

# La politique de la concurrence dans le secteur des télécommunications\*

## Pourquoi une politique de la concurrence?

Malgré les revers qu'ont récemment connus les marchés des télécommunications, la tendance est toujours à l'intensification de la concurrence. La majorité des pays a d'ailleurs fait le choix de la concurrence: le nombre de pays qui introduisent la concurrence dans les télécommunications de base et les services hertziens augmente régulièrement depuis la fin des années 90 (figure 1). En 2001, par exemple, 79 pays autorisaient une certaine concurrence sur le marché des services locaux, contre 68 en 2000. Pour ce qui est des services longue distance, 66 pays autorisaient une certaine forme de concurrence en 2001, contre 53 en 2000, tandis que, en ce qui concerne les services internationaux, les chiffres étaient de 69 en 2001 contre 57 en 2000.

L'intensification de la concurrence — tout particulièrement dans un secteur en évolution rapide tel que celui des télécommunications — suscite tout naturellement divers problèmes complexes. Alors que la concurrence s'accompagne d'avantages économi-

ques avérés et peut contribuer à la baisse des prix et à l'amélioration de la prestation des services, l'absence d'une politique appropriée en matière de concurrence peut se traduire par un abus de position dominante sur le marché et par des pratiques anticoncurrentielles. Les diverses dispositions prises, notamment dans le domaine de la réglementation des télécommunications et du droit de la concurrence, sont donc fondamentales si l'on veut préserver une concurrence efficace.

## Comportement anticoncurrentiel

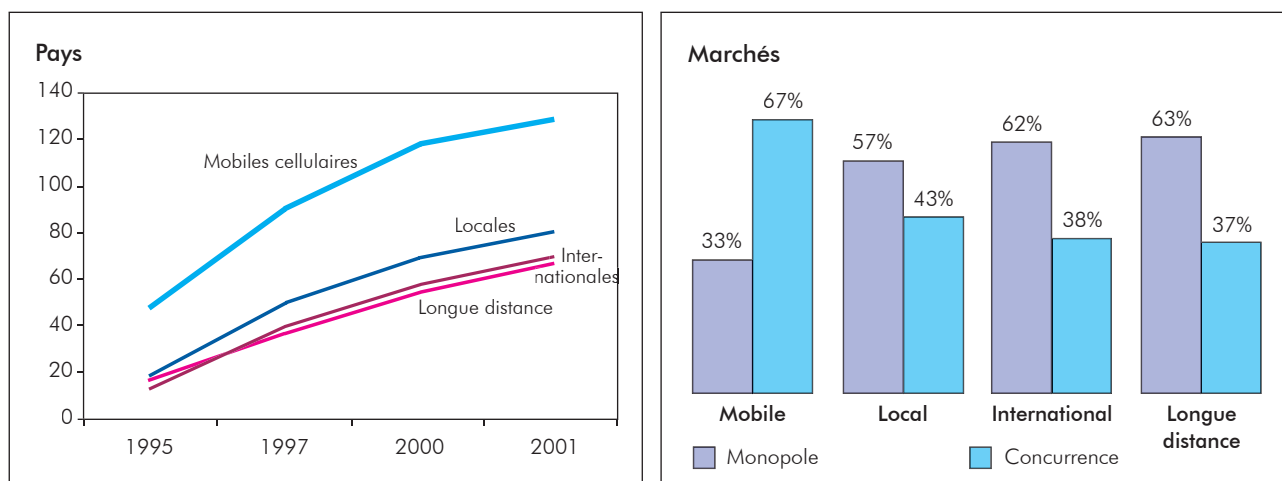
Tout comportement anticoncurrentiel se répercute sur l'ensemble de l'économie d'un pays et non pas seulement sur le secteur. Par exemple, la Commission européenne estime que les obstacles et les goulets d'étranglement sur le marché des technologies de l'information et de la communication (TIC) ont ralenti la croissance du PIB d'environ un demi-point de pourcentage au cours des années 90. On qualifie de comportement anticoncurrentiel tout agissement ayant pour objet de

