



Bureau de la concurrence
Canada

Competition Bureau
Canada

NOTES POUR UNE ALLOCUTION

prononcée par

Sheridan Scott
Commissaire de la concurrence

BUREAU DE LA CONCURRENCE

Lettre « C » pour Concurrence : Quels sont nos moyens d'action dans un contexte commercial de mondialisation?

Conférence Insight
Montréal, Québec

Le 17 juin 2005

(Vérifier au moment de l'allocution)

Introduction

Merci de votre invitation à Montréal aujourd'hui.

J'ai lu récemment - et cette nouvelle est plutôt appropriée au moment du dessert d'un déjeuner-causerie - que le fameux Cookie Monster de Sesame Street est en train de changer sa chanson. Il cessera de chanter « C pour Cookie. »

Fini le « Super Size me » du monstre Cookie. Dans le but de combattre les taux de plus en plus élevés d'obésité de nos enfants, et peut-être pour éviter des litiges, le monstre Cookie chantera dorénavant « Les cookies sont parfois bons à manger »; nos jeunes apprendront ainsi la différence entre nourriture saine et friandise sucrée.

Bon, si la lettre « C » est pour cookie, elle l'est aussi pour concurrence. Mais la concurrence n'est pas quelque chose d'éphémère. Dans un monde de plus en plus exigeant, les marchés concurrentiels constituent pour vous et vos clients des défis favorisant l'innovation, le choix et l'efficacité. Ils ouvrent la porte à de grandes perspectives d'avenir. Le défi est de s'assurer que nous soyons à la hauteur et, stimulés par de nouvelles idées, que nous soyons en mesure de profiter de ces perspectives qui se présentent à nous.

Nous le savons toutes et tous, bien sûr. Les entreprises canadiennes ont besoin de sources d'approvisionnement très concurrentielles et de haute qualité pour lutter efficacement contre le reste du monde. Et de nombreuses entreprises ont besoin de l'expérience et de la discipline de la concurrence vigoureuse des marchés canadiens pour se préparer à cette lutte planétaire. Mais pour que ces préparatifs soient utiles, il faut que ces marchés étrangers soient eux-mêmes ouverts à une réelle concurrence.

Le maintien de marchés concurrentiels est un défi depuis longtemps reconnu. Dans sa phrase classique chère à toutes les autorités concurrentielles, Adam Smith a indiqué la possibilité d'un complot contre la libre concurrence de la part des gens d'affaires :

(TRADUCTION LIBRE) Les commerçants qui exercent la même activité se rencontrent rarement, même pour s'amuser et se divertir, et la conversation se termine par un complot contre les consommateurs, ou par une sorte d'arrangement visant à hausser les prix.

Monsieur Smith exagérait peut-être un peu. Selon mon expérience, la grande majorité des gens d'affaires sont davantage intéressés à faire de l'argent qu'à enfreindre les lois. Mais il y a bien sûr des exceptions, et ces exceptions altèrent les marchés, coûtent des millions de dollars aux consommatrices, aux consommateurs et à vos entreprises et entachent la réputation de toutes les entreprises légitimes. Ce sont ces cas qu'il faut régler.

Au risque de vous paraître particulièrement sélective en identifiant la source de distorsions sur le marché, permettez-moi de faire un bond dans le temps pour vous citer d'autres paroles – un bond

de 73 ans, à partir de la *Richesse des nations* jusqu'à la *Désobéissance civile* de Henry David Thoreau qui pointe du doigt le gouvernement :

(TRADUCTION LIBRE) *Les échanges commerciaux, s'ils n'étaient pas fait en caoutchouc comme un ballon, n'arriveraient jamais à survoler les obstacles que les législateurs dressent continuellement sur leur chemin.*

D'accord, je sais bien que Messieurs Smith et Thoreau exagèrent à dessein pour faire passer leur message. Mais les deux ont souligné ce qui me motive d'aller au bureau chaque jour : empêcher les marchés canadiens d'être anéantis par des activités commerciales anticoncurrentielles ou les obstacles dressés par le gouvernement.

Et c'est pourquoi, que vous nous aimiez ou non, nous, les gens du Bureau de la concurrence, c'est pour vous que nous travaillons. Nous mettons en application les lois sur les activités commerciales, entre autres les fusions, la publicité, les prix d'éviction et les cartels. Et nous préconisons des mesures publiques qui éliminent des barrières aux marchés ou qui supportent les forces du marché.

