

L'ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'ÉTAT
À L'HEURE DE LA DÉRÉGLEMENTATION
DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

**ACCORDS COMMERCIAUX SUR
LES TÉLÉCOMMUNICATIONS
ET RÉGLEMENTATION**

Rapport du cinquième colloque
sur la réglementation
organisé au siège de l'UIT
6-8 décembre 1995



UNION INTERNATIONALE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Table des matières

	PAGE
Préface du Secrétaire général de l'UIT M. Pekka Tarjanne.....	5
Préface du Directeur général de l'OMC M. Renato Ruggiero	9
Rapport du Président du colloque M. David M. Leive	13
Résumé analytique du Rapport préparatoire M. Michael Tyler, Consultant	87

PRÉFACE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'UIT

J'ai le grand plaisir de présenter le Rapport du cinquième colloque sur l'évolution du rôle de l'Etat à l'heure de la déréglementation des télécommunications, qui s'est tenu au siège de l'UIT à Genève, du 6 au 8 décembre 1995.

Le cinquième colloque a examiné un sujet qui occupera probablement une place de plus en plus importante dans le domaine des télécommunications. Il s'agit de l'influence que le nouveau régime de libre-échange de l'Organisation mondiale du commerce exercera, au niveau national, sur la réglementation et les responsables de la réglementation des télécommunications, ainsi que sur l'ensemble du secteur des télécommunications. L'une des grandes innovations de ce colloque a été d'inviter à y participer, outre les responsables et les dirigeants habituels, dans le secteur des télécommunications, des responsables éminents et des dirigeants qui jouent un rôle dans les négociations actuellement menées par l'OMC. J'ai également eu le plaisir d'accueillir M. Warren Lavorel, Directeur général adjoint de l'OMC, ainsi que des cadres supérieurs de l'OMC, experts en télécommunications, M. Neil McMillan, du Royaume-Uni, Président du Groupe de négociation sur les télécommunications de base, le NGBT, constitué par l'OMC pour généraliser progressivement l'extension du régime aux télécommunications de base, et un certain nombre de représentants des gouvernements qui participent activement aux négociations du NGBT.

Le colloque avait un objectif à la fois instructif et analytique, consistant à expliquer aux acteurs du secteur des télécommunications la façon dont leurs activités seront exercées sous le nouveau régime de l'OMC, tout en présentant, en retour, aux dirigeants et aux négociateurs commerciaux, certaines des complexités et des considérations spécifiques liées au secteur des télécommunications, et dont il faut tenir compte pour étendre à ce secteur un régime de libre-échange multilatéral.

La parfaite coopération de nos collègues du secteur commercial a largement contribué au succès du colloque, et je suis particulièrement reconnaissant, à cet égard, aux Membres de l'OMC, et notamment à son Directeur général, M. Renato Ruggiero.

Les fonds nécessaires au colloque ont de nouveau pu être réunis grâce à la générosité de la Friedrich Ebert Foundation (FES) (Allemagne). Je remercie donc tout particulièrement la FES pour cette aide, et notamment le directeur de son bureau de Genève, M. Erich Vogt.

Comme je l'ai écrit dans mes Remarques liminaires à propos du Rapport du premier colloque, l'idée de ces colloques a été lancée par M. David Leive, alors qu'il était Président du Symposium sur la réglementation organisé par l'UIT à Genève dans le cadre de Telecom 91. A la suite de toute une série de consultations informelles avec des experts venus de nombreux pays, nous avons conclu, M. Leive, Monsieur l'Ambassadeur Gerald Helman, qui nous a soumis ses critiques, et moi-même, que ce colloque répondait à un besoin important et serait très utile à un grand nombre de pays. Ces prévisions ont été plus que confirmées, puisque les cinq premiers colloques ont remporté un grand succès, et puisqu'ils ont produit des rapports fréquemment utilisés par la suite.

M. Leive a si bien su diriger les colloques que je l'ai prié, après le deuxième d'entre eux, d'en accepter la Présidence permanente. Comme nous pouvions nous y attendre, il a une fois de plus parfaitement réussi à organiser et à diriger le cinquième colloque.

Les résultats de ce cinquième colloque sont exposés dans le Rapport ci-joint du Président, M. Leive. Avec quelques-uns de mes principaux collègues, j'ai, comme pour les quatre premiers colloques, participé aux trois jours de session.

Le Rapport expose les opinions consensuelles qui se sont dégagées sur les principales questions examinées, mais il ne représente pas les points de vue individuels des participants.

Il donne en outre le résumé analytique du rapport préparatoire qui a été établi par un expert indépendant reconnu en la matière, M. Michael Tyler, et dont une version provisoire a été présentée lors du colloque pour servir de point de départ aux discussions. Le texte complet du rapport préparatoire sera traduit et adressé à toutes les administrations au courant de l'hiver prochain. Le résumé analytique tout comme le rapport préparatoire reflètent les recherches et le point de vue personnels de M. Tyler et non les résultats des débats du colloque.

L'organisation des réunions suivantes est en cours. Le sixième colloque aura lieu en septembre 1996 et examinera l'influence sur les responsables nationaux des télécommunications, de la convergence croissante du conduit et du contenu. Le septième colloque est prévu pour avril 1997, et son thème reste à définir.

Le colloque représente une nouvelle initiative importante visant à examiner de manière approfondie mais informelle et pratique quelques-uns des problèmes fondamentaux que pose, pour la réglementation des télécommunications, l'évolution rapide de ce secteur. Ce colloque, financé par des fonds privés, a rassemblé des experts et des responsables éminents des télécommunications, venus de différents pays à titre personnel et ne représentant pas leurs gouvernements. Les participants se réunissent pendant trois jours à Genève pour formuler un avis pratique, qui doit présenter un intérêt immédiat tant pour les dirigeants, les responsables de la réglementation et les entreprises des pays en développement que pour ceux des pays avancés.

Les participants au cinquième colloque ont remarqué que l'UIT elle-même et la Banque mondiale font de plus en plus d'efforts pour diffuser plus largement les résultats des cinq colloques, étant donné que leur principal objectif est de permettre à l'ensemble des dirigeants, des responsables de la réglementation et du secteur privé des télécommunications, de tirer parti des travaux réalisés au cours des colloques.

Je suis fermement convaincu que le cinquième colloque représente une étape historique dans la coopération pratique entre l'OMC et l'UIT, reflétant les objectifs communs de ces deux organisations, qui visent à promouvoir la réforme de la réglementation des télécommunications, en vue de permettre aux différents pays de tirer pleinement parti des technologies modernes et de leurs forces de compétitivité pour assurer le développement de leurs économies nationales. Je suis donc tout à fait prêt à agir en étroite association avec le Directeur général, M. Ruggiero, l'adjoint au Directeur général, M. Lavorel, et les compétences de leur personnel, pour atteindre nos objectifs communs, dans l'intérêt de nos Membres.

Pekka TARJANNE
Secrétaire général

Genève, janvier 1996

PRÉFACE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OMC

L'accès à des services de télécommunications modernes est l'une des conditions essentielles pour assurer le succès du développement des économies nationales et du commerce international. Le secteur des télécommunications est à la fois un moyen de transport de base primordial pour toutes les formes d'activités économiques, et un service qui fait lui-même l'objet d'échanges, et pour lequel les opérateurs privés et la concurrence jouent un rôle de plus en plus important.

Ces constatations ont été faites par l'ensemble des pays participant à l'Accord de Marrakech qui, dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services, a soumis le secteur des télécommunications aux règles du système commercial multilatéral. La libéralisation progressive, par introduction de la concurrence, des réseaux et des services de télécommunications de base et à valeur ajoutée, permettra de réduire considérablement le coût des activités et pourrait avoir une réelle influence sur les taux de croissance économique. Mais il reste encore beaucoup à faire pour que les entreprises et les consommateurs puissent profiter pleinement de tous les avantages que présentent les améliorations considérables qui sont actuellement réalisées sur le plan de l'efficacité technique.

La première priorité est d'aboutir, en avril 1996, à une conclusion positive des négociations menées par l'OMC sur les télécommunications de base. L'une des principales recettes de cette réussite et de la réussite de toutes les négociations qui auront lieu par la suite, pour faire jouer les forces du marché dans le secteur des télécommunications, consiste à élargir le dialogue entre le monde du commerce et celui des télécommunications, pour favoriser la compréhension mutuelle des disciplines commerciales et des caractéristiques uniques du secteur des télécommunications. Ainsi, par exemple, l'application des principes commerciaux du traitement de la nation la plus favorisée, du traitement national et de l'accès aux

marchés aura une influence considérable sur les pratiques réglementaires, les caractéristiques techniques et les objectifs d'intérêt général, que ces pratiques, caractéristiques et objectifs existent depuis longtemps ou viennent d'être modifiés.

C'est donc avec grand plaisir que j'ai accepté l'invitation du Secrétaire général de l'UIT, M. Tarjanne, à participer, au nom de l'OMC, au cinquième colloque de l'UIT sur la réglementation, et que je profite de cette occasion offerte aux Membres de l'OMC et de l'UIT, de se joindre à des experts en commerce et en télécommunications, venus de nos Etats Membres, pour échanger informations et idées, dans l'intérêt de chacun de nous. Les résultats de cet échange constructif, sont présentés par le Président du colloque, M. David Leive, dans un rapport dont je vous recommande vivement la lecture. Le Président y propose en effet un certain nombre de conclusions et recommandations pratiques, qui reprennent certaines des réflexions menées par l'UIT et l'OMC sur les problèmes qui se posent pour le commerce et les télécommunications.

J'approuve sans réserve M. Pekka Tarjanne, dans sa recherche d'une coopération plus étroite entre l'OMC et l'UIT et, plus important encore, entre les administrations chargées du commerce et des télécommunications, à l'intérieur de chaque pays. Nous sommes toujours prêts, dans le cadre de l'OMC, à encourager une collaboration, que ce soit de manière officielle ou informelle, en vue d'atteindre nos objectifs communs. Ce cinquième colloque a été l'un des moyens précieux d'y parvenir.

Renato RUGGIERO
Directeur général

Genève, janvier 1996

SOMMAIRE

	<i>Page</i>
PARTIE I – INTRODUCTION ET RÉSUMÉ	13
PARTIE II – INFLUENCE, DANS LA PRATIQUE, DE L'OMC SUR LES RESPONSABLES DE LA RÉGLEMENTATION	23
A. Généralités	23
1. Obligations et disciplines générales et prévues par le GATS	25
2. Engagements additionnels	30
B. Influence de l'OMC sur des domaines spécifiques de réglementation	32
1. Accès aux marchés	32
2. Octroi de licences	36
3. Interconnexion (nationale)	38
4. Interconnexion (internationale) et taxes de répartition	40
5. Politique de la concurrence	42
6. Réglementation du spectre des fréquences	43
PARTIE III – INCIDENCES SUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT .	46
PARTIE IV – RELATIONS ENTRE L'UIT ET L'OMC	51
PARTIE V – CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	54
Appendice 1 – Liste des participants	59
Appendice 2 – Description récapitulative du régime adopté par l'OMC	63
Appendice 3 – Propositions de questions à débattre lors du colloque	79
RÉSUMÉ ANALYTIQUE DU RAPPORT PRÉPARATOIRE	87

PAGE PAIRE = blanche

RAPPORT DU PRÉSIDENT

ACCORDS COMMERCIAUX SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET RÉGLEMENTATION

PARTIE I – INTRODUCTION ET RÉSUMÉ

Il est devenu banal d'affirmer que les télécommunications sont entrées dans une ère de croissance mondiale spectaculaire. Cette révolution des télécommunications se caractérise par le plein essor des changements technologiques, de la concurrence et de la privatisation des monopoles d'Etat, ainsi que par la création de consortiums regroupant des fournisseurs de services de portée mondiale, et par la création de services entièrement nouveaux, dont les capacités de pointe visent souvent à satisfaire les besoins spécifiques des entreprises ou des particuliers.

On remarque moins, même si cela peut jouer, par la suite, un grand rôle pour la croissance et la stabilité du secteur, l'amorce d'une réaction gouvernementale multilatérale à cette révolution des télécommunications. Dans le domaine du commerce, cette réaction s'est exprimée lorsque les Accords de Marrakech signés en 1994 ont, pour la première fois, très clairement placé la fourniture des services de télécommunication dans le cadre préexistant des négociations commerciales mondiales.

Pourquoi cela s'est-il produit et qu'est-ce que cela signifie?

Les forces de la technologie et du marché transforment le secteur des télécommunications, qui était un secteur public au statut particulier (et souvent sous contrôle de l'Etat), en un secteur commercial. La mondialisation des économies nationales, la tendance à «l'économie de l'information» et à la liberté d'accès, l'intérêt accru que porte l'Etat aux télécommunications, du fait de leur importance pour le développement national, les diminutions des coûts, qui facilitent l'entrée dans ce secteur, le fait que les télécommunications constituent une infrastructure essentielle pour faciliter l'échange de biens et services, désormais assuré dans un cadre commercial, comme c'est le cas des services financiers, et la création

de sociétés et de consortiums de télécommunications mondiaux, sont autant de facteurs qui ont contribué à opérer cette transformation. Les télécommunications sont aujourd'hui considérées comme le mode d'échange de notre époque.

Si les efforts accomplis pour placer les télécommunications dans un cadre commercial continuent à porter leurs fruits, ils parviendront certainement à accélérer encore le processus de révolution des télécommunications, ce qui apportera des avantages considérables à tous les pays. Pour assurer le succès d'une transition entre le système d'échange actuel des télécommunications, bilatéral, partiellement monopolistique et soumis à une réglementation nationale, et un système dans lequel la plupart des barrières douanières sont supprimées, et où sont appliqués des principes établis de libre-échange, tels que le traitement de la nation la plus favorisée, dans des conditions multilatérales, il faudra notamment parvenir à établir un dialogue étroit entre les experts commerciaux et les experts en télécommunications.

