



UNION INTERNATIONALE DES TELECOMMUNICATIONS
BUREAU DE DEVELOPPEMENT DES TELECOMMUNICATIONS

CONFÉRENCE MONDIALE DE DÉVELOPPEMENT DES
TÉLÉCOMMUNICATIONS (CMDT-98)

Document 137-F
27 mars 1998
Original: français

La Valette, Malte, 23 mars - 1 avril 1998

Pour action

SÉANCE PLÉNIÈRE

Liban

IMPACTS ÉCONOMIQUES, FINANCIERS ET SOCIAUX DE LA LIBÉRALISATION
DES ACTIVITÉS DU SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS
DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

"Libéralisation-maison", "privatisation-stratégique", "privatisation-sanction": Quelques considérations

Un grand nombre de pays en développement ont accepté, en matière de télécommunications, d'assumer toutes les obligations résultant des accords qu'ils ont signés en leur qualité de membres de l'Organisation mondiale du commerce.

D'autres pays en développement, bien que non-membres de l'OMC, se montrent eux aussi tout à fait disposés à engager les réformes structurelles dont ils reconnaissent qu'elles sont indispensables s'ils veulent prendre leur part légitime des très importants revenus qui seront générés, sur le plan mondial, par le développement des activités de ce secteur.

Pour tous ces pays, il s'agit à chaque fois de décisions politiques difficiles et courageuses, compte tenu des conséquences extrêmement graves que ces restructurations ont sur l'emploi et le statut des personnels concernés, sur la pérennité des recettes engrangées par les opérateurs publics nationaux et qui constituent la principale source de financement dont ces administrations disposent pour maintenir à un niveau acceptable l'investissement pour le développement de réseaux nouveaux ou la maintenance des réseaux existants.

Ce sont bien les administrations des pays en développement qui sont appelées à s'engager dans le mouvement de baisse généralisée des tarifs, d'ouverture aux nouveaux services, d'extension des réseaux existants pour permettre aux populations des contrées rurales d'avoir un accès minimal aux services existants ou nouveaux, de privatisation partielle ou totale des services de télécommunication par création de sociétés d'économie mixte associant l'opérateur public et les opérateurs et/ou industriels des pays développés, sans oublier dans certains cas, l'octroi de monopoles de fait pour une durée allant jusqu'à une, voire deux décennies.

En conduisant ces efforts pour s'inscrire dans la tendance mondiale actuelle exprimée par les accords signés dans le cadre de l'OMC, les opérateurs nationaux se sont vus contraints de concilier les impératifs d'efficacité économique avec leur mission première de service public. De par leur nature, seuls les opérateurs publics nationaux peuvent prendre de telles contraintes en considération.

Dans certains pays, ces efforts d'adaptation/restructuration ont été menés à un rythme tel que la privatisation des télécommunications y est déjà effective alors que dans certains grands pays d'Europe sa mise en place se heurte à de très vives résistances, et ne sera possible que par le biais de la construction européenne et des obligations juridiques que cette construction impose aux Etats signataires.

En d'autres termes, il est demandé à certains pays en voie de développement de réaliser en peu d'années (5 à 10 ans) ce que les pays à la pointe du développement ont mis cinquante années à faire, et que certains pays d'Europe n'ont toujours pas fait, et ce, avec des moyens financiers extrêmement réduits.

Il a fallu conduire ces efforts en veillant à ce que les populations ne se sentent pas livrées à la seule logique du marché avec comme unique possibilité d'accès aux différents services, celle que leur autorise leur pouvoir d'achat.

Il a fallu également tenir compte des particularités sociales et culturelles propres à ces populations, et notamment à la perception qu'elles ont du rôle de l'Etat et de la citoyenneté.

Certes, la réussite des opérateurs publics nationaux dans cette démarche est inégale. Mais pour bon nombre d'entre eux, elle est incontestable, et des succès impressionnants en matière de couverture nationale, de baisse des tarifs, de modernisation de réseaux, ont été enregistrés dans plusieurs pays en développement dont le Liban, l'Arabie saoudite, le Qatar, les Emirats arabes unis, le Sénégal, l'Afrique du Sud, la Colombie, le Mexique, le Viet Nam, et bien d'autres.