Il n'y a pas si longtemps, le Bureau pouvait remplir son mandat en attachant une importance secondaire aux affaires internationales. Il y avait bien sûr des fusions occasionnelles outre-frontières et de temps à autre des cartels internationaux. Mais la plupart du temps, nos préoccupations s'arrêtaient à la frontière.

Maintenant, la question que nous nous posons est : « De quelle frontière s'agit-il? »

Vous le savez trop bien. Il s'agit de la lettre M, mondialisation, et elle touche tout ce que nous faisons et probablement aussi tout ce que vous faites.

Je vais consacrer quelques minutes aujourd'hui à vous parler des ententes internationales, formelles et informelles, que nous avons signées pour accroître à la fois notre capacité et notre efficacité quant à la mise en application de la *Loi sur la concurrence*, et je vais oser dire quelques mots à la fin sur les raisons pour lesquelles vous devriez vous intéresser à ce que nous le faisons bien. Ensuite nous pourrions toutes et tous revenir à nos cookies.

En fait, permettez-moi de revenir une dernière fois au monstre Cookie et à la lettre C comme aide-mémoire : le travail important que nous effectuons au niveau international au Bureau de la concurrence peut se diviser en trois volets : coopération, coordination et convergence. Chacun de ces mots constitue un outil pour l'organisme chargé de la mise en application des lois, chaque mot nous rappelant que notre travail doit être fait avec efficacité et efficacité face à une économie mondiale de plus en plus ouverte.

Prenons ces mots, un à la fois... par petites bouchées, en commençant par le mot coopération.

Coopération

Coopération est un grand mot de l'alphabet Sesame Street. Mais la mise en application de la loi en matière internationale n'est pas vraiment un jeu. En effet, les accords formels de coopération que nous avons signés avec nos divers partenaires sont parfois difficiles à élaborer; assurer leur maintien exige de longs efforts de notre part, ces accords étant essentiels à la mise en application efficace de nos lois au sein d'une économie mondiale.

Même s'il n'existe pas de modèles d'ententes parfaits avec nos partenaires étrangers, on peut dire que nos accords sont généralement des accords entre pays ou entre organismes.

Les accords entre pays sont typiquement globaux et prévoient un régime en matière d'avis, de coopération dans la mise en application des ententes, de coordination sur les questions connexes, de courtoisie active et d'évitement de conflits, de consultations, de rencontres périodiques et de confidentialité. Le Canada a maintenant des accords de coopération globaux entre pays avec les États-Unis, l'Union européenne et le Mexique, et nous prévoyons en signer un bientôt avec le Japon.

Les ententes de coopération entre organismes ressemblent aux accords entre pays mais se limitent aux intérêts dans la mise en application des lois relatives à la concurrence plutôt qu'aux intérêts nationaux plus vastes. Ces ententes ne comprennent pas traditionnellement de dispositions relatives à la courtoisie active et ne prévoient pas non plus de consultations ou d'avis formels par le truchement des voies diplomatiques. Elles présentent l'avantage d'exiger moins de procédures formelles dans les négociations et la signature. Nous avons des ententes entre organismes avec les autorités en matière de concurrence en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Chili et, tout récemment, au Royaume-Uni et nous avons récemment entrepris des négociations sur une autre entente semblable.

Évidemment, nous ne sommes pas limités aux accords spécifiques en matière de concurrence. Nous utilisons les Traités d'entraide juridique en matière criminelle (TEJ). Ces traités peuvent nous donner accès à la preuve en ce qui touche les cartels et les activités déloyales de télémarketing. Comme plusieurs d'entre vous le savez, les TEJ sont des formes de coopération fondées sur des traités, qui imposent des obligations aux pays signataires. L'objet principal des TEJ est la recherche, dans un pays, de preuves d'activités criminelles telles qu'elles sont définies dans le pays demandeur. Par exemple, dans des affaires récentes de cartel, nous avons utilisé les TEJ pour demander la production de preuves existant dans un autre pays et pour nous aider à contraindre des témoins à venir témoigner sous serment dans l'autre pays. Toutefois, les TEJ, tels ceux entre le Canada et les États-Unis, peuvent aussi être utilisés pour engager une procédure criminelle, comme le service des mises en accusations criminelles. Le Canada a présentement des TEJ avec environ 30 pays.

Les demandes d'aide à l'étranger en vertu des TEJ découlent d'un processus formel soumis à l'autorisation du ministère et des tribunaux en vertu de la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle*.