Un tel dialogue est particulièrement important dans le cas des responsables de la réglementation et des dirigeants nationaux des télécommunications qui devront, face aux réalités pratiques que représente, sur le plan de l'exploitation, la gestion d'un système téléphonique national, s'adapter à un nouveau régime de libre-échange mondial. C'est pour essayer de contribuer au succès de cette transition, en assurant notamment un échange d'informations, que le cinquième colloque sur la réglementation a décidé de réunir un certain nombre de représentants des télécommunications, d'une part, et du commerce international, d'autre part, en vue de débattre de l'influence que peut avoir le nouveau régime de libre-échange sur la réglementation des télécommunications. (Une liste des participants figure en Appendice 1.) Il s'agit là de contribuer à un processus qui devra certainement se poursuivre, si l'on veut permettre à tous les pays, et notamment aux pays en développement et aux nouveaux pays industrialisés, de faire face aux réalités économiques et technologiques du 21^e siècle.

L'Accord de Marrakech a clôturé le dernier «cycle» de négociations commerciales multilatérales, réalisé dans le cadre du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). Il porte création d'une nouvelle organisation internationale, l'Organisation mondiale du commerce ou OMC, qui remplace le GATT, et dispose de nouveaux pouvoirs et de nouvelles procédures. Il comprend notamment un Accord général sur le commerce des services, le GATS. Le GATS est le premier accord commercial mondial contenant des dispositions applicables aux télécommunications. L'une des Annexes au GATS est une Annexe sur les télécommunications: elle clarifie et précise certaines des dispositions prévues par le GATS, telles qu'elles s'appliquent spécifiquement aux télécommunications. En outre, les listes jointes au GATS prévoient des engagements selon lesquels cinquante-sept Membres de l'OMC ouvrent plus ou moins leurs marchés nationaux à la concurrence internationale. Ces engagements s'appliquent principalement, jusqu'à présent, aux services à valeur ajoutée. Enfin, les pays représentés à Marrakech n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur des mesures importantes d'ouverture des marchés pour les télécommunications de base. Un nouveau groupe, le Groupe de négociation sur les télécommunications de base (NGBT), a donc été créé pour traiter de cette question fondamentale¹.

Le NGBT se réunit fréquemment, pour essayer de parvenir à un accord d'ici avril 1996, sur des mesures d'ouverture du marché, dans le domaine des services de télécommunication de base.

Les objectifs fixés par l'UIT et l'OMC sont de plus en plus similaires, puisque les deux organisations visent à augmenter la valeur et l'utilité des télécommunications pour l'ensemble de la société, et à promouvoir une réforme de la réglementation des télécommunications, en vue de permettre aux différents pays de

¹ Pour plus de précisions sur les complexités du régime adopté par l'OMC, et notamment sur le GATS, le traitement de la nation la plus favorisée, etc., les lecteurs consulteront l'Appendice 2 au présent Rapport, le Résumé analytique du Rapport préparatoire, p. 87 du présent Rapport, et le Rapport préparatoire lui-même, qui fait l'objet d'un autre document de l'UIT.

tirer pleinement parti des technologies modernes et d'assurer le développement de leurs économies nationales. Tous les Membres de l'UIT ne sont toutefois pas Membres de l'OMC, et même dans la centaine de pays qui font partie des deux organisations, on constate un manque d'information et de compréhension étonnant, dans le secteur des télécommunications, sur la nature de l'OMC, ses fonctions, et son influence potentielle sur les activités et les régimes de réglementation des télécommunications. Notons d'ailleurs, dans ce contexte, l'influence encore plus importante qui peut s'exercer sur les objectifs d'intérêt public de chaque nation, tels que la croissance économique et la création d'emplois en général, l'occasion de participer pleinement au développement d'un système commercial mondial, et les avantages sociaux offerts par des possibilités comme l'enseignement ou la médecine à distance.

L'un des objectifs du présent Rapport est donc de décrire aux acteurs du secteur des télécommunications tout ce qu'ils doivent savoir sur le nouveau régime commercial, et ce qu'ils peuvent en déduire sur l'influence que ce régime peut avoir sur leurs pratiques réglementaires.

Le présent Rapport s'adresse aussi au secteur commercial. De même que le monde des télécommunications doit prendre connaissance des changements radicaux qui peuvent survenir à la suite de son intégration à un cadre commercial, le monde du commerce international doit, pour mieux accomplir sa tâche, prendre conscience des complexités spécifiques du secteur des télécommunications et des structures de la réglementation.

Pour toutes ces raisons, le colloque a conclu qu'il était essentiel de distribuer le plus grand nombre possible d'exemplaires du présent Rapport.

Cependant, si ce rapport évalue l'influence du régime adopté par l'OMC sur la réglementation et les responsables de la réglementation des télécommunications, et même sur les politiques menées par les gouvernements à l'échelle nationale, il est encore trop tôt pour décrire de façon rigoureuse leur influence précise. De nombreuses questions restent encore à résoudre, même si l'orientation générale à suivre est clairement déterminée.

L'importance de l'Accord de Marrakech

Le cinquième colloque sur la réglementation s'est principalement attaché à:

- 1) comprendre l'évolution des accords et des négociations concernant le commerce de services de télécommunication, et à comprendre notamment l'influence de cette évolution sur les pays en développement, et la façon dont ces pays pourraient, au mieux de leurs intérêts, s'associer à ce processus;
- 2) évaluer les incidences sur la réglementation nationale des télécommunications du GATS, actuellement en vigueur;
- 3) examiner les principales possibilités offertes aux négociateurs du NGBT, et tout particulièrement les avantages et les inconvénients qu'elles présentent du point de vue de la réglementation nationale des télécommunications, ainsi que les incidences éventuelles des décisions prises par le NGBT, sur les questions de réglementation nationales et internationales.

Les accords actuels concernant les télécommunications (GATS, Annexe du GATS sur les télécommunications et Listes), qui font partie intégrante de la totalité de l'Accord de Marrakech de 1994, malgré les nombreuses restrictions et ambiguïtés qu'ils comportent, modifient considérablement les conditions de réglementation nationale des télécommunications. Ils cherchent en effet à ouvrir les marchés nationaux en créant des «obligations et disciplines» générales, qui ont force obligatoire pour les Etats Membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et qui, dans le cas des programmes de travail nationaux, engagent ces mêmes Etats Membres. L'Accord de Marrakech prévoit donc un changement radical du commerce international des services de télécommunication, qui aura des incidences directes sur les régimes nationaux de réglementation. En exigeant, par exemple, la publication des conditions de réglementation, par souci de «transparence», et en exigeant que la réglementation nationale soit assurée de façon à ne pas gêner le commerce, l'Accord de Marrakech va obliger de nombreux responsables de la réglementation des télécommunications à modifier en conséquence leurs règles et leurs pratiques. (Voir dans l'Appendice 2 au présent Rapport le tableau descriptif d'un certain

nombre d'obligations prévues par le GATS et de leur champ d'application.) Ces accords modifient aussi les conditions de réglementation nationale, dans la mesure où les «engagements spécifiques» qui ont été contractés (au départ et principalement pour les services à valeur ajoutée) dans les documents annexés à l'Accord général, soumettent de nouveaux marchés au respect de règles commerciales multilatérales contraignantes.

En outre, les négociations qui sont actuellement en cours dans le cadre du NGBT, pourraient bien aboutir à l'adoption du traitement de la nation la plus favorisée (NPF), et à de nouveaux engagements spécifiques, appliquant les principes de libre accès aux marchés, la transparence des lois et réglementations, et le traitement national, à toute une série de services de télécommunication qui sont, jusqu'à présent, principalement offerts par des fournisseurs détenant le monopole ou l'exclusivité sur ces services. Notons également, et c'est tout aussi important, que les négociations du NGBT pourraient bien peaufiner et étendre les obligations imposées par le GATS en ce qui concerne les pratiques réglementaires, par le biais de ce que l'on appelle des engagements additionnels, prévus eux aussi par les listes annexes.

L'intégration du secteur des télécommunications à l'Accord de Marrakech prouve que les télécommunications ont connu des changements économiques et technologiques fondamentaux, que nous nous contenterons d'évoquer brièvement ci-après:

- 1) l'apparition de nouveaux types de réseaux de télécommunication, de nouveaux services et de nouveaux modes d'exploitation commerciale (dans les pays développés et dans les pays en développement), qui facilitent la concurrence. Ainsi, le secteur privé met actuellement au point des systèmes mondiaux de radiocommunication à satellites, dont les capacités et les coûts supposent l'existence d'un marché mondial, et par conséquent l'existence d'un libre accès commercial;
- 2) le passage, dans de nombreux pays industriels avancés, à un haut niveau de spécialisation des services et des activités économiques liées à l'information et à la communication;

- 3) la convergence des réseaux téléphoniques et informatiques (comme dans le cas du service vocal sur Internet);
- 4) les pressions économiques visant à accroître l'efficacité;
- 5) en conséquence, l'importance accrue des télécommunications en tant que moyen d'échange moderne, c'est-à-dire moyen de distribution d'autres biens et services;
- 6) une autre conséquence est la nécessité accrue, sur le plan national, de considérer les télécommunications comme un «secteur d'activité normal», et non comme un secteur «spécial» ou un «monopole naturel» placés sous contrôle de l'Etat ou traités différemment des autres secteurs;
- 7) la reconnaissance du fait qu'un système de télécommunication modernisé est essentiel pour assurer le développement économique de tous les pays, et que la privatisation et la libéralisation économique des télécommunications sont des conditions primordiales pour parvenir à attirer les capitaux nécessaires à la modernisation des télécommunications.

Ainsi, les pressions exercées pour étendre l'application du système commercial multilatéral aux télécommunications (et à d'autres domaines liés à l'information, comme les droits de propriété intellectuelle) ne sont que l'aboutissement logique de toute une série de changements économiques et technologiques fondamentaux. Dans de nombreux pays, cependant, qu'ils soient développés ou en développement, les gouvernements hésitent entre les avantages économiques de la concurrence et d'autres choix politiques, visant à étendre la fourniture de services à des couches de la population non desservies, à maintenir les obligations de service universel et à permettre à l'Etat de conserver un rôle dans le secteur des télécommunications, et donc à conserver les recettes qu'il apporte.

Des questions relatives au commerce se posent, dans le secteur des télécommunications, pour au moins quatre raisons distinctes mais liées:

- 1) du fait que les réseaux de télécommunication constituent une infrastructure importante pour l'échange de tous les biens et

services, tels que les services financiers, le tourisme, les services professionnels et d'autres services rattachés à l'information;

- 2) du fait que l'entrée des télécommunications dans le monde de la concurrence rend primordiale la question de l'accès aux marchés, qui est toujours un point crucial dans les négociations commerciales (il s'agit par exemple de la capacité de vendre un service à un marché étranger);
- 3) du fait que l'aboutissement des négociations commerciales sur les télécommunications oblige à réformer le régime national de réglementation des télécommunications, de façon à permettre aux entités nationales et étrangères qui ont réussi à accéder au marché, d'entrer véritablement en concurrence;
- 4) du fait que, dans le domaine des télécommunications, des questions concernant les relations entre pays ou entre opérateurs de différents pays, qui étaient généralement traitées dans le cadre de l'UIT, comme les questions relatives aux taxes de répartition et aux relations correspondantes entre les opérateurs de télécommunications internationales, se posent aussi dans le contexte de négociations commerciales internationales.