Le taux de croissance marginale de la couverture nationale pour le service fixe comme pour le téléphone mobile est bien plus fort dans nombre de pays en développement qu'il ne l'est dans la plupart des pays développés.

Cette croissance très importante ne s'est pas traduite par une baisse d'efficacité sur le plan du marketing, du service à la clientèle, de la gestion financière, de la maintenance technique, bien au contraire, ni par un effacement de ces administrations dans leur compréhension de ce que devrait être leur rôle dans les forums ou conférences internationales, notamment celles qui se tiennent sous l'égide de l'UIT.

Il est donc établi que dans tous les pays en développement où le pouvoir politique a soutenu sans contraintes spécifiques la démarche de restructuration des télécommunications sous l'égide de l'opérateur public national, celui-ci a réussi sa mission de modernisation, y compris lorsqu'elle supposait une privatisation, autrement dit une diminution, voire une disparition, de ses propres prérogatives.

Les échecs enregistrés par certains opérateurs publics nationaux dans ce domaine, s'expliquent dans la quasi-totalité des cas par leur situation d'origine difficile ainsi que les blocages politiques artificiels auxquels ils ont du faire face.

Il importe qu'en matière de privatisation des opérateurs publics nationaux dans le secteur des télécommunications dans les pays en développement, la distinction soit faite entre la "**privatisation-stratégique**" et la "**privatisation-sanction**".

La première forme de privatisation vient renforcer les capacités financières et la souplesse de l'opérateur public national dont la situation est déjà satisfaisante. Dans de nombreux pays en développement, telle est bien la situation. De telles privatisations facilitent les accords et les alliances avec les opérateurs à vocation mondiale. Elles renforcent la transparence dans la gestion des ressources financières et humaines puisque l'Etat n'y joue plus le rôle de tout-puissant actionnaire dont les décisions doivent être approuvées quelles qu'elles fussent.

Mais il reste que ces privatisations stratégiques doivent être conduites avec toutes les précautions nécessaires et sur le rythme qui convient. C'est bien ce qui se passe en Europe avec France Telecom ou Swisscom et personne ne songe, dans ces pays, à voir dans le rythme qui y est adopté pour la privatisation de l'opérateur public, un signe d'inefficacité ou de mauvaise foi de l'opérateur concerné.

Le Liban souhaite rappeler que, d'une manière générale, les conditions requises pour mettre en oeuvre avec succès une réforme qui concerne la vie quotidienne de toute une population comprennent, entre autres, la prise en compte du sentiment de l'opinion publique vis-à-vis de cette réforme, et de la manière dont elle la comprend.

C'est donc bien à l'administration concernée de décider d'engager cette privatisation, et à l'opérateur public national de la conduire avec le soutien de son administration, en veillant à valoriser au maximum l'actif de la société et à offrir au personnel qui aura pour mission d'en assurer le développement la possibilité d'entrer dans le capital de la nouvelle entité.

Le second type de privatisation découle du constat fait que la situation des finances et de la gestion de l'opérateur public est déjà fortement dégradée. Cette privatisation est alors adoptée comme une solution du type "Moindre-Mal", et intervient par conséquent comme une "sanction".

Fort heureusement, il n'y a pas beaucoup de pays en développement dans lesquels les choses se présentent de la sorte.

Or, la pensée qui curieusement domine dans les pays développés, dans les forums internationaux ou dans les cabinets d'experts-consultants, est que les télécommunications dans les pays en développement se caractérisent par une situation du second type, ce qui est faux.

Il ne peut donc raisonnablement être fait grief aux opérateurs publics des pays en développement, d'une prétendue incapacité à rénover les télécommunications dans leur pays, et de leur refuser toute prétention à poursuivre la mission qui est la leur.

Les recommandations inlassablement répétées en vue d'aboutir à la privatisation totale des télécommunications dans ces pays, relèvent du dogme idéologique et cachent souvent des arrière-pensées mercantiles.

Aucune administration, quelle qu'elle soit, ne songerait à nier le caractère progressiste et profitable de la libéralisation des télécommunications au plan mondial.