Les TEJ sont excellents pour la mise en application des lois en matière criminelle mais qu'en est-il en matière civile? Il y a eu ici un manque. Toutefois, en 2002, la *Loi sur la concurrence* a été modifiée pour permettre au Canada de signer des accords d'entraide juridique sur des matières de concurrence non criminelles et nous voyons des avantages formidables dans la négociation avec des partenaires comme les États-Unis d'un TEJ portant sur des matières civiles. Ces TEJ en matière civile fourniraient un cadre de cueillette de la preuve, semblable à celui fourni par nos TEJ en matière criminelle.

Alors, si nous coopérons, faut-il agencer nos actions ? Il faut le faire, pourvu que nos actions sont bien coordonnées, la deuxième lettre « C ».

Coordination

Aucun accord de coopération formel ne peut remplacer le téléphone pour mettre les choses au clair avec un homologue étranger qu'il soit responsable de l'organisme ou travaille au niveau opérationnel. Je suis certaine que la même chose est vraie en ce qui concerne la communication entre des représentants non gouvernementaux. Ainsi que l'a souligné le commissaire de l'autorité irlandaise de la concurrence, Terry Calvani, lors de la Conférence sur la loi antitrust du Barreau américain tenue au printemps, cette culture de coopération représente un profond changement au cours des vingt dernières années, quand les conflits entre organismes étaient à l'ordre du jour. Nous travaillons fort maintenant pour coordonner nos efforts, tant pour une meilleure mise en application des lois sur la concurrence que pour une diminution du fardeau sur les entreprises qui exercent de plus en plus d'activités internationales.

Un des exemples les plus évidents de coordination se trouve dans le domaine des cartels. Dans des affaires récentes, les organismes chargés de la mise en application de la loi se sont lancés dans des raids simultanés ou des mesures d'obtention de preuves dans différents pays.

Comme je vous le dirai dans quelques instants, nous avons aussi travaillé à coordonner les études de fusions au niveau international et nous continuerons à le faire afin de minimiser le fardeau des procédures pour les entreprises.

Nous coordonnons également nos activités dans d'autres domaines tels que le télémarketing et la fraude. Le Bureau est très actif dans des partenariats stratégiques régionaux à travers le Canada où nous coordonnons avec la Federal Trade Commission et d'autres organismes canadiens de mise en application de la loi des activités afin de combattre des opérations de télémarketing trompeur qui victimisent non seulement les consommatrices et les consommateurs mais qui sapent aussi des domaines légitimes et en expansion du développement des marchés. En février dernier, nous avons coordonné, avec plus de quarante partenaires du Forum sur la prévention de la fraude, le lancement du Mois de sensibilisation à la fraude. Le Forum sur la prévention de la fraude comprend des entreprises du secteur privé, des groupes de consommateurs et de volontaires, des organismes gouvernementaux ainsi que des organismes de mise en application de la loi qui se sont tous engagés à combattre la fraude visant les consommatrices, les consommateurs et les entreprises. Il prépare aussi de nouveaux outils et de l'information pour

permettre aux Canadiennes et aux Canadiens d'identifier, de signaler et d'enrayer la fraude. Dans le cadre du Continuum d'observation de la loi du Bureau, augmenter la sensibilisation d'une façon coordonnée est à la fois un moyen efficace et efficient.

Nous, les avocats, savons maintenant que les économistes sont coupables d'utiliser des phrases et des expressions obscures en vue de camoufler, à nous qui parlons une langue simple, leur alchimie. Mais à l'occasion, ou plutôt fréquemment, mon groupe d'économistes au Bureau nous accusent des mêmes transgressions. Ce qui m'amène au principe de courtoisie – ou comme disent mes économistes, les principes juridiques qui demandent de prendre en considération leurs actions sur le travail des autres.

Il y a deux aspects à la courtoisie : la courtoisie « active » et la courtoisie « traditionnelle ». Dans le cas de la courtoisie active, des accords sont signés en vertu desquels le pays A peut demander au pays B de vérifier une conduite anticoncurrentielle sur son territoire qui affecte d'importants intérêts du pays A. En octobre 2004, le Canada et les États-Unis ont signé un tel accord de courtoisie active.

Par exemple, un important producteur américain d'un produit particulier bloque le marché américain à un concurrent canadien par des contrats exclusifs anticoncurrentiels. Si le concurrent canadien dépose une plainte au Bureau de la concurrence contre le producteur américain, le Bureau pourrait demander formellement à l'autorité américaine de la concurrence de prendre des mesures contre le producteur américain en application des lois américaines.