Cela étant, le colloque a tout d'abord cherché à dresser la liste des problèmes qui se posent aux dirigeants et aux responsables nationaux de la réglementation. Il a ensuite étudié l'influence du nouveau régime de l'OMC sur les responsables nationaux de la réglementation, ainsi que les facteurs qui, selon les responsables et les dirigeants des télécommunications, devraient être pris en compte par les négociateurs du NGBT. Les principaux problèmes abordés ont été les suivants:

- 1) les organismes nationaux et internationaux de télécommunication doivent s'adapter à un nouveau programme de travail et à de nouvelles méthodes, tenant compte de la concurrence et des règles de commerce international qui ont force obligatoire. Inversement, les Membres d'organisations commerciales, les décideurs et les négociateurs doivent se familiariser

avec les réalités du secteur des télécommunications, sur le plan de son exploitation, et doivent faire un usage efficace des compétences et des capacités des organismes de télécommunication, sur le plan national et international;

- 2) la législation prévue en matière de télécommunications, pour les pays Membres de l'OMC, doit permettre aux dirigeants des gouvernements et aux responsables de la réglementation de respecter les obligations imposées par le GATS et l'Annexe sur les télécommunications. Il se peut notamment, dans certains cas, que les responsables de la réglementation aient besoin de pouvoirs supplémentaires ou d'une révision de leur mandat législatif pour remplir leurs nouvelles obligations;
- 3) les «obligations et disciplines générales» prévues par le GATS et les engagements spécifiques prévus par les listes jointes au GATS, ainsi que le Mémoire d'accord sur le règlement des différends, auront une forte influence sur la tâche des responsables nationaux de la réglementation. Ainsi, les commissions de l'OMC chargées des conflits sont habilitées à contrôler les pratiques des responsables de la réglementation. Cette possibilité est à même de modifier peu à peu ces pratiques. De telles modifications ne se sont pas encore produites, sous le régime actuel du GATS, mais ce n'est sans doute qu'une question de temps. Elles pourraient même se généraliser, dans la pratique, si les négociations du NGBT aboutissent. Les engagements qui ont été pris en matière d'accès aux marchés et de traitement national, ainsi que les sanctions prévues par le GATS si ces engagements ne sont pas respectés, influenceront également sur les organismes, les processus et les politiques de réglementation. Ces engagements seraient aussi soumis au Mémoire d'accord sur le règlement des différends. Il serait cependant moins souvent nécessaire de recourir à ce Mémoire si les engagements, et notamment les «engagements additionnels» concernant les structures réglementaires qui assurent un véritable accès aux marchés, étaient suffisamment clairs et complets pour éviter l'annulation des engagements relatifs à l'accès aux marchés, ou l'affaiblissement de ces engagements;

- 4) le régime adopté par l'OMC encouragera les investissements étrangers directs réalisés pour étendre et améliorer les infrastructures nationales de télécommunications. En effet, les incertitudes étant moindres, en matière de réglementation, les risques perçus par les investisseurs et les opérateurs le seront aussi. Les investisseurs potentiels ou les fournisseurs de services qui veulent entrer sur le marché dans un pays donné, doivent généralement faire face à des incertitudes et à des négociations ultérieures concernant les pratiques réglementaires ou les «règles du jeu» de ce pays. Ces investisseurs et fournisseurs seraient grandement soulagés si les gouvernements s'engageaient, dans le cadre du NGBT, à adopter un régime de réglementation qui encourage les investissements et la concurrence, et qui soit soumis, sur le plan national, à un contrôle indépendant et public, et peut-être aussi, occasionnellement, sur le plan international, au processus de règlement des différends;
- 5) l'aboutissement des négociations du NGBT contribuerait probablement à accroître la rentabilité économique et à faciliter les changements de structure du secteur mondial des télécommunications, dans des domaines tels que les alliances stratégiques, les relations internationales entre exploitants nationaux, et la légalisation des fournisseurs de services non conformes au système habituel (comme par exemple les revendeurs internationaux), qui sont aujourd'hui soumis à l'arbitrage des fournisseurs de services internationaux «classiques», opérant sur une base bilatérale traditionnelle;
- 6) il se peut que les pays en développement soient amenés à réfléchir à la façon d'aborder le nouveau contexte commercial créé, dans le secteur des télécommunications, par les négociations commerciales mondiales, si ces pays veulent parvenir à:
 - profiter des avantages économiques que peut présenter pour eux la libre concurrence internationale, en termes d'investissements, d'innovation et de dynamisme des entreprises, notamment pour la fourniture de services internationaux de plus en plus étendus et intéressants pour les utilisateurs;

- prendre conscience des avantages que peut représenter un accès plus facile à l'enseignement et à la médecine à distance, au commerce électronique ainsi qu'à d'autres applications de pointe particulièrement intéressantes pour le développement;
- protéger d'autres objectifs d'intérêt général, comme la réalisation de progrès rapides dans la recherche d'un service universel;
- améliorer et élargir l'accès aux capitaux privés pour assurer l'expansion et le développement nécessaires.

Les conclusions et recommandations du colloque se trouvent en Partie V du présent résumé.

PARTIE II – INFLUENCE, DANS LA PRATIQUE, DE L'OMC SUR LES RESPONSABLES DE LA RÉGLEMENTATION

A. Généralités

Nous récapitulons ci-dessous les liens étroits qui se sont établis entre questions commerciales et réglementation nationale des télécommunications:

- 1) le GATS impose un certain nombre d'obligations générales en matière de réglementation nationale, notamment en ce qui concerne la transparence. Il n'exige néanmoins aucune forme particulière de réglementation nationale;
- 2) chacun des Membres de l'OMC doit déterminer si son responsable de la réglementation dispose de pouvoirs suffisants pour respecter les obligations prévues par le GATS;
- 3) les Membres de l'OMC qui participent aux négociations du NGBT, doivent décider, s'il y a lieu, des changements qu'ils devront peut-être apporter à leurs dispositions nationales, pour permettre la conclusion d'un accord au sein du NGBT;

- 4) le responsable national de la réglementation doit, en particulier, soigneusement étudier, avec l'aide du négociateur commercial du pays concerné, l'importance et l'étendue du pouvoir discrétionnaire qu'il souhaite se réserver, dans toute une série de cas, au niveau de sa réglementation. Il peut s'agir par exemple:
 - i) de refuser une demande de licence étrangère parce qu'elle est incompatible avec d'autres demandes de fréquences;
 - ii) limiter les investissements étrangers chez le fournisseur dominant; et
 - iii) limiter les autorisations d'exploitation à un nombre spécifique de fournisseurs, pour un service déterminé. Si ces réserves semblent souhaitables au responsable de la réglementation, elles doivent figurer en tant que «restrictions» dans la Liste d'engagements d'un pays;
- 5) avant de définir son statut, chaque responsable national de la réglementation doit tenir compte du fait que tout problème qui pourra se poser par la suite, en ce qui concerne la conformité aux obligations générales prévues par le GATS et aux engagements prévus au sein de son propre pays, sera soumis au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends;
- 6) si un responsable de la réglementation souhaite se réserver un droit d'intervention sur la concurrence entre fournisseurs de services de télécommunication de base, sans respecter les obligations prévues par le GATS qui s'appliquent aux «engagements spécifiques» (mais uniquement dans ce cas, il s'agira par exemple des dispositions imposant une réglementation objective, transparente et non discriminatoire, dans l'Article VI), il ne devra pas prévoir d'engagements, pris dans le cadre du GATS, sur les services de télécommunication de base concernés. Si, pour un service de télécommunication donné, aucun engagement n'est prévu, le traitement de la nation la plus favorisée sera la principale référence pour définir les obligations à respecter (sauf en cas d'exemption de ce traitement);

- 7) chaque gouvernement, qu'il ait prévu ou non de souscrire des engagements, doit aussi déterminer s'il lui faut demander une exemption du traitement de la nation la plus favorisée. En général, cette exemption permettra au responsable de la réglementation de se fonder sur le principe de la réciprocité (pour évaluer par exemple le degré d'accès aux marchés dans le pays d'origine du demandeur), pour décider d'autoriser ou non une entreprise à fournir un service de télécommunication spécifique. Si les responsables de la réglementation veulent appliquer ce type de «tests de réciprocité», une exemption du traitement de la nation la plus favorisée sera nécessaire, mais il ne faut pas oublier que, si des exemptions sont accordées à des acteurs importants du secteur, les négociations du NGBT ne pourront pas se poursuivre, ce qui reviendra à soumettre la libéralisation mondiale des télécommunications à une série de transactions bilatérales coûteuses, non uniformes et imprévisibles, qui manqueront de cohérence et ne permettront pas d'assurer la réussite d'une transition tenant compte de l'évolution du secteur.

Le point A de la Partie II traite des obligations «de base» que tous les Membres de l'OMC s'engagent à respecter, à la suite de leur signature de l'Accord de Marrakech, telles que les obligations de transparence du régime national de réglementation des télécommunications. Le point B de la partie II traite ensuite de l'influence du régime adopté par l'OMC sur des responsabilités fonctionnelles spécifiques du responsable de la réglementation des télécommunications, comme l'octroi de licences et l'interconnexion.

1. Obligations et disciplines générales prévues par le GATS

L'Accord de Marrakech et les négociations commerciales internationales qui ont suivi ces accords, dans le cadre de l'OMC, peuvent influencer sur le travail des responsables de la réglementation nationale des télécommunications de diverses façons:

- 1) par suite des «obligations et disciplines générales» prévues par le GATS et l'Annexe sur les télécommunications relative aux pratiques réglementaires;

- 2) par suite de l'obligation générale de respecter la clause de la nation la plus favorisée, c'est-à-dire de ne pas opérer de discrimination entre les fournisseurs en fonction de leur pays d'origine, sauf en cas d'exemption accordée au gouvernement concerné;
- 3) par suite d'engagements spécifiques concernant l'accès aux marchés et le traitement national pour certains secteurs et sous-secteurs;
- 4) par suite «d'engagements additionnels», que certains Membres de l'OMC auront éventuellement contractés au cours de négociations du NGBT, en ce qui concerne la réglementation nationale des télécommunications (un principe de réglementation important, un processus ou un organisme de réglementation).

Les obligations générales et les disciplines (voir leur contenu en Appendice 2) concernent:

- le traitement de la nation la plus favorisée (Article II du GATS);
- la transparence (Article III du GATS et Article 4 de l'Annexe sur les télécommunications);
- la réglementation intérieure (Article VI du GATS);
- les monopoles et fournisseurs exclusifs de services (Article VIII du GATS); et
- les pratiques commerciales (Article IX du GATS).

L'influence de ces «obligations et disciplines générales» variera en fonction de la structure du marché de chacun des pays, pouvant aller du monopole à une forte concurrence. Les quelques exemples présentés ci-dessous illustrent cette influence:

- 1) *les situations de monopole* – Même dans un pays où un seul opérateur des télécommunications détient un monopole global, et où le gouvernement n'a pris aucun engagement auprès du GATS en vue de changer ce statut, la double

influence des «obligations et disciplines générales» et des engagements spécifiques prévus pour des services *autres* que les télécommunications (radio et télédiffusion, tourisme, services professionnels, services financiers) peut affecter la réglementation des télécommunications. L'Article VIII du GATS prévoit en effet que chacun des Membres de l'OMC «fera en sorte que tout fournisseur monopolistique d'un service sur son territoire n'agisse pas, ..., d'une manière incompatible avec les obligations du Membre au titre de ... ses engagements spécifiques». En outre, l'Annexe sur les télécommunications exige que l'accès aux réseaux des télécommunications soit accordé aux autres fournisseurs de services de façon raisonnable et non discriminatoire, pour les services repris dans les Listes (en concurrence), tels que les services financiers;

- 2) *une mise en concurrence limitée* – La situation change lorsqu'il y a mise en concurrence et que l'Etat Membre de l'OMC concerné s'est engagé (par sa Liste d'engagements nationale) à laisser l'accès aux marchés aux opérateurs étrangers, mais que le monopole initial garde un pouvoir important sur ce marché. On peut citer plusieurs cas:
 - a) prenons, par exemple, le cas de candidats à la concurrence qui ont besoin d'obtenir des droits d'interconnexion au réseau préexistant, parce que l'opérateur qui détient le monopole le détient notamment sur les services locaux, même si les services interurbains ou les services à valeur ajoutée sont ouverts à la concurrence. Il faut alors tenir tout particulièrement compte de l'une des dispositions prévues par l'Article VIII du GATS, selon laquelle: «Dans les cas où tout fournisseur monopolistique d'un Membre entrera en concurrence ... pour la fourniture d'un service se situant hors du champ de ses droits monopolistiques et faisant l'objet d'engagements spécifiques de la part dudit Membre, le Membre fera en sorte que ce fournisseur n'abuse pas de sa position monopolistique pour agir ... d'une manière incompatible avec ces engagements». Cette disposition vise sans doute à empêcher un opérateur des

télécommunications titulaire d'un monopole sur le réseau local de ne pas en profiter pour rivaliser abusivement avec un concurrent étranger, dans le secteur des services à valeur ajoutée, interurbains ou internationaux (qui sont ouverts à la concurrence), en refusant par exemple à ce concurrent une interconnexion locale ou une location de lignes, et en majorant le prix de ces services ou en les fournissant avec de faibles niveaux de qualité;

- b) un autre article, tout aussi important, est l'Article VI, qui impose différentes obligations au responsable de la réglementation, dans le cas où l'Etat Membre a pris des engagements spécifiques dans le cadre du GATS. Ainsi, «ledit Membre n'appliquera pas de prescriptions en matière de licences et de qualifications ... qui annulent ou compromettent ces engagements spécifiques». Si l'Etat ou le responsable de la réglementation ne respecte pas cette disposition, le Mémoire d'accord sur le règlement des différends pourra être appliqué;
- c) même si aucun engagement n'a été contracté en matière d'accès aux marchés, les responsables de la réglementation d'un Etat Membre de l'OMC doivent appliquer le traitement de la nation la plus favorisée. Il s'ensuit que, lorsqu'il existe déjà, dans la pratique, un certain degré de libéralisation pour certains services de télécommunication ou si cette libéralisation vient d'être introduite, les responsables de la réglementation n'auront pas le droit de pratiquer de discrimination en faveur de fournisseurs étrangers de quelque pays que ce soit, ou à l'encontre de fournisseurs d'un Etat Membre de l'OMC quel qu'il soit. Sauf en cas de demande auprès de l'OMC d'exemption des obligations générales prévues par le GATS en ce qui concerne le traitement de la nation la plus favorisée (et cette demande, si elle n'a pas été déposée avant la fin des négociations du NGBT, c'est-à-dire avant fin 1996, ne pourra être agréée que par l'approbation d'une renonciation de la part des autres Etats Membres de l'OMC), les responsables de la réglementation ne pourront pas, par exemple, accorder

leur préférence aux fournisseurs japonais plutôt qu'aux fournisseurs français, en fonction de leur nationalité, au moment d'accorder des licences pour la fourniture de services libéralisés, et ce, qu'un engagement ait été prévu ou non pour le service concerné. En l'absence d'une liste d'engagements, les critères utilisés pour accorder les licences ne peuvent pas se fonder sur la nationalité du fournisseur étranger;

- 3) *les marchés ouverts à la concurrence* – Sur les marchés ouverts à une forte concurrence, les dispositions prévues par l'Article IX du GATS, relativement aux Pratiques commerciales, conservent leur importance pour garantir que les opérateurs nationaux de télécommunications n'agissent pas de façon à défavoriser de manière injustifiée les participants étrangers au marché national, même si cet article s'attache principalement à imposer une obligation d'accord.