Aucune ne souhaite non plus prendre du retard dans la mise en place des réformes structurelles sur un plan national.

Pour réaliser avec succès ces réformes, le Liban voudrait proposer une méthodologie qui a le mérite d'être applicable à la quasi-totalité des situations que l'on retrouve dans les pays en développement.

Propositions et recommandations

La méthodologie qui devra être adoptée pour conduire le processus de libéralisation des activités de télécommunications dans les pays en développement, impose le passage par certaines étapes intermédiaires avant d'atteindre l'objectif final.

Ces étapes sont retracées dans le schéma joint en Annexe 1 du présent document, qui prend en compte, comme on pourra le constater, les préoccupations essentielles exprimées par la plupart des administrations des pays en développement:

- La libéralisation des services de télécommunication est recommandée parce que porteuse de croissance économique, et vitale sur le plan de l'intégration socio-économique des différentes fractions de la population.
- Le moyen de réaliser cette libéralisation (partenariat ou privatisation) ainsi que la fixation du délai sous lequel elle devra être conduite sont du ressort exclusif des autorités politiques du pays concerné, qu'il soit ou non signataire d'accords internationaux en matière de libéralisation du commerce (OMC par exemple).
- La décision d'engager les réformes nécessaires à la libéralisation ne devrait trouver sa concrétisation qu'après que des études sérieuses aient été conduites pour déterminer les modalités les plus efficaces s'appliquant à chaque cas pris en particulier, et pour évaluer les différents impacts que ces réformes pourraient avoir sur les populations, sur l'emploi, sur les recettes, etc. Ces études devant être conduites sous un financement adapté en accord et avec le concours de l'opérateur public du pays concerné, de manière à éviter d'arriver à des conclusions erronées, et de s'engager dans des décisions préjudiciables à terme.

Le Liban invite la Conférence à prendre pleinement en considération les points ci-dessus mentionnés.

Il importe notamment que des décisions concrètes soient prises à l'issue de la Conférence pour:

- Adopter une nouvelle définition permettant de qualifier de manière plus appropriée ce qu'est un "opérateur national", en englobant dans cette désignation tous les opérateurs qui, dans un même pays, accomplissent des missions équivalentes, sans qu'il soit besoin de distinguer si leur capital est détenu par le secteur privé ou par l'Etat.
- Reconnaître que les investissements dans les télécommunications qui seront réalisés dans les pays en développement sous la forme de contrats de partenariats avec des opérateurs privés ne peuvent être régis par des dispositions juridiques trop contraignantes applicables de surcroît à l'échelle mondiale.
- Reconnaître que l'excès de dispositions juridiques est de nature à freiner durablement le développement de ces partenariats, voire menacer leur existence même.
- Eviter, autant qu'il est possible, d'édicter des règles globales en matière de "libéralisation" ou de "privatisation".
- Inciter, par des mesures concrètes, à l'orientation vers les projets de télécommunication susceptibles d'être mis en place dans les pays en développement, des capitaux locaux, régionaux ou internationaux disponibles, notamment en maintenant la prérogative dont jouit chaque Etat d'utiliser l'arme de la fiscalité pour favoriser ces mouvements de capitaux, ainsi que la conclusion sur son marché national de contrats de partenariats, avec liberté totale d'en fixer les conditions et les modalités.

- Favoriser le renforcement de la capitalisation des opérateurs nationaux des pays en développement, lesquels ne peuvent, la plupart du temps, s'appuyer sur un marché financier qui attirerait vers les valeurs des opérateurs nationaux l'épargne publique. Ce renforcement ne peut se faire que par fonds propres, et devra donc reposer sur la mise en place d'une politique tarifaire qui privilégie l'extension des réseaux existants, la mise en place de services nouveaux, et l'instauration de taxes en garantie de la mission de service public.
- Adopter des règles permettant de distinguer, parmi tous les nouveaux programmes, ceux qui conduisent à un partage des revenus issus de l'exploitation de leurs systèmes, de ceux qui cherchent à éviter ce partage, et de laisser à chaque administration le soin de décider des conditions spéciales qui lui permettraient d'avantager les premiers au détriment des seconds.