Alors que notre accord de coopération de 1995 avec les États-Unis contient une clause limitée sur la courtoisie active, l'Accord de courtoisie active de 2004 prévoit de façon plus élaborée les cas où l'on peut utiliser la courtoisie active et les moyens de faciliter de telles demandes. Fait important, l'accord introduit des règles pour le report ou la suspension des activités d'enquête et précise les mesures qu'une autorité de la concurrence sollicitée devra prendre pour le traitement d'une demande. Il faut s'attendre à ce que de telles demandes soient rares, surtout à la lumière de la nature intégrée de nos économies. Toutefois, lorsque ces conditions se présentent, nous disposons d'un outil important et d'un processus transparent.

Pour ce qui est de la courtoisie à nuance négative, les économistes ne sont pas loin de la vérité avec leur définition. Selon l'OMC, la courtoisie est :

(TRADUCTION LIBRE) Un terme utilisé en droit international pour exprimer la courtoisie réciproque ou le respect mutuel qu'un membre de la famille des nations doit aux autres membres en examinant l'effet de ses actes officiels.

Essentiellement, dans le monde régi par la loi sur la concurrence, nous parlons de tenter d'assurer que nos mesures de mise en application de la loi n'aient pas d'impact négatif sur nos homologues. Dans certains cas, cela signifie que nous devrions penser à travailler avec d'autres autorités législatives afin de résoudre ensemble une question plutôt que de prendre des directions divergentes, spécialement au stade des mesures correctives. Un bon exemple serait le processus

d'examen des fusions où nous avons trouvé dans certains cas que les engagements pris par une partie ou par les parties et un organisme étranger de mise en application de la loi abordaient les préoccupations canadiennes à propos d'une diminution substantielle de la concurrence sur le marché canadien.

Cela s'est produit dans le cas de l'acquisition par General Electric d'Instrumentarium lorsque GE a confirmé que les engagements pris avec la Commission européenne devaient s'appliquer au niveau mondial. Alors, les préoccupations du Bureau dans le domaine de la concurrence ont été apaisées. L'acquisition d'Aventis par Sanifio-Sythélabo, l'année dernière, est un autre exemple où une mesure corrective de la Commission européenne a mis un terme à nos préoccupations.

La courtoisie peut aussi bien s'appliquer à des questions d'abus de position dominante. En fait, en ce qui concerne Microsoft, nous reconnaissons qu'une mesure corrective à l'échelle mondiale était préférable à un ensemble de mesures disparates. Dans cette affaire, des procédures au Canada auraient vraisemblablement résulté en un chevauchement des efforts, des ressources et des mesures correctives pour atteindre le même résultat. Étant donné que le marché pour de tels produits informatiques en Amérique du Nord est fortement intégré, le Bureau a pensé qu'il était prudent d'attendre les conclusions du cas aux États-Unis. Je crois que nous devrions agir avec modération et plus de prudence quand nos activités de mise en application ont un impact significatif dans une autre juridiction et que nous devons mettre fin à nos préoccupations.

La courtoisie dépend bien sûr si l'autre pays a plus ou moins le même concept dans ses lois que nous l'avons dans les nôtres et de meilleures traditions de transition. Ce qui m'amène au dernier volet de la lettre C, la convergence des politiques.

Convergence

Comme je l'ai mentionné au début, la politique de la concurrence a déjà été largement une affaire nationale, et différents pays ont établi des politiques pour répondre à leurs divers buts économiques, sociaux et, j'ose le dire, strictement politiques. Mais ce fait constitue une approche de moins en moins défendable. La mondialisation nécessite à la fois des approches communes et une meilleure compréhension économique afin de faciliter une convergence graduelle en matière de politique de la concurrence.

Nous ne parlons pas d'harmonisation complète de la loi sur la concurrence. Il existe encore assez de divergences dans les besoins économiques et commerciaux, les systèmes légaux intérieurs et les perspectives économiques pour nécessiter certains degrés de particularité dans nos politiques de la concurrence.

Plutôt que rechercher l'uniformité, notre stratégie est d'encourager une convergence souple sur les principes généraux et les pratiques optimales tout en reconnaissant le besoin de chaque autorité législative d'adapter ces pratiques à leur situation particulière.