Un autre point relatif aux obligations de base concerne les exigences de «transparence». L'Article III du GATS et l'Article 4 de l'Annexe sur les télécommunications exigent des responsables nationaux de la réglementation qu'ils publient les tarifs et les autres conditions applicables aux utilisateurs finals. Il peut arriver que ces exigences de transparence soient en contradiction avec des exigences locales de confidentialité commerciale, bien que l'Article III *bis* prévoie «qu'aucune disposition du présent accord n'obligera un Membre à révéler des renseignements confidentiels dont la divulgation ... porterait préjudice aux intérêts commerciaux légitimes d'entreprises publiques ou privées». Notons surtout que, s'il est prouvé que des pratiques de réglementation nationale n'ont pas respecté les exigences de transparence imposées par le GATS, le pays concerné pourra être soumis au Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

Le colloque a néanmoins conclu que ces dispositions relatives à la transparence n'ont pas encore eu l'occasion d'être appliquées, et qu'il est donc trop tôt pour se forger une véritable opinion sur leur portée et sur l'influence qu'elles peuvent avoir dans la pratique.

2. Engagements additionnels

Dans le cadre de négociations commerciales internationales sur les télécommunications de base, la conclusion d'un accord visant à supprimer les obstacles à la concurrence internationale (tel que l'accord que le NGBT cherche à conclure), peut nécessiter la négociation «d'engagements additionnels», pris par un nombre «suffisamment important» d'Etats Membres, relativement aux organismes, aux processus et aux politiques de réglementation. Cette nécessité tient au fait qu'en l'absence de telles dispositions, les gouvernements qui sont prêts, *en principe*, à prendre des engagements en matière d'accès aux marchés et de traitement national, dans le secteur des télécommunications, et qui sont prêts à se conformer aux principes de l'OMC, ne sont pas toujours disposés à respecter ces engagements, ou n'en sont pas toujours capables, *dans la pratique*. Nombreux sont les négociateurs qui pensent qu'il ne suffit pas forcément de garantir l'accès aux marchés, si l'on n'offre pas, dans le même temps, des possibilités de concurrence équitables, par le biais d'un régime de réglementation efficace. Les gouvernements dont les négociateurs défendent ce point de vue ne seront peut-être pas disposés à poursuivre les négociations si les autres gouvernements ne prennent pas d'engagements significatifs en ce qui concerne l'accès aux marchés et le traitement national, et n'accompagnent pas ces engagements «d'engagements additionnels» sur les questions de réglementation.

Les engagements relatifs à l'accès aux marchés et au traitement national constituent donc les principaux objectifs du NGBT, mais ils ne suffiront peut-être pas, à eux seuls, à assurer l'accès aux marchés dans la pratique. Pour contribuer véritablement à assurer cet accès, on cherche à obtenir d'autres engagements. La réussite des négociations du NGBT passera sans doute par la prise en compte d'éléments de réglementation et, notamment par des dispositions concernant:

- 1) les **organismes** de réglementation. Il s'agira par exemple de déterminer si le responsable de la réglementation est indépendant de l'opérateur des télécommunications en titre et des intérêts industriels du pays;

- 2) les **processus** de réglementation. Il faudra savoir, par exemple, si des mesures sont prises pour que l'on connaisse le processus de prise de décisions et qu'il ne soit pas discriminatoire;
- 3) les **politiques de réglementation importantes**, comme celles qui concernent l'interconnexion entre exploitants (qui a fait l'objet d'une longue étude dans le Rapport préparatoire du quatrième colloque sur la réglementation).

Le colloque a permis de dégager les deux grandes conclusions suivantes à ce propos:

- 1) il faut que les «engagements additionnels» soient suffisamment spécifiques pour:
 - donner confiance aux investisseurs et aux responsables commerciaux, à l'égard du contexte réglementaire qu'ils vont affronter, et de la volonté et des capacités dont les responsables de la réglementation feront preuve pour faire en sorte que les pratiques réglementaires soient conformes aux engagements contractés, sur le plan national, en matière d'accès aux marchés et de traitement national;
 - servir de base de référence, si besoin est, à une action efficace, en cas de recours au Mémoire d'accord sur le règlement des différends, dans le cadre de l'OMC;
 - constituer de véritables «engagements additionnels» et non se contenter de reprendre l'énoncé d'obligations qui sont déjà en vigueur;
 - être compréhensibles pour tous les acteurs du domaine des télécommunications;
- 2) à l'inverse, les «engagements additionnels» ne doivent pas être *trop* précis, pour ne pas risquer:
 - d'empiéter de manière excessive sur les autres préoccupations et les autres responsabilités légitimement assumées par les gouvernements et les responsables nationaux de la réglementation;

- d'empiéter de manière excessive sur la capacité des gouvernements et des responsables nationaux de la réglementation à déterminer *les modalités* de mise en œuvre et d'exécution des obligations additionnelles;
- de compromettre la réussite des négociations du NGBT, en les rendant inutilement complexes, et en décourageant les pays qui s'engagent sur la voie de la libéralisation, de prendre des engagements relatifs à l'accès aux marchés;
- de devenir rapidement obsolètes, à mesure que les conditions du marché ou la technologie évolueront.

Le colloque a finalement constaté qu'il était encore trop tôt pour savoir si un nombre «suffisamment important» de pays seraient prêts, dans les quelques années à venir, par le biais du NGBT ou de toute autre façon, non seulement à soumettre leurs régimes nationaux de réglementation à des réformes fondamentales (que de nombreux pays ont déjà entreprises, en tout état de cause), mais aussi à inscrire leurs processus de réglementation des services de base, qui se situaient jusqu'à présent dans un contexte national, dans un contexte commercial multilatéral, avec ses sanctions et ses procédures particulières, ainsi que ses mécanismes spécifiques de règlement des différends.

B. Influence de l'OMC sur des domaines spécifiques de réglementation

1. Accès aux marchés

Dans la rubrique «accès aux marchés», le colloque a tiré les conclusions suivantes:

- 1) il peut arriver que les responsables nationaux soient obligés de réviser leurs politiques de réglementation, pour tenir compte des engagements spécifiques relatifs à l'accès aux marchés que leurs gouvernements ont pris dans les Listes jointes au GATS, ou qu'ils peuvent prendre dans le cadre du NGBT ou d'autres négociations ultérieures;
- 2) les engagements qui sont contractés en ce qui concerne l'accès aux marchés, prévoient le respect de la clause de la nation

la plus favorisée, mais des exemptions de cette clause pourront être accordées, une fois terminée la suspension actuelle de l'application de ladite clause, c'est-à-dire jusqu'à la fin des négociations du NGBT. La portée et le nombre de ces exemptions au traitement de la nation la plus favorisée, ne sont pas encore clairement définis. Pour les pays qui participent aux négociations du NGBT, et dans le cas où ces négociations aboutissent à un accord important pour l'ouverture du marché des télécommunications de base, les exemptions à la clause de la nation la plus favorisée seront limitées par la volonté de conclure cet accord;

- 3) même lorsque des engagements relatifs à l'accès aux marchés et au traitement national sont prévus, et lorsque les obligations de la clause de la nation la plus favorisée s'appliquent, il peut (ou non) sembler acceptable que les responsables nationaux de la réglementation continuent à appliquer des critères très généraux, qui leur laissent une grande liberté d'action, sur le plan des pratiques et des méthodes employées, surtout si les résultats escomptés ou obtenus risquent de ne pas respecter les principes généraux du GATS;
- 4) il se peut que les restrictions imposées à la propriété et aux investissements étrangers ne soient plus viables;
- 5) les politiques de réglementation nationale autres que l'octroi de licences examiné ci-après, peuvent nuire à la réalisation des principes d'accès aux marchés et de traitement national. Des limitations imposées «de facto» peuvent être perçues comme équivalant à des barrières «non tarifaires».

Toujours au sujet de l'accès aux marchés, le colloque a tiré des conclusions plus spécifiques qui sont les suivantes:

- 1) *la révision de la législation* – Les gouvernements nationaux et les responsables nationaux de la réglementation devront attentivement étudier si la législation et la réglementation sont suffisamment adaptées pour permettre le respect des «obligations et disciplines générales» du GATS et des engagements spécifiques pris en 1994, dans les Listes jointes au GATS (ou de toute autre Liste d'engagements dressée à une

date ultérieure, dans le cadre du NGBT ou d'autres négociations). Les responsables de la réglementation devront par exemple disposer de pouvoirs suffisants pour assurer que les exploitants qui ont des droits de monopole agissent conformément à l'Article VIII (Monopoles et fournisseurs exclusifs de services) du GATS;

2) *le traitement de la nation la plus favorisée* – Trois points principaux ont été évoqués sur ce thème:

- le nombre (et la portée) des exemptions de ce traitement accordées pendant les négociations du NGBT doivent être réduites au minimum, de manière que le nombre d'offres soit suffisamment important pour garantir le succès des négociations, sachant que les Membres de l'OMC risquent déjà de ne pas parvenir à ce nombre suffisant d'offres, pour des raisons *autres* que les exemptions du traitement de la nation la plus favorisée. Il faut donc également réduire au minimum les limites imposées à l'accès aux marchés et au traitement national, pour assurer un nombre d'offres «suffisamment important»;
- le fait de continuer à se fonder sur le principe de la réciprocité pour assurer la participation des fournisseurs de services d'un pays dans les marchés d'un autre pays, n'est pas compatible avec le traitement de la nation la plus favorisée, et risque de supprimer l'un des principaux avantages potentiellement autorisés par le GATS et le NGBT, qui est la simplicité et l'uniformité des conditions réglementaires, sur le plan mondial. Un nombre trop important d'exemptions de la clause de la nation la plus favorisée annoncerait ainsi le retour à la réciprocité bilatérale;
- les fournisseurs de services bénéficiant d'une exemption du traitement de la nation la plus favorisée ne devraient pas, quel que soit l'Etat Membre dont ils relèvent, faire l'objet d'un traitement *moins favorable* que celui qui est prévu, même si cette exemption peut légalement leur permettre de bénéficier d'un *meilleur* traitement que prévu dans les listes;

- 3) *le pouvoir discrétionnaire des responsables de la réglementation* – En ce qui concerne l'importance du pouvoir discrétionnaire accordé aux responsables de la réglementation, et la façon de concilier les différentes méthodes de mise en œuvre et d'exécution adoptées par les responsables de la réglementation, et les engagements contractés en matière d'accès aux marchés et de traitement national, le colloque a jugé qu'il pourrait être bon de traiter ce sujet par le biais d'engagements additionnels, pris dans le cadre du NGBT. Il est évident qu'il faut trouver une solution qui soit acceptable pour un nombre suffisant de gouvernements, afin de permettre au NGBT de parvenir à un accord qui engage les Etats Membres à ouvrir leurs marchés, sur le plan juridique (de jure) et pratique (de facto), et qui soit assez clair pour servir de base au processus prévu par le Mémoire d'accord sur le règlement des différends;
- 4) *la participation étrangère* – En ce qui concerne la participation étrangère, il est clairement ressorti de la discussion qu'il est encore possible, à l'heure actuelle, de traiter de manière différente la participation étrangère ou le contrôle de nouveaux concurrents dans le secteur des télécommunications, et les investissements étrangers et la participation financière au niveau de l'exploitant en titre, mais que les gouvernements devront finir par concilier ces deux cas. Certains gouvernements sont prêts, par exemple, à autoriser une participation étrangère majoritaire pour de nouveaux services cellulaires mais pas pour les services fixes bien établis. Pour les Membres de l'OMC où les PTT exercent le monopole, quelle sera l'importance de la participation étrangère autorisée?
- 5) *rappports avec les autres politiques nationales* – En ce qui concerne les rapports entre d'autres aspects de la réglementation nationale et l'accès aux marchés, trois points importants ont été soulevés:
 - les responsables nationaux de la réglementation sont légalement habilités à imposer des conditions raisonnables et non discriminatoires aux nouveaux opérateurs et fournis-

seurs de services. Ils peuvent, par exemple, leur demander de fournir ou de subventionner, dans un délai déterminé, un service universel ou un service portant sur une zone géographique étendue bien définie. De telles conditions présentent cependant le risque, si elles ont un caractère discriminatoire ou si elles sont poussées à l'extrême, de ne pas être raisonnables et de constituer, dans la pratique, un refus d'accès aux marchés. En cas de désaccord, la distinction entre ce qui est «raisonnable» et ce qui ne l'est pas, pourra, en dernier recours, être établie par le mécanisme de règlement des différends de l'OMC, et être délimitée en fonction de l'influence exercée par la condition requise sur les engagements prévus;

- des considérations similaires s'appliquent à la gestion du spectre. Elles seront examinées un peu plus loin, dans le cadre de la présente section;
- les normes techniques peuvent aussi constituer un obstacle à la réalisation pratique effective de l'accès aux marchés, suivant leur contenu et leurs modalités d'application.

2. L'octroi de licences

Les participants au colloque ont constaté que la façon dont les responsables nationaux de la réglementation accordent les autorisations d'exploitation se trouvera plus ou moins modifiée par l'Accord de Marrakech de 1994, et pourra l'être plus encore (du moins dans certains pays), par tout accord conclu à la suite des négociations du NGBT. Ces modifications pourront affecter la procédure d'octroi de licences des trois manières suivantes:

- 1) en changeant la façon dont les responsables de la réglementation doivent appliquer ce **processus**;
- 2) en changeant la **nature des bénéficiaires** de ces licences;
- 3) en changeant les **conditions d'octroi de licences** que le responsable de la réglementation imposera.