\* Un atelier relevant des nouvelles initiatives de l'UIT — le dixième de la série organisée par l'Unité des stratégies et politiques de l'UIT — s'est déroulé au siège de l'Union du 20 au 22 novembre 2002, sur le thème de «la politique de la concurrence dans le secteur des télécommunications». Sur la base des études de cas effectuées par pays (Chili, Danemark, Inde et Etats-Unis), d'un document de fond établi par l'UIT et d'un certain nombre d'exposés, les participants se sont intéressés à la relation entre le droit de la concurrence et la réglementation des télécommunications. Ils ont cerné puis étudié un certain nombre de questions fondamentales qui se posent dans le domaine de la politique de la concurrence: les organismes de réglementation de la concurrence et les régulateurs nationaux des télécommunications sont-ils les mieux placés pour traiter des problèmes de concurrence dans le secteur des télécommunications? Sur quelle base définit-on les différents marchés et la notion de présence significative sur le marché? L'atelier avait pour objet de cerner les tendances générales et les options de politique envisageables par les pays qui ont récemment introduit ou qui prévoient d'introduire la concurrence sur leur marché des télécommunications. Les pays qui cherchent à maintenir ou à intensifier la concurrence pourront également trouver cette définition des tendances et des options fort utile.

On trouvera davantage d'informations concernant l'atelier sous: [www.itu.int/competition](http://www.itu.int/competition). Pour commander le CD-ROM et le rapport établi sur la base de l'atelier, voir [www.itu.int/publications/cd-rom/index.html](http://www.itu.int/publications/cd-rom/index.html).

Figure 1 — Télécommunications: une concurrence de plus en plus intense

L'intensification de la concurrence dans certains services



Source: UIT, Tendances des réformes dans les télécommunications 2002.

porter préjudice à un concurrent ou d'abuser d'une position dominante. Dans certains pays, la politique de la concurrence peut aussi viser à prévenir l'abus de confiance, la tromperie ou la discrimination entre clients. Les grands problèmes que pose l'application des lois sur la concurrence, compte tenu de la rapidité d'évolution du secteur des TIC, tient à ce qu'il faut parfois plusieurs années pour résoudre une affaire et que pendant ce temps le marché, les techniques et les protagonistes peuvent changer du tout au tout. C'est ainsi qu'une affaire portée devant les tribunaux par *MFS* (aujourd'hui *WorldCom*) contre le néerlandais *KPN* en 1998 ne sera traitée qu'en 2003, c'est-à-dire peut-être trop tard pour aider le plaignant.

Dans le secteur des télécommunications et tout particulièrement dans le sous-secteur des communications mobiles, les accusations de comportement anticoncurrentiel concernent par exemple :

- La terminaison des communications fixe-mobile, particulièrement en Europe, où les tarifs passent pour être largement supérieurs aux coûts (voir par exemple l'étude figurant sous : [www.itu.int/fmi](http://www.itu.int/fmi)). L'Australie a décidé de réglementer ce marché en 2000 en encourageant les opérateurs à refléter la baisse des tarifs de détail dans leurs taxes de terminaison et en utilisant la menace d'actions en justice en cas de comportement anticoncurrentiel patent. Au Royaume-Uni, la commission de la concurrence procède à une enquête dont les résultats seront publiés en janvier 2003.

- Le déplacement dans le service mobile, les utilisateurs ne disposant en général que d'informations très fragmentaires — dans le meilleur des cas — sur la tarification qui leur sera appliquée, tandis que les factures ne leur sont adressées que très tardivement parfois, et que, souvent, les réclamations ne peuvent être traitées par une seule juridiction.

- Les prix du service SMS (messages courts), où la tendance est à la hausse alors que le volume de trafic s'accroît de façon exponentielle. Les

messages SMS étant acheminés sur le canal de signalisation, les coûts devraient en être relativement faibles, mais les prix ne le sont pas. Toutefois, l'offre de service SMS étant groupée avec celles d'autres services, il peut être difficile d'établir des comparaisons de prix valables.

- L'assistance de l'Etat aux ex-opérateurs historiques. Plusieurs opérateurs historiques sont endettés à hauteur de dizaines de milliards USD. Ces entreprises, dont le capital est encore partiellement détenu par l'Etat dans certains cas, devraient-elles être autorisées à recevoir une assistance prélevée sur le budget national?