L'un de nos mécanismes clés pour poursuivre cette convergence souple est le Réseau international de la concurrence, le RIC.

Le RIC n'est pas un organisme international traditionnel. C'est un réseau virtuel d'organismes de la concurrence, sans personnel, sans siège social ni valise diplomatique. Mais il a une mission d'entière concurrence en tout temps, et profite du soutien et de l'engagement direct des têtes dirigeantes de la plupart des organismes de la concurrence à travers le monde.

Et n'ayez crainte, cela ne concerne pas un groupe d'organismes chargés de la mise en application de la loi réunis au sommet d'une montagne dans un coin magnifique, loin du plancher des vaches. Nous dépendons fortement des contributions de « conseillers non gouvernementaux » (CNG) qui ont offert très généreusement temps, effort et expertise pour les activités de cet organisme virtuel.

Les conférences annuelles du RIC réunissent les têtes dirigeantes des autorités en matière de la concurrence et des CNG participants. Lors des trois premières conférences en Italie, au Mexique et en Corée, un grand progrès a été accompli dans l'adoption de recommandations et la tenue de travaux importants. Par exemple la semaine dernière à Bonn, nous nous sommes rencontrés une quatrième fois, pour nous pencher sur des questions telles que la mise en œuvre et les attentes des organismes plus jeunes à l'égard du RIC. En réponse aux demandes de certains de ces plus jeunes organismes, nous avons mis sur pied, pour un an, un nouveau Groupe de travail sur les télécommunications que j'ai le plaisir de coprésider. La création de ce Groupe de travail répond à l'évolution rapide dans ce secteur ce qui présente plusieurs défis pour les autorités en matière de concurrence autant pour les pays développés que ceux qui sont en voie de développement en ce qui a trait à leur travail de mise en application et à leurs efforts de défendre la concurrence devant des organismes de réglementation. En visitant son site Web, vous pourrez voir les réalisations du RIC et y trouver d'autres enseignements.

En plus du travail du RIC, le Comité de la concurrence de l'Organisation de coopération et de développement économiques (l'OCDE) continue de jouer un rôle important en matière de promotion de la coopération et de la coordination internationales dans la mise en application des lois de la concurrence et d'établissement des pratiques optimales, particulièrement dans les domaines des cartels et des procédures en matière de fusions. Le Conseil de l'OCDE a approuvé récemment une nouvelle recommandation qui incorpore plusieurs des éléments des Pratiques recommandées par le RIC en matière d'avis et de procédures en matière de fusions. De plus, le Groupe de travail 3 du Comité de la concurrence de l'OCDE a terminé son travail sur les Pratiques recommandées en matière d'échange formel de renseignements dans les enquêtes internationales sur les cartels. Ce sont des outils additionnels pour nous aider à coordonner et à collaborer de façon plus efficace avec nos partenaires internationaux.

Conclusion

Bon, je vous ai dit tout ce que j'avais à vous dire au sujet des trois « C », ce qui signifie que ma présentation tire à sa fin. Eh oui.

Mais je vous laisse sur cette dernière citation. Elle ne vient pas de grands penseurs comme Adam Smith ou Henry David Thoreau, mais de Mario Puzo, l'auteur du *Parrain*, qui dit de Don Corleone :

(TRADUCTION LIBRE) Comme plusieurs hommes d'affaires de génie, il a appris que la libre concurrence était inutile et qu'un monopole était plus efficace. Alors il s'est empressé de réaliser un monopole efficace.

Eh bien, M. Puzo avait partiellement raison. Pour le Parrain lui-même, l'absence de concurrence a pu être efficiente. Mais à la fin, c'est sa famille qui en a payé le prix.

Et les entraves à la concurrence ne constituent pas pour notre économie une recette heureuse mais une recette pour une performance médiocre et une stagnation. C'est pourquoi le Canada a besoin d'une politique de la concurrence et d'une mise en application de la loi efficaces et vigoureuses à l'intérieur de nos propres marchés. Il nous faut donc veiller sans cesse sur les moyens d'assurer que les politiques gouvernementales contribuent au bon fonctionnement du marché plutôt qu'à en freiner les forces. Les efforts internationaux du Bureau de la concurrence, concentrés sur la coopération, la coordination et la convergence, vont assurer que les Canadiennes, les Canadiens et les entreprises canadiennes peuvent aujourd'hui et demain tirer profit des marchés concurrentiels au pays et à l'étranger.

Merci. Et maintenant, place aux cookies.