Le Liban, qui voudrait ici suggérer quelques réponses aux préoccupations avancées par un très grand nombre d'administrations des pays en développement, recommande à la CMDT-98 d'adopter les principes et la méthodologie exposée dans le présent document.

- Le développement des télécommunications s'inscrit dans un mouvement général de mondialisation de l'économie et de libéralisation du commerce, notamment celui des marchandises et des services.
- Les différentes études réalisées dans des pays aux caractéristiques économiques différentes montrent sans conteste, que le secteur des télécommunications reflète plus que tout autre, par les critères qu'il a adoptés, le degré de développement d'un pays.
- La libéralisation au plan mondial des activités de télécommunications renferme le risque de voir se creuser davantage encore le fossé économique qui existe entre les pays riches et les pays pauvres, ce qu'il convient à tout prix d'éviter.
- Cette libéralisation risque même de voir surgir un nouveau type de discrimination entre pays riches et pays pauvres, propre aux télécommunications, entre pays dits "info-riches" et ceux dits "info-pauvres".
- En soutenant activement leurs activités de télécommunications, les pays en développement se donnent la possibilité de créer directement d'importantes richesses, d'accélérer l'intégration sociale et culturelle de leurs populations, de renforcer la croissance de leurs économies tous secteurs confondus.
- Cette spécificité propre aux télécommunications résulte du caractère général de l'usage qui en est fait, donnant aux services de communication un caractère d'instruments de civilisation plus que de simple marchandise ainsi que du rôle joué par l'UIT et par ses démembrements, dont le BDT.
- Dans tous les pays, et donc notamment dans les pays en développement, il convient d'engager sans retard les réformes structurelles et d'adapter les législations qui permettront de libéraliser les activités de télécommunications, et mettre fin progressivement aux nombreuses contraintes de tous ordres auxquelles se heurtent ces activités.
- Ce qu'il est convenu d'appeler la "privatisation" constitue, dans cet objectif, un moyen et non pas une fin.
- La participation du secteur privé aux activités de télécommunications doit être encouragée par toutes les mesures possibles, l'Etat y trouvant un avantage sur le plan de la création de richesses comme sur le plan de la bonne gestion des ressources financières et humaines. Un

Etat moderne n'a pas vocation à faire directement du commerce en vendant du matériel ou des services autres qu'administratifs, ni à accorder au personnel d'entreprises confrontées à la concurrence internationale un statut spécial, coûteux pour les finances publiques.

- Il appartient donc à chaque administration, selon son désir et tenant compte des réalités qui lui sont propres, de choisir les moyens qui lui conviennent pour réaliser efficacement la "libéralisation" effective des activités de télécommunications dans son pays, étant entendu qu'il n'est absolument pas indispensable pour ce faire de procéder préalablement et massivement à la privatisation de ce secteur.
- Toutefois, la "privatisation" ne saurait résulter de pressions internationales, ni conduire à une dépréciation de l'actif des sociétés publiques. Elle ne peut s'envisager qu'au cas par cas.
- Dans de nombreux pays développés comme dans de nombreux pays en voie de développement, il existe une situation dans laquelle l'opérateur national, tout en étant public, a rempli efficacement les missions qui lui sont dévolues.
- Les libéralisations les mieux réussies dans les pays développés comme dans les pays en développement l'ont été dans le cadre de "**libéralisation-maison**" des activités de télécommunications, où les spécificités propres à chaque pays ont été prises en compte par l'opérateur public national.
- Il est donc inacceptable de considérer que la "libéralisation" serait à chaque fois inefficace au seul motif qu'elle ne s'accompagnerait de la "privatisation" de l'opérateur public national.
- La participation aussi importante que possible du secteur privé dans les activités de télécommunications ne doit pas impliquer l'abandon des missions de service public, étant donné que ce secteur privé n'a ni la vocation, ni la volonté, ni l'intérêt de s'en préoccuper.
- Chaque administration, en dehors des forums et des rencontres internationales auxquels elle participe, doit s'investir dans la communication et assurer la plus grande transparence dans les décisions stratégiques en matière de télécommunications.
- Chaque administration doit conserver le droit de décider quel programme nouveau peut pénétrer son marché national et dans quelles conditions il devra le faire.
- Chaque administration a le droit de favoriser par les moyens qu'elle jugera appropriés, et notamment par une fiscalité adaptée, les programmes dont elle estime qu'ils pourront lui permettre d'accroître ses revenus.
- La mission fondamentale de l'administration en matière de télécommunications consiste entre autres à garantir un accès minimal aux services à l'ensemble de la population, à veiller aux respects des normes techniques et tarifaires pour garantir effectivement la baisse des coûts d'accès et la concurrence, à favoriser la recherche, la formation, l'intégration, à assurer une tutelle efficace sur les activités de réglementation.
- Le BDT doit apporter aux administrations des pays en développement toute l'aide logistique, financière ainsi qu'en matière d'expertise pour permettre d'arriver efficacement à atteindre l'objectif de libéralisation des activités de télécommunications dans chaque pays.
- Les missions d'évaluation, d'étude et les rapports de consultance doivent bénéficier de façon plus massive aux pays en développement.