Le premier de ces trois points a déjà été étudié dans la Partie II.A du présent Rapport. Les deuxième et troisième points sont examinés ci-après.

Procéder à l'octroi de licences conformément aux dispositions prévues par le GATS, à l'Annexe sur les télécommunications et aux Listes jointes au GATS, et conformément à tout accord conclu à une date ultérieure, à la suite des négociations du NGBT, représente un défi considérable. Même si le processus de négociation du NGBT n'exerçait aucune pression sur les Membres de l'OMC, pour qu'ils prennent des «engagements additionnels» concernant les méthodes de réglementation (ce qui n'est pas le cas), les Etats Membres de l'OMC, et notamment ceux qui ne font pas partie du NGBT, devront souvent améliorer leurs dispositifs de réglementation nationale pour relever ce défi et respecter les obligations prévues par les Articles VI, VIII et IX du GATS.

Ainsi:

- 1) il faudra souvent définir la relation entre les conditions d'octroi de licences et les orientations générales (concernant par exemple le service universel et les mesures prises pour appliquer la politique de la concurrence). Pour prendre un exemple pratique, nombreux sont les responsables de la réglementation qui se servent aujourd'hui de la procédure d'octroi de licences pour mettre en œuvre des politiques relatives à la structure du marché. Pour prendre un autre exemple, les conditions d'octroi de licences servent souvent de protection contre le comportement anti-concurrence, notamment dans des pays qui introduisent la concurrence mais ne disposent pas à cet effet de cadre juridique qui puisse s'appliquer au secteur soumis à la réglementation;
- 2) en cas de souscription d'engagement, il est extrêmement important de prévoir toute limitation ou restriction imposée quant au nombre de licences accordées (que ce soit, par exemple, pour des raisons de limitations du spectre des fréquences, ou par souci de ne pas accorder de droits de passage publics à un trop grand nombre d'exploitants). Toute réglementation qui n'a pas été prévue et qui a pour effet, dans la pratique, de refuser l'accès aux marchés et le traitement national, peut être soumise au mécanisme de règlement des différends, instauré par le Mémorandum d'accord sur le

règlement des différends. Il est donc indispensable, si le responsable de la réglementation souhaite maintenir des limitations ou des restrictions, qu'il s'assure qu'elles figurent dans la Liste d'engagements nationale, ou qu'elles sont conformes aux dispositions prévues par l'Article VI (en ce qui concerne, par exemple, les normes techniques objectives).

En général, les responsables de la réglementation des télécommunications se fondent sur des considérations financières, techniques et politiques pour prendre des décisions réfléchies sur les nombreux éléments qui interviennent lors de la procédure d'octroi de licences. En revanche, lorsque des engagements sont contractés dans ce domaine dans le cadre de l'OMC, ces considérations sur les problèmes techniques et la réglementation nationale des télécommunications doivent se fonder sur des critères objectifs, et ne pas être, pour les exploitants, plus rigoureux qu'il n'est nécessaire pour permettre au responsable de la réglementation d'atteindre les objectifs qu'il s'est légitimement fixés (Article VI du GATS). Il est bien difficile de déterminer à l'avance la façon dont ces obligations seront interprétées dans la pratique. Si des engagements additionnels sont négociés dans ce domaine, il importe d'assurer qu'ils ne réduisent pas inutilement l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire raisonnable, de la part du responsable de la réglementation, et qu'ils restent conformes aux principes généraux du GATS.

3. L'interconnexion pour les services nationaux urbains ou interurbains

Les engagements pris par les gouvernements des différents pays en matière d'accès aux marchés et de traitement national, ne peuvent être pleinement respectés, dans la pratique, que moyennant la conclusion d'accords sur les droits d'interconnexion. Les termes des «engagements additionnels» que peuvent constituer de tels accords doivent être stipulés de façon suffisamment concrète pour être applicables et efficaces, mais ne doivent pas l'être de façon trop détaillée pour ne pas restreindre de manière excessive la souplesse de la réglementation nationale. Les différents aspects

dont les engagements relatifs à l'interconnexion devraient tenir compte sont les suivants:

- 1) **la tarification de l'interconnexion:** il faut établir des principes généraux pour assurer l'égalité des chances, sur le plan de la concurrence (tout en continuant à suivre le concept de «l'alignement sur les coûts»), mais ces principes doivent rester généraux et ne pas donner lieu à des règles détaillées;
- 2) **la qualité et la fonctionnalité offertes:** il est également important de permettre aux exploitants interconnectés de recevoir dans des délais raisonnables et sans discrimination, des services d'interconnexion dont la qualité et la fonctionnalité sont suffisamment bonnes. Ainsi, la parité de numérotation (connue dans certains pays sous l'appellation d'égalité d'accès) est l'un des aspects importants de la fonctionnalité de l'interconnexion, puisqu'elle permet aux utilisateurs des télécommunications de choisir un nouvel exploitant sans avoir à composer beaucoup de chiffres supplémentaires. Un autre aspect important à cet égard est le plan de numérotation. Ce plan joue un rôle majeur pour la mise en application pratique de la concurrence, même si ce rôle est moins crucial que celui du spectre des fréquences. La gestion du plan de numérotation est l'une des missions du responsable de la réglementation, même si celui-ci peut déléguer tout ou partie de cette tâche au secteur concerné et ne conserver qu'une fonction de contrôle réglementaire.

Une fois de plus, il faut parvenir à définir des principes *généraux*, qui soient néanmoins suffisamment concrets pour permettre de satisfaire véritablement les engagements contractés en matière d'accès aux marchés et de traitement national, et pour servir de référence en cas de recours au Mémoire d'accord sur le règlement des différends;

- 3) **l'architecture de réseau:** la capacité des exploitants à s'interconnecter au réseau public d'une manière adaptée au mode d'exploitation (par exemple, colocalisation ou «interconnexion côté canaux partagés») par opposition à l'interconnexion des utilisateurs finals («interconnexion côté ligne») joue aussi un

grand rôle dans la mise en œuvre du principe d'accès aux marchés. Un autre aspect important concerne les emplacements physiques des «points d'interconnexion» où l'interconnexion est prévue. Ici encore, il faut parvenir à trouver un équilibre entre les principes *généraux* et les précisions nécessaires.

4. L'interconnexion dans le cas des services internationaux, et les taxes de répartition ou taxes de raccordement à l'accès au réseau

L'évolution dans les années à venir des relations qui sont habituellement bilatérales entre opérateurs nationaux, et qui sont fondées sur le règlement de taxes de répartition pour le trafic des télécommunications internationales, devrait être considérée comme l'un des facteurs entrant dans la réalisation pratique de l'accès aux marchés, de la clause de la nation la plus favorisée et du traitement national, pour la fourniture de services transfrontaliers. Le NGBT, l'OCDE et l'UIT ont proposé de remplacer le système actuel des taxes de répartition par d'autres mécanismes (et notamment une «taxe de raccordement» fondée sur le traitement de la nation la plus favorisée, ou une taxe d'accès calculée en fonction des coûts, pour l'interconnexion au trafic international). Les solutions proposées consistent généralement à transférer le paiement du trafic international d'un exploitant national à son correspondant bilatéral dans un autre pays, dans des conditions similaires à celles qui sont appliquées pour la tarification de l'interconnexion nationale. A long terme, la convergence entre ces deux types de paiement de l'interconnexion pour le trafic des télécommunications internationales semble positive et a, de toute façon, de fortes chances de se développer dans les pays qui ont pris, pour les télécommunications de base, des engagements spécifiques en matière d'accès aux marchés et de traitement national, que ce soit suite à la concurrence, pour des raisons technologiques ou à la suite d'un échec du système bilatéral.

Dans la pratique, les pays ont le choix entre deux possibilités. S'ils adoptent la première, le service international continue à être fourni par un opérateur international situé dans un pays, à un abonné qui se trouve dans un autre pays, dans des conditions de

fourniture transfrontalière (c'est le «mode 1» dans la terminologie du GATS). Pour les pays qui adoptent la seconde possibilité, l'opérateur international s'installe dans l'autre pays, reçoit le trafic international qui lui est destiné dans ce pays, puis transmet ce trafic à l'abonné, souvent par le biais d'accords d'interconnexion nationaux (mode 3). Dans le premier cas, une forme internationale de la taxe d'accès serait appliquée à la frontière de l'autre pays. Cette taxe remplacerait la taxe de répartition. Il faudrait alors trouver un moyen d'indemniser l'exploitant de l'autre pays pour l'utilisation de ses équipements internationaux. Dans le second cas, il ne serait pas nécessaire d'appliquer une taxe de répartition, puisque l'exploitant qui émet les communications recevrait lui-même le trafic, dans l'autre pays. Dans le premier cas, l'autre pays ne serait pas obligé de s'engager à autoriser l'entrée d'opérateurs étrangers sur son marché international des télécommunications, mais il lui serait cependant possible de prendre certains engagements en ce qui concerne les taxes d'accès appliquées au trafic international reçu à ses frontières. Dans le second cas, le gouvernement de l'autre pays prendrait des engagements relatifs à l'accès aux marchés et au traitement national, pour l'entrée de fournisseurs étrangers sur le marché du trafic international. D'autres engagements pourraient aussi être contractés en ce qui concerne l'interconnexion.

La question de la restructuration fondamentale du système bilatéral actuel des taxes de répartition n'est pas abordée dans le cadre du NGBT, pour les raisons suivantes:

- 1) aucune autre solution, qui soit acceptée par tous, n'a été proposée;
- 2) la façon dont le traitement de la nation la plus favorisée serait appliqué au système actuel des taxes de répartition n'est pas encore clairement définie;
- 3) dans certains pays en développement, le produit net en devises fortes des communications internationales est une source importante de devises. Il peut donc s'avérer difficile de conclure un accord entre un grand nombre de pays, dans le cadre des négociations du NGBT, si des dispositions concernant les taxes de répartition ont été prises aux termes d'un

accord émanant lui aussi du NGBT. Notons d'ailleurs que, même en l'absence d'un accord du NGBT sur ces taxes, les pays en développement se trouveront sans doute de plus en plus souvent confrontés au fait que les gros exploitants internationaux ne seront plus disposés à leur verser une rémunération aussi élevée qu'aujourd'hui pour recevoir leur trafic;

- 4) les problèmes pratiques que pose le passage du réseau actuel de relations bilatérales à des échanges multilatéraux fondés sur le traitement de la nation la plus favorisée ou sur les coûts peuvent conduire à ne modifier que progressivement le régime des taxes de répartition, en commençant par le modifier sur un plan bilatéral et régional;
- 5) s'il est vrai que des problèmes concernant le changement de la valeur actuelle des taxes de répartition sont examinés dans le cadre du NGBT, les participants à ce groupe de négociation sont en désaccord sur la détermination de ces taxes: sont-elles déterminées par des «mesures gouvernementales» ou par des «négociations commerciales» (ou les deux à la fois), et dans quelle mesure un accord intergouvernemental peut-il imposer de modifier des accords commerciaux?

Les participants au colloque ont conclu que, sans même tenir compte de l'influence que peut avoir l'OMC, le système actuel des taxes de répartition à proprement parler a peu de chances de survivre très longtemps, à cause de la forte pression exercée sur les tarifs par la concurrence des opérateurs étrangers, et par les possibilités qu'offrira par la suite cette concurrence à des «exploitants intermédiaires» ou à des alliances mondiales, qui pourront chercher à transmettre du trafic au pays destinataire en pratiquant, pour l'interconnexion, les tarifs intérieurs.

5. La politique de la concurrence

Les régimes nationaux de réglementation des télécommunications doivent obligatoirement prévoir des mesures de sauvegarde contre le comportement anti-concurrence des participants aux marchés. La mise en œuvre de ces mesures peut être entièrement

confiée à un responsable de la réglementation des télécommunications spécifiquement chargé de ce secteur d'activité et, notamment, de faire appliquer le droit de la concurrence et des télécommunications, ou à une instance chargée de veiller à la politique de la concurrence, en général, et travaillant en association avec les tribunaux; elle peut aussi être confiée à la fois à ce type de responsable de la réglementation et à ce type d'instance. Il faut en outre garder à l'esprit le fait que de nombreux pays en développement n'ont pas adopté de politique de concurrence ou ne disposent pas d'instances chargées de cette politique.

Les «obligations et disciplines générales» du GATS traitent déjà de certaines des responsabilités assumées par l'organisme ou les organismes chargés de concevoir et d'appliquer une politique de la concurrence dans le domaine des télécommunications.

Il se peut que les «engagements additionnels» contractés au cours des négociations du NGBT élargissent et précisent ces responsabilités, au moins pour les pays dont les gouvernements auront pris de tels engagements. Il faut, ici encore, trouver un équilibre entre, d'une part, la série de prescriptions qui doivent être intégrées à la politique de concurrence d'un pays et, d'autre part, une trop grande spécificité qui risque de réduire indûment la souplesse dont les responsables nationaux de la réglementation disposent pour mettre en œuvre les politiques de la concurrence de ce pays. Ainsi, quel doit être le degré de spécificité d'un engagement additionnel contracté par un pays en matière de politique de la concurrence, pour des problèmes tels que les subventions croisées entre activités de fournisseurs dominants, les sauvegardes comptables, ou le détournement de renseignements concernant la clientèle? Il est bien difficile de savoir jusqu'où les pays peuvent aller, dans le cadre du NGBT, pour fixer des conditions dans le domaine de la politique nationale de la concurrence.