## Fusions, acquisitions, alliances

Les fusions, acquisitions et autres alliances entre entreprises peuvent être examinées par les autorités chargées de faire appliquer la réglementation sur la concurrence et/ou les régulateurs du secteur, avant ou après la conclusion de ces accords. Alors qu'une réglementation a posteriori entraîne théoriquement, pour les entreprises, une charge réglementaire moins importante, la suppression des éléments anticoncurrentiels d'une fusion après la conclusion de l'accord entre les entreprises concernées peut poser des problèmes. En général, les autorités tiennent compte des incidences sur la concurrence, par référence à certains critères (frein substantiel à la concurrence, etc.). Les régulateurs du secteur peuvent appliquer des critères analogues, mais il leur est également loisible de se référer à des politiques plus larges tout en étant spécifiques ou à des normes d'«intérêt public», lesquelles, parfois, peuvent sembler contraires aux principes de concurrence.

Autre problème potentiel, le risque de décisions incompatibles prises par les deux instances, et l'on peut alors, pour résoudre le problème, faire en sorte que le régulateur du secteur formule plutôt des recommandations, notamment de politique générale, applicables au secteur, les autorités chargées de la concurrence prenant

alors les décisions finales. Une telle solution permet de résoudre les problèmes de chevauchement de juridictions, de supprimer les risques de capture de la réglementation et de remédier au manque d'expérience relatif des régulateurs peu au fait des techniques analytiques du droit de la concurrence. Une autre approche, plus classique, consiste à promouvoir la coopération et le partage des informations entre les différents services.

Le regroupement des entreprises semble devoir se poursuivre (plus particulièrement compte tenu de la dynamique observée depuis quelques années sur le marché), et l'on peut y voir le résultat d'une correction des structures du marché, procédant elle-même de la surcapacité du secteur. A cet égard, les regroupements n'entraînent pas nécessairement une atténuation de la concurrence. Dans une telle optique, il peut y avoir lieu de protéger certains agents économiques d'une faillite financière afin de maintenir le niveau de la concurrence.

## Approches institutionnelles

S'il est vrai que les accords conclus à l'échelle internationale et à l'échelle mondiale se traduisent généralement par une meilleure harmonisation des dispositions institutionnelles, il n'en reste pas moins que le cadre institutionnel lui-même doit être compatible avec la structure constitutionnelle du pays considéré. Une large gamme d'approches institutionnelles sont adoptées dans l'application de la politique de la concurrence sur les marchés des télécommunications. Dans certains pays, le judiciaire applique simplement une législation générique. A l'autre extrême de l'inventaire des possibilités, de nombreux pays ne disposent que de régulateurs spécifiquement chargés du secteur des télécommunications, sans aucune instance responsable plus généralement de la concurrence. Entre ces deux extrêmes, un nombre croissant de pays disposent de ces deux types d'instances. Pour qu'un tel système à double volet fonctionne avec fluidité, il faut

que les instances concernées élaborent des mécanismes de coopération propres à clarifier les rôles respectifs et qu'elles partagent les informations et les analyses disponibles afin de limiter les chevauchements d'activité et de ne pas prendre des décisions incompatibles entre elles.

Une approche compatible avec une saine concurrence et une politique des télécommunications efficace consiste à définir les marchés des différents produits et les marchés géographiques et, sur la base d'une analyse des pratiques concurrentielles, à déterminer s'il existe sur ces marchés des entreprises en position dominante. Les régulateurs spécifiquement chargés du secteur peuvent instituer préventivement une réglementation concernant les fournisseurs de services qui ont une position dominante sur certains marchés. Les marchés où il n'existe pas de fournisseurs de services en position dominante peuvent, quant à eux, être dérégulés ou assujettis à une réglementation beaucoup plus légère. Toutefois, sur ces marchés, les autorités chargées de la concurrence peuvent intervenir à titre rétroactif, ainsi, une intervention réglementaire

fondée sur le droit de la concurrence pourra permettre de régler le problème de l'entrée polysectorielle d'entreprises bénéficiant déjà d'une position dominante sur un autre sous-secteur du marché.

