiques anticoncurrentielles par l'intermédiaire de sa filiale locale.

94. Pour faire en sorte que la libéralisation débouche sur une concurrence internationale active, il faudra que l'application du droit de la concurrence empêche la collusion internationale, de nombreux services internationaux étant fournis en coopération par des entreprises nationales titulaires de droits exclusifs. Comme les services internationaux exigent souvent un accès réciproque au réseau obligé de chaque pays, qui est, de facto ou de jure, contrôlé exclusivement par une entreprise nationale, le risque est grand de voir les entreprises nationales se concerter pour empêcher l'apparition d'une concurrence internationale vigoureuse.

## APPENDICE STATISTIQUE

**Tableau A.1. Échanges internationaux dans les secteurs de l'électricité, des transport et des communications des économies de l'OCDE (1995, milliards de \$)**

	<b>Exportations (milliards de \$)</b>	<b>Importations (milliards de \$)</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Électricité	6.3	4.2	10.5	2.0
Transport	235.3	258.6	493.9	92.1
Mer	64.9	95.1	160.0	29.8
Air	77.4	74.8	152.2	28.4
Autres	51.4	45.2	96.6	18.0
Non classé	41.6	43.5	85.1	15.9
Communications	13.0	18.7	31.7	5.9
Sous-total	254.6	281.5	536.1	100.0
% (hors électricité) du commerce de services	25.9	29.9	27.9	
% du commerce de biens et services	5.5	6.2	5.9	
Commerce d'autres services sélectionnés				
Assurance	31.2	35.9	67.0	
Finance	41.3	24.5	65.8	
Redevances & droits de licence	47.9	42.0	89.8	

*Note :* Certains pays ne fournissent pas une ventilation des transports en sous-secteurs, de sorte que la valeur des transports maritimes, par exemple, est sous-estimée.

*Source :* Données établies à partir des statistiques de la balance des paiements du FMI et des Statistiques du commerce extérieur de l'OCDE

**Tableau A.2. Parts de marché des anciennes entreprises monopolistiques dans les télécommunications**

	Local	National longue distance	International	Année
États-Unis	99	55	55	1996
Royaume-Uni	84	74	52	1998
Japon	98	64	68	1996

Source : (i) Pour les États-Unis, la part de marché du segment national longue distance est celle des tarifs inter-Etats. Les données sont tirées de FCC, *Trends in Telephone Service* ; (ii) Pour le Japon, le chiffre du marché local est celui des appels à l'intérieur des préfectures et le chiffre du marché national longue distance est celui des appels entre préfectures. Les données sont tirées du Rapport du Conseil économique (1997) ; (iii) Pour le Royaume-Uni, les données portent sur le quatrième trimestre de 1997/98 et sont tirées d'OFTEL. Sur le marché des appels locaux, les principaux concurrents de l'opérateur en place sont les compagnies de téléphone par câble.

**Tableau A.3. Parts de marché à l'exportation et à l'importation des plus grandes entreprises commerciales (1996, estimations)**

Entreprises commerciales exportatrices	Part des exportations mondiales	Part de la production	Entreprises commerciales importatrices	Parts des importations mondiales	Part de la production
Commission canadienne du blé	14%(blé)	5.1%	Chine (Cofco)	11%(blé)	18.9%
Office australien du blé	12%(blé)	4.0%	Japanese Food Agency	5.2%(blé)	0.1%
Office néo-zélandais de commercialisation des produits laitiers	11%(lait écrémé) 13% (fromage)	5.9% (lait écrémé) 1.6%(fromage)	Indonésie (Bulog)	6.4%(riz)	9.0%

Note : Données tirées de l'Annuaire de la FAO (1997) pour la production et du *World Agricultural Outlook Board* des États-Unis, des Statistiques du commerce extérieur du Japon et du GAO des États-Unis (1996) pour les importations et les exportations. La part de la production est la part de la production de chaque pays dans la production mondiale. Les parts à l'exportation de la Nouvelle-Zélande sont des estimations pour 1993.