6. Réglementation de l'utilisation du spectre des fréquences

Les décisions relatives aux problèmes de spectre des fréquences constituent l'une des principales tâches des responsables nationaux de la réglementation. Il s'agit souvent d'accorder des

licences en décidant des critères techniques qui seront appliqués puis, dans le cas des fournisseurs de services de radiocommunication, en choisissant parmi plusieurs candidats le ou les «gagnants» qui peuvent ou non appartenir à des pays étrangers. Sachant que le spectre des fréquences est une ressource limitée, différentes situations peuvent se présenter:

- 1) un pays adopte une certaine norme radioélectrique ou un certain système de partage des bandes, puis refuse les demandes de licences des candidats qui proposent l'utilisation d'une norme ou d'un système différents. Cette méthode de sélection peut-elle être remise en cause par le régime de l'OMC, du fait qu'elle limite le nombre d'opérateurs potentiels?
- 2) l'organisme chargé de la réglementation d'un pays refuse la demande d'exploitants nationaux et étrangers, sur une partie donnée du spectre, parce qu'il en a réservé l'usage à d'autres fins, qui sont également compatibles avec les obligations prévues au titre du Règlement des radiocommunications de l'UIT;
- 3) l'utilisation du spectre des fréquences radioélectriques est souvent liée à des questions de sécurité publique, comme la police et la défense nationale. Notons que l'Article 48 de la Constitution de l'UIT laisse toute liberté aux Etats Membres pour ce qui est de leurs installations radioélectriques militaires. En outre, l'Article XIV du GATS prévoit une exception pour le «maintien de l'ordre public». Pour toutes ces raisons, il n'est pas du tout sûr que les prescriptions de transparence imposées par le GATS s'appliquent à la publication de renseignements liés à l'utilisation du spectre des fréquences radioélectriques pour la sécurité publique;
- 4) un responsable de la réglementation a, par exemple, décidé d'accorder une licence à six opérateurs de systèmes cellulaires nationaux, en répartissant entre eux le spectre des fréquences. A-t-il le droit de refuser la demande d'un septième candidat, qu'il soit ou non du même pays? Sa décision peut-elle être révisée du fait qu'il aurait pu accorder huit licences et accepter ainsi les demandes d'autres concurrents étrangers?

Ces différents cas conduisent à plusieurs conclusions:

- 1) il faut que les gouvernements déterminent la portée des engagements qu'ils souscriront en ce qui concerne le traitement national et l'accès aux marchés (et notamment les limites que ces engagements fixeront) dans le domaine des services de télécommunication utilisant le spectre des fréquences radio-électriques. Il s'agira entre autres de préciser si le traitement appliqué doit être le même pour les candidats étrangers et les autres et de fixer, s'il y a lieu, le nombre de licences à accorder, et les limites qui pourront être imposées à la participation étrangère (ou au contrôle étranger) des détenteurs de licence. L'essentiel est que tout engagement signifiera que le refus à un candidat étranger d'une demande de spectre, ou l'imposition de conditions, devront être compatibles avec la Liste des engagements, le traitement de la nation la plus favorisée (sauf en cas d'exemption) et les disciplines du GATS telles que prévues, notamment, par l'Article VI;
- 2) une fois que des engagements ont été pris, il ne faut pas oublier qu'un candidat dont la demande a été refusée peut convaincre son gouvernement d'entamer une procédure au titre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, parce que ce candidat juge que l'engagement prévu par le GATS en matière d'accès aux marchés n'a pas été respecté, puisqu'il y a eu refus de licence ou imposition de conditions restrictives, et ce, même si le responsable national de la réglementation s'était raisonnablement considéré comme habilité et autorisé à agir comme il l'a fait;
- 3) les gouvernements devront décider s'il convient de prévoir des exemptions du traitement de la nation la plus favorisée, dont la portée sera plus ou moins étendue, s'ils envisagent d'établir une discrimination en faveur des fournisseurs de services de radiocommunication d'un certain pays, que ces gouvernements aient ou non contracté des engagements pour ces services;
- 4) les jugements portés sur la façon de gérer, sur le plan national, les attributions du spectre des fréquences (pour savoir, par exemple, s'il faut partager une certaine attribution en

deux ou en quatre blocs, à des fins d'assignation) peuvent avoir une influence considérable sur la procédure d'octroi de licences. Ces jugements font intervenir des facteurs techniques, commerciaux et politiques complexes, ainsi qu'une coordination technique avec les autres gouvernements, permettant de minimiser les brouillages quand le spectre est utilisé. Il se peut néanmoins que des divergences d'opinion concernant le bien-fondé desdits jugements conduisent à intenter une procédure au titre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

PARTIE III – INCIDENCES SUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Les participants au colloque ont longuement traité des incidences que peuvent avoir l'Accord de Marrakech et les négociations du NGBT sur les pays en développement.

A la date du 30 novembre 1995, l'UIT comptait 184 Membres, dont 114 appartenaient aussi à l'OMC et 39 y étaient des observateurs (nombre de ces observateurs ont d'ailleurs entamé la procédure d'adhésion à l'OMC). 45 pays participaient au NGBT (dont 15 représentés par l'Union européenne), 27 pays étaient des observateurs, et 28 offres émanant de 14 pays étaient soumises au NGBT (les offres des 15 pays de l'Union européenne étant considérées comme une offre unique). Sur les 45 participants au NGBT, huit étaient des pays en développement importants. Sur les 14 pays ayant soumis des offres, trois étaient aussi des pays en développement.

Les participants au colloque ont notamment tiré les conclusions suivantes:

- 1) *les incidences* – Même si les politiques nationales actuelles ne changent pas et si le NGBT ne parvient à aucun accord, l'influence de l'Accord de Marrakech sur l'évolution et le fonctionnement du marché des services de télécommunication se fera sentir dans les pays en développement comme dans les pays industriels avancés, sous la forme d'une augmentation des volumes de trafic des télécommunications et d'une simplification de l'accès aux sources d'information;

2) *les participants* – Les pays en développement ont tout intérêt à participer davantage aux mesures d'ouverture du marché négociées par l'OMC, surtout en ce qui concerne:

- l'amélioration des structures réglementaires des télécommunications, et la modification de leurs relations avec d'autres secteurs du gouvernement, comme ceux qui gèrent la politique de la concurrence, ce qui leur permettra d'accroître le flux de capitaux internationaux, les compétences technologiques et les capacités de gestion nécessaires à l'accélération de l'expansion et à l'amélioration du réseau public;
- le défi et la stimulation que cette participation représente pour l'opérateur des télécommunications en titre, qui sera ainsi incité à améliorer ses résultats;
- les avantages potentiels que présente la fourniture d'autres services tels que la médecine ou l'enseignement à distance;
- l'amélioration des conditions d'accès aux exploitants des réseaux à grande distance;
- dans le cas de certains pays en développement ou nouveaux pays industriels, dont les opérateurs sont déjà extrêmement compétents, des possibilités d'expansion dans d'autres pays, sous la protection du traitement de la nation la plus favorisée;
- la possibilité d'attirer des investissements importants vers le secteur des télécommunications. Le fait d'inscrire la réglementation des télécommunications dans le cadre d'un accord multilatéral, qui prévoit un mécanisme de règlement des différends, réduit en effet les risques de la réglementation, aux yeux des investisseurs.

Une telle participation risque en revanche de réduire les rentrées de devises fortes (ou du moins d'en freiner la croissance), à la suite de la diminution des taxes de répartition internationales. Cette perte potentielle devra être compensée par les profits qu'apporteront à long terme la concurrence et l'amélioration des services de télécommunication.

On a également constaté que, dans certains pays en développement, un accord sur les services de télécommunication pourrait être intégré à un «accord global», concernant l'échange d'autres biens et services (ainsi, les oranges, les télécommunications et les tomates pourraient tous se retrouver dans le même panier ...);

3) *faut-il participer et comment faut-il le faire?* Après avoir évalué ses intérêts, chacun des pays en développement peut adopter sa propre démarche en ce qui concerne sa participation au NGBT; il peut par exemple:

- décider de ne pas participer à la négociation, dans le cadre du NGBT, d'engagements visant à l'ouverture du marché des télécommunications de base, mais tirer profit non seulement de son adhésion à l'OMC et par conséquent de sa participation au GATS, mais aussi de l'application du principe du traitement de la nation la plus favorisée à l'accord ultérieurement conclu par le NGBT. Les pays qui prennent une telle décision pourraient alors donner à leurs entreprises l'accès aux marchés d'autres pays participant à cet accord (c'est l'effet des «avenants libres»);
- participer au NGBT:
 - i) en soumettant des offres pour ouvrir leurs marchés à la concurrence, suivant les modalités qui leur semblent les mieux adaptées (et qui sont compatibles avec les principes généraux du GATS). Ces modalités peuvent viser, par exemple, à laisser aux opérateurs de télécommunications en titre le temps de mettre au point toutes les capacités requises sur un marché concurrentiel;
 - ii) en offrant de réduire progressivement les restrictions nationales imposées à la participation étrangère et au flux de capitaux étrangers.

Les offres soumises par les pays en développement pourraient permettre d'accélérer le processus d'accès aux nouvelles technologies et à une gestion expérimentée, par le biais d'alliances internationales. Ces offres ne nécessitent pas d'engagements ou de conces-

sions aussi importants (du moins dans les premières années de leur application) que ceux qui sont proposés par les pays industriels avancés.

Les participants ont tiré un certain nombre d'autres conclusions:

les gouvernements de nombreux pays en développement ne sont pas pleinement conscients de l'importance des négociations qui sont en cours. Il s'avère donc essentiel de diffuser les renseignements nécessaires à ces pays, pour qu'ils connaissent mieux le régime de l'OMC et ses diverses incidences, et pour encourager ainsi leurs gouvernements à s'associer aux efforts entrepris par le NGBT en vue de libéraliser le marché. Il importe aussi de veiller à ce que les négociateurs commerciaux d'un pays soient en relation étroite avec leurs collègues du secteur des télécommunications et prennent ainsi tout à fait conscience de l'influence des négociations sur le secteur des télécommunications. Une série de recommandations pratiques concernant des questions liées à l'OMC ont été adressées à un groupe de pays africains. Elles ont été regroupées et peuvent être consultées dans le «Report on Policy Study of Five African Countries and Negotiations and Concessions under General Agreement on Trade (GATS), Sanou et Moshiro, Octobre 1995», conjointement réalisé par le Programme africain coordonné d'assistance dans le domaine des services (PACAS) et le Bureau de développement des télécommunications (BDT) de l'UIT;

les renseignements diffusés dans les pays en développement devraient clairement indiquer les possibilités et les avantages que présente une participation aux négociations, ainsi que les conséquences que peut avoir le fait d'y participer ou non. Ainsi:

- 1) un pays ne peut pas participer aux négociations du NGBT sans être signataire de l'OMC;
- 2) tout pays qui est signataire de l'OMC, mais qui ne prend pas d'engagements dans le cadre du NGBT, avant la fin des travaux de ce groupe en avril 1996, peut à tout moment soumettre des engagements d'ouverture de son marché, sans être obligé d'attendre la prochaine série de négociations (qui

débutera en l'an 2000 au plus tard). Néanmoins, ce pays n'aura plus alors l'avantage de participer aux négociations, et ne pourra donc pas influencer sur ces négociations;

- 3) de même, un gouvernement qui est signataire de l'OMC et qui s'engage à respecter un accord émanant du NGBT, mais en prévoyant d'importantes limitations dans sa Liste d'engagements, pourra à tout moment souscrire des engagements supplémentaires et supprimer certaines des limitations prévues. Cependant, il perdra alors, ici encore, les avantages qu'il aurait pu obtenir en se servant de ces concessions comme outil de négociation pendant la procédure même du NGBT;
- 4) si un signataire de l'OMC ne souscrit pas d'engagements dans le cadre du NGBT, il bénéficiera tout de même des engagements pris au sein du NGBT par d'autres gouvernements, dans la mesure du possible, c'est-à-dire en fonction des capacités dont disposent ses opérateurs de télécommunications (et en fonction des exemptions du traitement de la nation la plus favorisée, qui pourront être décidées par les participants au NGBT). Il n'en bénéficiera, cependant, que si les autres gouvernements sont prêts à considérer le résultat des négociations comme suffisamment important pour maintenir leurs offres et renoncer à leurs exemptions du traitement de la nation la plus favorisée (ou à les réduire au minimum);
- 5) si un Etat Membre de l'OMC n'a souscrit aucun engagement dans le secteur des télécommunications (que ce soit dans les Listes jointes à l'Accord de Marrakech de 1994, ou dans le cadre du NGBT) et n'en souscrit pas avant le 30 avril 1996, il n'est pas tenu de libéraliser son service de télécommunication de base. Il conserve alors le *bénéfice* du traitement de la nation la plus favorisée, mais devra aussi appliquer ce traitement à toute mesure de libéralisation qu'il décidera de prendre par la suite. S'il veut rester libre de ne pas appliquer ce traitement, cette exemption devra être enregistrée avant le 30 avril 1996.

L'évolution des télécommunications internationales (sans même parler du NGBT), la création d'alliances mondiales dont l'existence remet en cause, à long terme, les taxes de répartition, l'intro-

duction de la concurrence dans les pays développés et dans un nombre accru de pays en développement, et les pressions qui en résultent sur les marges très élevées des tarifs internationaux, par rapport à des coûts qui sont en diminution régulière car fondés sur les coûts de la technologie, sont autant de facteurs qui nous montrent que les recettes encaissées par les pays en développement, grâce au système des taxes de répartition, sont aujourd'hui menacées. Les pays en développement ont probablement avantage à adopter les principes de l'OMC en ouvrant leur marché et en autorisant les investissements étrangers, en vue de poursuivre les investissements nécessaires pour que la qualité de leurs réseaux soit suffisante, et afin de leur permettre de faire face à la concurrence internationale et d'attirer dans d'autres activités économiques des investissements susceptibles d'accélérer leur développement.