## Approches multilatérales

Le principal instrument multilatéral régissant le secteur des télécommunications est le Document de référence de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur la réglementation, document établi dans le cadre de l'Accord de 1998 sur les télécommunications de base. S'il est vrai que de nombreux pays appliquaient une politique de la concurrence au secteur des télécommunications avant l'Accord de l'OMC, les quelque 70 nations qui ont adhéré au Document de référence sont désormais légalement tenues de le faire dans le cadre de leurs obligations au titre de l'Accord général sur le commerce des services (GATS) de l'OMC. Selon le pays considéré, certaines de ces politiques de la concurrence sont appliquées par les autorités chargées de la concurrence à l'échelle multiseCTORielle, mais la plupart sont mises en œuvre par des régulateurs spécifi-

ques dans le cadre d'une législation propre au secteur des télécommunications.

Outre les instruments spécifiques tel que le Document de référence, un nombre croissant de pays adoptent, s'agissant de la concurrence, des politiques et des lois d'application générale. A l'échelle multilatérale, plusieurs Membres de l'OMC ont proposé d'élaborer un «cadre multilatéral sur la politique de la concurrence», lequel sera examiné dans le cadre de la prochaine série de négociations commerciales multilatérales.

Pour l'heure, les accords de coopération bilatérale sur les activités anti-concurrentielles représentent la forme la plus concrète de coopération internationale dans le domaine, mais l'importance d'un cadre multilatéral permettant de renforcer les effets de la politique de la concurrence au niveau du commerce international et du développement a été soulignée à l'occasion de la réunion ministérielle de Doha tenue par les Pays Membres de l'OMC en 2001, laquelle a peut-être jeté les bases de nouveaux progrès dans la mise en œuvre d'un cadre multilatéral sur la politique de la concurrence. ■

## La politique de la concurrence aux Etats-Unis: de la théorie à la pratique

*Cet article est fondé sur une étude de cas consacrée à la concurrence dans le secteur des télécommunications aux Etats-Unis et menée par John Alden, vice-président de Freedom Technologies. Le texte intégral de ce rapport et des autres études de cas effectuées dans le cadre du récent atelier de la série «nouvelles initiatives» de l'UIT, sur le thème de la politique de la concurrence dans le secteur des télécommunications, peut être consulté sous: [www.itu.int/casestudies](http://www.itu.int/casestudies). Les opinions exprimées dans cette étude sont celles de l'auteur, et ne reflètent pas nécessairement celles de l'UIT, de ses Membres ou du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique.*

Les Etats-Unis fournissent un bon exemple d'application des concepts qui sous-tendent la politique de la concurrence dans le cadre de la législation antitrust et de la réglementation spécifique du secteur des télécommunications. Dans ce pays, le régulateur, c'est-à-dire la FCC (*Federal Communications Commission*) et le Département de la justice (DoJ, *Department of Justice*) — ainsi que, dans

certains cas, la *Federal Trade Commission* (FTC) — approchent les mesures d'intervention sur le marché de façons tantôt analogues et tantôt différentes.

Certains éléments de la politique de la concurrence sont identiques ou similaires dans les analyses effectuées par la FCC et le DoJ, notamment:

- La définition des marchés par référence aux produits et à des éléments géographiques.

- Les analyses qui permettent de préciser le degré de concentration.

- Les analyses qui ont pour objet d'établir si une seule entité ou un seul groupe d'entités dispose ou peut disposer d'une présence excessive sur le marché.

- Les études menées sur la facilité d'entrée et de sortie selon les marchés.

• L'identification, le cas échéant, des agents qui sont susceptibles de contrôler des éléments d'infrastructure essentiels, dont les concurrents ont besoin pour composer leurs propres offres. Toutefois, l'application de ces principes analytiques fait

apparaître des distinctions sensibles, surtout, peut-être, en ce qui concerne:

- La finalité des analyses consacrées à la répartition des présences sur le marché.
- La norme générale appliquée dans les études elles-mêmes.

• Le degré de précision, dans les textes législatifs, des mesures correctives et des critères spécifiques.