- Les opérateurs privés à vocation mondiale doivent participer financièrement, dans tous les pays en développement et à l'exclusion de tout autre pays, à la réalisation efficace de cette transition vers une totale libéralisation des télécommunications dans ces pays, en contribuant à la création d'un Fonds privé pour le développement des télécommunications (FPDT), géré sous le contrôle du BDT et sous l'autorité légale de l'UIT.
- Pour éviter toute discrimination sur ce plan, il conviendrait que le BDT procède à un recensement officiel de ces opérateurs en exigeant de leur part une souscription au FPDT sur un compte spécial créé à l'effet de recevoir les sommes correspondant à ces souscriptions.

Le BDT devra établir un rapport officiel et régulier sur l'état des souscriptions au FPDT.

- Le BDT créera une commission spéciale pour allouer ces fonds aux administrations des pays en développement qui s'engagent sincèrement et résolument dans la libéralisation des activités de télécommunications.
- Tout opérateur à vocation mondiale qui refuserait de souscrire à ce fonds pourrait être sanctionné, notamment par une suspension aux travaux de l'UIT qui lui serait signifiée, et par une fermeture des marchés des pays en développement à l'ensemble des sociétés ou filiales de son Groupe.

La création de ce fonds constitue une des mesures susceptibles d'être mises en place pour réaliser concrètement la participation financière des opérateurs privés à vocation mondiale au développement d'un marché dont ils seront les principaux bénéficiaires.

Le Liban souhaite voir ces questions essentielles examinées avec la plus grande attention par la Conférence et demande que soit instaurée à cet effet une Commission ou Sous-Commission spécialement chargée des questions relatives aux impacts économiques et financiers de la libéralisation et du développement du secteur des télécommunications.

Cette Commission ou Sous-Commission traitera des nouvelles politiques tarifaires et des stratégies d'ouverture des marchés nouveaux et de leurs conséquences, et en se proposant de définir les meilleures solutions pour y faire face.

Elle s'intéressera également aux mécanismes de financement des projets de télécommunications dans les pays en développement, et notamment ceux qui verront le jour du fait de l'apparition des nouvelles technologies pour la téléphonie mobile (GMPCS avec Globalstar, Iridium, ICO, etc.), pour les systèmes large bande (Télédesic, Skybridge, Celestri), la téléphonie rurale.

Elle traitera plus particulièrement des projets de partenariat entre les opérateurs des pays en développement, qu'ils soient privés ou publics, avec des opérateurs à vocation mondiale ou régionale, en étudiant les moyens d'assurer une participation concrète des institutions financières et réglementaires internationales à la préparation et à la réalisation de ces projets, ainsi que de l'apport qui devra être fait par les pays développés pour favoriser le bon déroulement de ce processus.

Il serait souhaitable qu'à l'issue des travaux de cette Commission ou Sous-Commission, la Conférence puisse adopter une ou plusieurs résolutions qui traduiront les préoccupations ci-dessus évoquées, qui sont celles de l'écrasante majorité des administrations des pays en développement participant aux travaux de la CMDT-98.