PARTIE IV – RELATIONS ENTRE L'UIT ET L'OMC

Les participants au colloque ont constaté que l'OMC et l'UIT jouent des rôles complémentaires en ce qui concerne les accords commerciaux sur les télécommunications, et ont présenté les suggestions suivantes. Ces suggestions se répartissent en deux catégories: les principaux points concernant la nature des responsabilités de l'UIT, et les problèmes d'exploitation concernant la coopération entre les deux organisations.

Les principales responsabilités

Outre son influence sur les décideurs et les responsables de la réglementation des télécommunications, telle que nous l'avons décrite ci-dessus, le régime de l'OMC aura beaucoup d'impact sur les activités de l'UIT, relativement à des questions telles que les taxes de répartition et les aspects commerciaux de la politique du spectre des fréquences. Il faut trouver des moyens permettant aux deux organisations d'étudier ensemble ce type d'influence potentielle.

Les débats du colloque ont clairement montré que les problèmes abordés au cours des négociations commerciales sont inséparables de nombreux problèmes techniques complexes, qui ont été

traités par l'UIT en profondeur et pendant de nombreuses années. Il s'agit:

- d'accords d'interconnexion (opérationnels, techniques et financiers);
- de dispositions relatives à la fourniture (et au paiement) de services d'un exploitant à un autre et notamment, bien sûr, la relation bilatérale traditionnelle entre exploitants internationaux;
- le numérotage;
- les normes techniques;
- la gestion du spectre des fréquences radioélectriques.

Au moment de soutenir des négociations commerciales dans le secteur des télécommunications (et d'administrer les accords qui en résulteront), les négociateurs ne devront pas oublier que l'UIT représente un réseau d'engagements conventionnels et de pratiques administratives, qui contribuent à la formidable croissance que le secteur des télécommunications a connue ces dernières années. Le Secrétariat de l'OMC (et les délégations nationales auprès de l'OMC) auront tout intérêt à faire usage de la grande compétence qui existe au sein de l'UIT, relativement à ces questions et à d'autres qui y sont liées. De même, les Membres de l'UIT et son secrétariat devront exercer un contrôle rigoureux sur les incidences commerciales des travaux effectués au sein des Commissions d'études de l'UIT, sachant que dans un secteur aussi dynamique que celui des télécommunications, où la dimension internationale est évidente, il sera extrêmement rare de rencontrer des problèmes qui ne seront que techniques.

Les questions d'exploitation

La meilleure façon de mettre en œuvre les propositions de coopération suivantes sera informelle et pratique:

- 1) pour parvenir à une coopération plus étroite, sur le plan national, les responsables commerciaux et les responsables des

télécommunications devraient, ainsi que leurs secrétariats, s'échanger des renseignements, pour s'aider mutuellement à mieux assumer leurs responsabilités respectives. Ainsi, des responsables des Etats Membres de l'UIT et du secrétariat de l'UIT peuvent envisager de fournir: a) des renseignements spécifiques concernant des questions telles que les politiques et les processus nationaux et internationaux de gestion du spectre; b) des renseignements spécifiques sur les taxes de répartition; c) l'avis d'experts, à la demande de groupes constitués au sein de l'OMC, pour appliquer le Mémoire d'accord sur le règlement des différends, à condition que cet avis puisse être fourni dans les délais prévus. De son côté, l'OMC peut envisager de fournir à l'UIT des renseignements comparables sur ses procédures et processus;

- 2) les deux organisations devraient réfléchir à la possibilité d'une coopération sous forme d'ateliers régionaux organisés pour instruire les secteurs public et privé sur les questions liées au GATS et au NGBT, qui sont actuellement en instance;
- 3) il pourrait être intéressant d'étendre à certaines activités conjointement exercées par l'OMC et l'UIT la pratique qui consiste, pour l'UIT, à faire largement participer le secteur privé à ses travaux, surtout au niveau de ses groupes de travail;
- 4) en vue de mettre en application les suggestions susmentionnées, ainsi que toutes celles qui ne manqueront pas d'être présentées par la suite, et dans le souci de satisfaire la nécessité de coopération évoquée dans les préfaces du présent Rapport par le Directeur général de l'OMC, M. Ruggiero, et par le Secrétaire général de l'UIT, M. Tarjanne, les deux secrétariats pourraient envisager de constituer, de manière informelle, une commission de travail de haut niveau, afin d'approfondir ces questions.

PARTIE V – CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Cette partie résume certaines des principales conclusions et recommandations du colloque. On trouvera des conclusions plus spécifiques et précises tout au long du Rapport.

- 1) Les télécommunications passent irrévocablement sous le régime du commerce, et plus précisément du GATS, et doivent en pratique se conformer de plus en plus, sur le plan national et international, aux pratiques commerciales acceptées dans un cadre multilatéral:
 - il faut donc réviser le statut des télécommunications, qui était jusqu'alors «spécial» dans de nombreux Etats Membres de l'UIT, et il faut adapter les aspects bilatéraux des relations internationales établies dans le secteur des télécommunications à un contexte multilatéral;
 - sur le plan national, il faut évaluer et renforcer la coopération entre, d'une part, les représentants et les décideurs commerciaux et, d'autre part, les responsables de la réglementation et les décideurs dans le domaine des télécommunications.

Sur le plan multilatéral, chaque pays devrait avant tout réfléchir à ses intérêts et se demander s'il doit ou non s'associer au processus de l'OMC et du GATS et, s'il juge bon de le faire, de quelle façon il doit procéder.
- 2) Tous les Membres de l'UIT ne sont pas Membres de l'OMC. Ceux qui ne le sont pas doivent se tenir informés de l'influence que peut avoir l'Accord de Marrakech. Les nombreux pays qui sont déjà couverts par le GATS et l'Annexe sur les télécommunications et, en particulier, tous ceux qui sont susceptibles de souscrire des engagements dans le cadre du NGBT vont certainement faire entrer le cadre juridique et réglementaire du secteur des télécommunications dans une nouvelle phase de développement.

- 3) Nous nous trouvons donc dans une phase de transition vers:
 - i) un accès aux marchés plus ouvert et une concurrence accrue; et
 - ii) des changements radicaux au niveau des dispositions prévues dans le domaine des télécommunications internationales, en ce qui concerne par exemple les taxes de répartition et les relations bilatérales. Il s'agit donc de savoir comment assurer cette transition le plus efficacement possible.
- 4) Les négociations menées par le NGBT joueront un grand rôle dans cette phase de transition, et il faudra donc en attendre les résultats pour pouvoir évaluer l'influence de l'OMC sur les télécommunications. Le succès de ces négociations donnerait en effet une nouvelle impulsion aux changements qui permettent d'évoluer rapidement vers une libéralisation et une ouverture des marchés à la concurrence, déjà sensibles dans le monde entier.
- 5) Le concept de la réciprocité du marché, fondé sur le système bilatéral qui est actuellement appliqué dans le domaine des télécommunications internationales, est absolument incompatible avec un régime multilatéral, fondé sur le principe du traitement de la nation la plus favorisée. De plus, tout Etat Membre de l'OMC qui souhaite être exempté de ce traitement, pour les télécommunications de base, doit prendre des mesures anti-discriminatoires avant le 30 avril 1996, même s'il ne souscrit pas, dans le cadre du NGBT, d'engagements en matière d'accès aux marchés ou de traitement national, ni d'engagements additionnels relatifs à ses méthodes de réglementation interne.
- 6) L'une des principales négociations du NGBT est celle des engagements en matière d'accès aux marchés et de traitement national. Il faut espérer que ces engagements seront soumis à un minimum de restrictions. Ils pourront jouer un rôle primordial mais, pour que l'accès aux marchés soit effectivement possible, ils devront être accompagnés de sauvegardes

appropriées, prévues par le régime national de réglementation des télécommunications. Ces sauvegardes seront énoncées dans les engagements additionnels souscrits par chaque Membre de l'OMC relativement à son régime réglementaire. Sans ces sauvegardes réglementaires, l'accès aux marchés risque en effet de ne pas être mis en pratique de manière efficace.

- 7) Les responsables nationaux du commerce et des télécommunications seront confrontés, dans le cadre du NGBT, à des choix difficiles, puisqu'ils devront décider s'il convient de souscrire des engagements additionnels, et éventuellement décider du type d'engagement souscrit, relativement à leurs régimes internes de réglementation des télécommunications. Ils devront en effet convaincre les autres pays que les engagements pris en matière d'accès aux marchés permettront véritablement à des entités étrangères de réussir à faire concurrence aux autres. En prenant ces engagements, les responsables nationaux, en consultation avec les responsables de la réglementation des télécommunications, doivent veiller à trouver un équilibre entre deux extrêmes. Leurs engagements doivent en effet être suffisamment spécifiques pour permettre l'accès aux marchés et pour rassurer les décideurs commerciaux, mais ils doivent aussi préserver le pouvoir discrétionnaire et la souplesse de travail des responsables de la réglementation, qui traitent de questions d'intérêt général aussi complexes que le service universel, l'octroi de licences, la politique de la concurrence, la gestion du spectre des fréquences et la politique d'interconnexion.
- 8) Les différents Etats et les différents responsables de la réglementation des télécommunications devront aussi vérifier si la législation de leur pays permet de mettre en œuvre les engagements du GATS dans des domaines tels que la politique de la concurrence, l'accès aux marchés, l'équité des procédures réglementaires et la «transparence» de la gestion du spectre et des normes techniques.

- 9) Le jugement exercé par les responsables nationaux de la réglementation peut être soumis à un réexamen, dans le cadre des nouvelles procédures de règlement des différends établies par l'OMC. Cette organisation ne prétend pas assurer la réglementation sur le plan mondial et a bien peu de chances de pouvoir le faire un jour, mais si les gouvernements prévoient de leur plein gré des engagements additionnels en matière d'accès aux marchés ou de réglementation, le Mémoire d'accord sur le règlement des différends permet de déterminer si les pratiques réglementaires de l'Etat Membre considéré sont bien compatibles avec les engagements prévus.
- 10) Les pays en développement doivent prendre conscience du fait que l'influence de l'Accord de Marrakech sur les télécommunications se fera sentir dans le monde entier. Pour ces pays, une plus grande participation à cet égard pourrait fort bien permettre:
 - d'augmenter l'afflux d'investissements privés;
 - d'améliorer les structures réglementaires;
 - d'offrir de nouveaux services de communication;
 - de faciliter l'accès des exploitants interurbains.
- 11) Les investissements étrangers réalisés dans les infrastructures des télécommunications seront considérablement encouragés, si les investisseurs et les fournisseurs savent que les pratiques réglementaires d'un pays sont fondées sur une base multilatérale et soumises à un processus international de règlement des différends.
- 12) Les pays en développement devraient sérieusement réfléchir aux avantages que peut présenter pour eux une participation aux négociations du NGBT, et aux coûts potentiels de leur non-participation (c'est-à-dire un accès plus restreint aux capitaux privés). Même s'ils décident de ne pas participer à ces négociations, ils doivent bien comprendre les processus du régime de l'OMC, pour être à même de prendre certaines décisions en temps opportun. Ils doivent aussi s'intéresser à

la prochaine série de négociations de l'OMC, qui commencera sans doute avant l'an 2000, ainsi qu'aux incidences possibles pour les participants au NGBT ou pour tous ceux qui devront respecter les obligations prévues par le GATS et l'Annexe sur les télécommunications.

- 13) Sachant que les objectifs et les activités de l'OMC et de l'UIT convergent, il serait bon d'établir un contact étroit et permanent, sur le plan national et international, entre les responsables commerciaux et les responsables des télécommunications.
- 14) Sachant que les responsables commerciaux et les responsables des télécommunications doivent rester en contact, les secrétariats de l'OMC et de l'UIT devraient étudier les possibilités d'une coopération informelle. Ils devraient envisager d'organiser des ateliers régionaux d'information, une fois terminés les travaux du NGBT, et diffuser le présent Rapport aussi largement et rapidement que possible.

* * *

Le Président du colloque tient à remercier la Friedrich Ebert Stiftung et le Directeur de son bureau de Genève, M. Erich Vogt, pour avoir financé le colloque, les participants au cinquième colloque pour le temps et les efforts qu'ils ont généreusement consacrés à la réunion, Monsieur l'Ambassadeur Gerald Helman pour les bons conseils et les avis qu'il nous a donnés tout au long du colloque, le Secrétaire général de l'UIT, M. Pekka Tarjanne, pour son aide, ses encouragements et ses conseils, et les autres responsables de l'UIT, ainsi que le Directeur général de l'OMC, M. Renato Ruggiero, son adjoint, M. Warren Lavorel et tous leurs collaborateurs, qui nous ont prodigué une aide précieuse et des avis d'experts, aussi bien avant que pendant le colloque.