Plus concrètement, la FCC procède généralement à ces analyses de marché soit dans le cadre d'une procédure de modification de règlements spécifiques et préexistants, soit dans le cadre de l'examen des transferts de licence requis pour les fusions. Les services antitrust, quant à eux, procèdent à leurs analyses soit dans le cadre d'enquêtes menées à l'effet de faire appliquer a posteriori la législation antitrust, soit dans le cadre des études préalables aux fusions.

Comme cela est précisé dans l'encadré 1, même la procédure d'autorisation d'une fusion, qui pourrait paraître relativement «classique», révèle d'importantes différences selon que l'on considère la méthodologie de la FCC, celle du Département de la justice ou celle de la FTC. Le Département de la justice, dans une approche très étroite, s'intéresse exclusivement à la concurrence — il cherche à savoir si le regroupement proposé est compatible ou non avec la législation antitrust Sherman ou Clayton. La FCC, quant à elle, s'inspire d'un critère «d'intérêt public» beaucoup plus large.

On observe également une distinction entre la nature des décrets qui régissent l'action de la FCC et celle de la législation d'application des lois antitrust. La loi sur les communications, tout particulièrement dans les amendements à la loi sur les télécommunications, contient un certain nombre de dispositions et d'instructions spécifiques et directes qui souvent, lorsqu'elles sont appliquées par la FCC, équivalent à des critères *préalables*. En revanche, la législation antitrust est nécessairement plus générale et prévoit, pour les cas de comportement interdit, des sanctions qui interviennent *après* la constatation du problème. ■

## Encadré 1 — La norme d'intérêt public de la FCC

Dans son ordonnance d'approbation (1998) de la fusion des entreprises *MCI communications Corp.* et *WorldCom Inc.*, la FCC a défini les différences qui existent entre sa norme d'intérêt public et la norme antitrust appliquée par le Département de la justice:

La FCC considère non seulement l'incidence potentielle de la fusion sur la concurrence, mais également le compromis entre les autres avantages ou inconvénients potentiels pour le public. Alors que l'analyse de ces incidences sur la concurrence effectuée par la FCC «repose» sur les principes antitrust, elle n'est pas «régie» par ces principes.

La Commission doit mettre en œuvre et faire appliquer la loi de 1996 sur les télécommunications, dans laquelle le Congrès a défini une «politique nationale précise», selon laquelle «il faut avant tout que la concurrence aboutisse à la déréglementation, plutôt qu'au maintien de la réglementation, des entreprises en position dominante».

La FCC a reconnu que son analyse était fondée non seulement sur ses propres critères de concurrence entre exploitants (*Competitive Carrier*) et sur un certain nombre d'actions instruites dans des situations de présence dominante, mais encore sur les *Horizontal Merger Guidelines* de 1992 (directives sur les fusions horizontales) utilisées par le Département de la justice et la FTC. Approuvant la fusion, la Commission a défini les marchés affectés (services nationaux longue distance; services internationaux à partir des Etats-Unis; services dorsaux Internet; services d'accès aux centraux locaux).

La Commission n'a constaté aucun risque potentiel d'impact sur la concurrence sur les marchés des services longue distance et des services internationaux. Elle a par ailleurs accepté les assurances des dirigeants des deux entreprises, qui se sont engagés à opérer sur d'autres marchés des services locaux et donc à relancer effectivement la concurrence. Toutefois, les examens menés concurremment par le Département de la justice et la FTC ont fait apparaître que l'une au moins de ces institutions voyait un problème au niveau de la concentration des infrastructures Internet, tout particulièrement sur le marché des infrastructures dorsales. Pour prévenir tout problème, les candidats à la fusion ont accepté de céder les opérations Internet de la MCI à la société *Cable & Wireless plc*. Sur cette décision, la fusion a pu être autorisée.

Pour obtenir plus de renseignements sur les «Grandes tendances des politiques et stratégies», veuillez vous mettre en rapport avec l'Unité des stratégies et politiques de l'UIT, Union internationale des télécommunications, Place des Nations, CH-1211 Genève 20 (Suisse), Fax: +41 22 730 6453, e-mail: spumail@itu.int. Site web: www.itu.int/osg/spu/