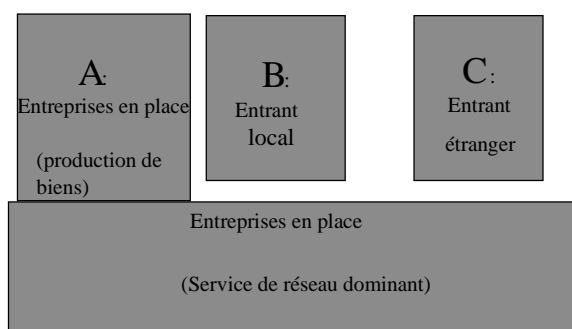
**Tableau A.4. Intensité d'entreprises publiques par secteur (%)**

	Énergie	Transport	Communication	Finance et assurance	Industries manufacturières	Commerce
UE(1991)	55.0	58.0		20.0	3.4	ND
Japon (1995)	2.3	1.7	62.0	0.8	0.1	0.3
EU(1996)	(18.7)	ND	ND	ND	ND	ND

*Note :* Les parts sont exprimées en termes d'emploi pour l'UE et le Japon. Ces informations ne sont pas disponibles pour les États-Unis. Le chiffre des États-Unis pour l'énergie est le pourcentage d'électricité produite par des compagnies à capitaux publics et fédéraux. Les entreprises publiques au Japon comprennent les entreprises sous contrôle des collectivités locales.

*Source :* CEEP (1994) pour l'Europe, Enquête auprès des établissements (1998) pour le Japon et Energy Information Administration (*The Restructuring of the Electric Power Industry*) pour les États-Unis.

Graphique 1. Deux concepts de la non-discrimination



La non-discrimination en politique de la concurrence exige un traitement égal pour l'accès au réseau entre A d'une part et B et C de l'autre



La non-discrimination selon l'OMC exige un traitement égal pour l'accès au réseau entre C d'une part, et A et B de l'autre.



## BIBLIOGRAPHIE

- AREEDA, P. et KAPLOW, L. (1997)  
*Antitrust Analysis* (5ème édition), Aspen Law and Business.
- ARMSTRONG, M. (1997)  
 “Competition in Telecommunications”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 1, pp. 64-82.
- ARMSTRONG, M., COWAN, S.G.B. et VICKERS, J.S. (1994)  
*Regulatory Reform : Economic Analysis and British experience*, Cambridge, MA, MIT Press.
- CEEP (1994)  
*Les entreprises à participation publique dans l’Union européenne* (français).
- HAWK, B. (1996)  
*Antitrust and Market Access*, OCDE, Paris.
- HELM, D. et JENKINSON, T. (1998)  
*Competition in Regulated Industries*, Oxford University Press.
- JACKSON, J. H. (1969)  
*World Trade and the Law of GATT*, Bobbs-Merrill, Indianapolis.
- MAVROIDIS, P.C. et MESSERLIN, P. (1998)  
 “Has Article 90 ECT Prejudged the Status of Property Ownership?” dans Cottier, T. et Mavroidis, P.C., *State Trading in the Twenty- First Century*, Michigan University Press.
- MILGROM, P. et ROBERTS, J. (1992)  
*Economics, Organization & Management*, Prentice Hall.
- OCDE (1996)  
*La politique de la concurrence et le secteur agro-alimentaire*.
- OCDE (1997)  
*Réforme de la réglementation (Volume I : Etudes sectorielles)*.
- OCDE (1998)  
*Mini-table ronde sur la relation entre les responsables de la réglementation et les autorités chargées de la concurrence*.
- OMC (1998a)  
 Services de télécommunication. Note d’information du Secrétariat.

OMC (1998b)

Services énergétiques : Note d'information du Secrétariat.

OMC (1995)

Les activités des entreprises commerciales et les échanges internationaux : document de référence du Secrétariat.

US GAO (1996)

*Canada, Australia, and New Zealand : Potential Ability of Agricultural State Trading Enterprises to Distort Trade.*