Appendice 1

(au Rapport du Président)

CINQUIÈME COLLOQUE SUR LA RÉGLEMENTATION 6-8 décembre 1995, Genève

LISTE DES PARTICIPANTS

M. Donald S. ABELSON
Assistant U.S. Trade Representative
for Service, Investment &
Intellectual Property
Office of the United States
Trade Representative
Etats-Unis

M. Alexander A. ARENA
Directeur général des
télécommunications
Office of the Telecommunications
Authority (OFTA)
Hong Kong

M. Abderrazak BERRADA
Ancien Président de l'IFRB (UIT)
Maroc

M. James BOND
Chef du service «informatique
et télécommunications»
Département «industrie et énergie»
Banque mondiale

M. Carlos A. PRIMO BRAGA
Economiste en chef
Département «industrie et énergie»
Service «informatique et
télécommunications»
Banque mondiale

Dr. Byung-il CHOI
Directeur de la Politique
internationale du commerce
et des télécommunications
Korea Information Society
Development Institute (KISDI)
Corée

M. K.F. FALKENBERG
Chef de l'unité DG I-M-I
Commission européenne

M. Albert HALPRIN
Ancien chef du
«Common Carrier Bureau»
U.S. Federal Communications
Commission
Halprin, Temple & Goodman
Etats-Unis

M. l'Ambassadeur Gerald B. HELMAN
Ancien Ambassadeur des Etats-Unis
auprès de l'ONU et des autres
organisations internationales à Genève
Vice-Président
Mobile Communications Holdings, Inc.
Etats-Unis

M. David LEIVE, Président
Latham & Watkins
Etats-Unis

M. Kenneth LINDHORST
Vice-Président, Services Internationaux
AT & T
Etats-Unis

M. Neil MCMILLAN
Chef de la Division des
télécommunications internationales
Department of Trade and Industry
Royaume-Uni

M. Andile NGCABA
Directeur
Center for the Development
of Information and
Telecommunications Policy (CDITP)
République Sudafricaine

M. G. Russel PIPE
Directeur de projet
Transnational Data Reporting
Service, Inc.
Etats-Unis

M. Brahim SANOU
Directeur des études et
de la planification
ONATEL
Burkina Faso

M. Peter A. STERN
SITA
Suisse

M. Michael TIGER
Conseiller politique supérieur
Industry Canada
Canada

M. Jerker TORNGREN
Chef des Affaires internationales
National Post & Telecom Agency
Suède

M. Mai Liem TRUC
Secrétaire général adjoint
Département Général des Postes
et Télécommunications (DGPT)
Viêt Nam

M. Michael TYLER, Consultant
Managing Director
Putnam, Hayes & Bartlett Limited
Royaume-Uni

M. Herbert UNGERER
Chef de service
Direction générale IV
Commission européenne

M. Erich VOGT
Services des médias et
de la communication
Friedrich-Ebert-Stiftung

M. Bjorn WELLENIIUS
Conseiller en télécommunications
Banque mondiale

M. Gintautas ZINTELIS
Ministre des communications
et de l'informatique
Ministère des communications
et de l'informatique
République de Lituanie



PARTICIPANTS MEMBRES DE L'OMC

M. Warren A. LAVOREL
Directeur général adjoint

M. Patrick LOW
Conseiller
Service du commerce des services

M. David C. HARTRIDGE
Directeur
Service du commerce des services

Mme Lee TUTHILL
Conseiller
Service du commerce des services

PARTICIPANTS MEMBRES DE L'UIT

M. Pekka TARJANNE
Secrétaire général

M. Ahmed LAOUYANE
Directeur
Bureau de développement des
télécommunications (BDT)

M. Henry CHASIA
Vice-Secrétaire général

M. Theodor IRMER
Directeur
Bureau de la normalisation des
télécommunications (TSB)

M. Don MACLEAN
Chef de l'Unité de planification
stratégique et d'analyse
opérationnelle (PSU)
Secrétariat général

M. Robert JONES
Directeur
Bureau des radiocommunications (BR)

M. Karim BOUSSAID
Unité de planification stratégique (SPU)



Appendice 2

(au Rapport du Président)

STRUCTURE DE L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES (GATS) ET INFLUENCE DE CET ACCORD SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS²

Introduction

L'Accord général sur le commerce des services (GATS) fait partie intégrante de l'Acte final du Cycle d'Uruguay et de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cet accord, signé au cours d'une réunion ministérielle à Marrakech, le 15 avril 1994, est parfois simplement qualifié d'Accord de Marrakech.

Outre le GATS, l'Accord de Marrakech comprend un *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT 1994)*, fondé sur le texte d'origine du GATT datant de 1947, un *Accord sur les aspects commerciaux des droits de propriété intellectuelle (TRIPS)*, des règles et procédures de règlement des différends, un mécanisme de révision de la politique commerciale, des accords commerciaux plurilatéraux sur le commerce dans l'aviation civile, sur les approvisionnements de l'Etat et sur le commerce de produits laitiers et de viande bovine, un certain nombre de décisions et de déclarations ministérielles et, bien sûr, l'accord visant à établir l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Le GATS se compose lui-même de trois parties:

- 1) la base de l'accord, qui comprend 29 articles et qui expose la portée de l'*Accord général sur le commerce des services*, les obligations et disciplines générales à respecter, et le mode de négociation et d'inscription des engagements spécifiques souscrits dans le cadre de l'*Accord*. Cette partie

² Le Président tient à remercier M. Peter Stern pour la préparation du texte de l'Appendice 2 et Mme Lee Tuthill pour la préparation du tableau de dispositions qui figure à la fin de l'Appendice 2.

comprend aussi un certain nombre de dispositions institutionnelles concernant les consultations, le règlement des différends et l'exécution des obligations, la création d'un Conseil du commerce des services, la coopération technique et les rapports avec d'autres organisations internationales;

- 2) huit annexes donnant des précisions sur les exemptions et les dispositions relatives à quatre secteurs spécifiques dont celui des télécommunications;
- 3) 115 listes d'engagements nationaux relatifs à des services spécifiques et à des secteurs de services spécifiques.

Obligations et disciplines générales

Il faut bien comprendre la différence entre, d'une part, les obligations et disciplines générales et, d'autre part, les engagements spécifiques. Tout pays qui signe l'*Accord de Marrakech* s'engage à observer et à mettre en œuvre la plupart des dispositions prévues dans la Partie II (Obligations et disciplines générales) du GATS, pour tous les services. En revanche, il ne s'engage à observer et à mettre en œuvre les dispositions prévues par la Partie III (engagements spécifiques) que pour les services et les secteurs de services spécifiques qu'il énumère dans ses listes, et seulement dans les limites qu'il définit dans ces listes pour chacun de ces services et secteurs de services. Quelques-unes des dispositions prévues par la Partie II ne concernent que les engagements spécifiques (voir tableau joint). Il faut aussi comprendre que les pays doivent s'engager sur la totalité de l'*Accord de Marrakech*. Il leur est impossible de n'adhérer qu'à certaines parties de l'Accord comme par exemple le *GATT 1994* seul, ou le *GATS*, ou le *TRIPS*.

Au titre des Obligations et disciplines générales, les dispositions les plus importantes pour les télécommunications, sont les suivantes:

Article II	Traitement de la nation la plus favorisée (NPF)
Article III	Transparence
Article VI	Réglementation intérieure

Article VIII	Monopoles et fournisseurs exclusifs de services
Article IX	Pratiques commerciales

Parmi ces cinq articles, celui qui concerne le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) est probablement le plus important de tout l'*Accord*. Cet article est en effet la pierre angulaire d'un accord commercial multilatéral, sans lequel l'OMC ne serait chargée que de superviser des transactions commerciales bilatérales et peut-être même régionales. En termes simplifiés, le principe du traitement de la nation la plus favorisée signifie, dans un accord commercial, que si un pays accepte d'accorder à un autre pays un certain traitement en matière de commerce, il doit accorder un traitement «non moins favorable» à tous les autres pays qui ont signé l'accord commercial (les signataires de l'*Accord de Marrakech* sont désignés sous le terme de «Membres»).

Ainsi, si un Membre étend certains privilèges supplémentaires d'ouverture du marché à des services et à des fournisseurs de services d'un autre pays (même si ce pays n'a pas signé l'*Accord*), il devra «immédiatement et sans condition» étendre ces privilèges aux services et aux fournisseurs de services de tous les autres pays qui ont signé l'*Accord*. Les mesures d'ouverture du marché sont donc automatiquement généralisées à tous les autres Membres. C'est pour cette raison que le traitement de la nation la plus favorisée est considéré comme la pierre angulaire des relations multilatérales. Ce principe essentiel pour le commerce peut cependant sembler désavantageux à un Membre dont le marché est plus ouvert que ceux des autres pays, ou qui envisage de supprimer d'autres obstacles au commerce. Si cet Etat Membre supprime par exemple certains de ces obstacles, à la suite de négociations avec un autre pays, il devra également les supprimer pour tous les Membres, sans pour autant recevoir quoi que ce soit en retour. Tout Membre désireux de faire avancer les négociations sur une base bilatérale, mais ne souhaitant pas généraliser à tous les autres pays les avantages obtenus lors de ces négociations bilatérales, alors qu'il n'obtiendra lui-même aucun avantage en retour, demandera par conséquent à être exempté du traitement de la nation la plus favorisée. Il pourra alors étendre certains privilèges à un ou plusieurs pays sans avoir à les étendre à

tous les Membres. Les exceptions à cette règle concernent des pays qui appartiennent à des zones commerciales régionales comme la NAFTA ou l'Union européenne. L'*Accord de Marrakech* prévoit une limite de temps pour la demande des exemptions susmentionnées, généralement fixée à la date de signature de l'*Accord*.

Un autre principe, qui est celui de la transparence, exige des gouvernements qu'ils publient leurs lois, réglementations ou directives relatives au commerce de services. Les fournisseurs de services peuvent ainsi connaître les règles de leurs transactions. Ce principe est fondamental pour promouvoir la stabilité et la prévisibilité du système commercial.

Parmi les autres obligations générales du *GATS* qui sont particulièrement intéressantes pour les télécommunications, on citera: l'Article VI sur la réglementation intérieure, qui établit un certain nombre de règles à respecter lorsque la réglementation n'est pas directement prévue par les engagements souscrits dans les listes. L'Article VIII sur les monopoles et les fournisseurs exclusifs de services, et l'Article IX sur les pratiques commerciales restrictives sont également importants, du fait de la prédominance des monopoles et des fournisseurs exclusifs de services dans ce secteur, et lorsqu'il y a concurrence, de nombreux fournisseurs de services de télécommunication ont une position dominante sur le marché et risquent d'en profiter de manière inéquitable.

Engagements spécifiques et listes d'engagements

Au départ, les engagements spécifiques ne s'appliquent qu'aux services et aux secteurs de services énumérés dans la liste de chaque pays. Ces listes énoncent les engagements souscrits par chacun des Membres en ce qui concerne l'accès aux marchés et le traitement national, ainsi que des engagements additionnels. Dans ces listes, les Membres peuvent garantir l'accès aux marchés et le traitement national sans aucune réserve, ou peuvent prévoir des limites, des conditions et des précisions qu'ils imposeront à ces deux garanties. Les listes peuvent aussi indiquer le délai de mise en œuvre des engagements d'un pays. Que l'accès garanti soit total ou

limité, les signataires ne pourront pas prendre de mesures qui réduisent le niveau d'accès prévu dans leurs listes. Les limites imposées à l'accès aux marchés et au traitement national servent aussi de point de départ aux négociations qui auront lieu par la suite pour étendre la libéralisation. Les limitations concernant l'accès aux marchés (Article XVI) sont principalement définies en termes de restrictions quantitatives, mais comportent aussi d'autres formes de limitation, comme le plafonnement de la participation étrangère, ou des restrictions ou prescriptions concernant le type d'entité juridique autorisée à fournir le service. Le traitement national (Article XVII) est défini comme le traitement des services ou des fournisseurs de services étrangers non moins favorable que celui qui est accordé aux services ou aux fournisseurs nationaux.

Il peut y avoir des limitations portant sur la nationalité ou le droit de séjour des responsables, des restrictions à la participation étrangère, ou des préférences accordées aux fournisseurs nationaux pour l'allotissement de fréquences. Des engagements additionnels sont en outre prévus (Article XVIII). Ils offrent une possibilité sans limites précises, de négocier et de se mettre d'accord sur des engagements concernant des mesures relatives au commerce des services, qui ne sont pas expressément prévues au titre de l'accès aux marchés et du traitement national.

Les listes de chaque pays comportent quatre colonnes. Dans la première, le pays indique le secteur ou le sous-secteur dans lequel il souscrit un engagement spécifique. Dans la deuxième, il énumère les limitations qu'il souhaite imposer à l'accès aux marchés et, dans la troisième, celles qu'il veut imposer au traitement national. Ces limitations sont exprimées sous l'une des quatre formes définies par le *GATS* (voir Article I):

- a) en provenance du territoire d'un Membre et à destination du territoire de tout autre Membre (fourniture transfrontalière);
- b) sur le territoire d'un Membre à l'intention d'un consommateur de services de tout autre Membre (consommation à l'étranger);

- c) par un fournisseur de services d'un Membre, grâce à une présence commerciale sur le territoire de tout autre Membre (présence commerciale);
- d) par un fournisseur de services d'un Membre, grâce à la présence de personnes physiques d'un Membre sur le territoire de tout autre Membre (présence de personnes physiques).

Les engagements additionnels sont énumérés dans la quatrième colonne. Ils peuvent concerner l'interconnexion, les sauvegardes contre la concurrence, l'octroi de licences, l'agrément, le numérotage, et d'autres procédures, ainsi que les mesures associées à la tarification, les droits de passage, etc.

Il faut bien faire la différence entre les exemptions de traitement de la nation la plus favorisée et les limitations de ce traitement. Ces dernières sont énoncées dans les listes et servent à préciser les conditions d'accès aux marchés et de traitement national, alors que les exemptions permettent à un Etat Membre d'étendre certains privilèges à un ou plusieurs pays sans avoir à les étendre à tous les Membres.

A la fin du Cycle d'Uruguay (c'est-à-dire à la signature de l'*Accord de Marrakech*), une soixantaine de pays ont pris des engagements dans le domaine des services de télécommunication. X pays ont signé l'*Accord*; Y pays n'ont donc souscrit aucun engagement spécifique relativement aux services de télécommunications. Ces Y pays sont néanmoins tenus de respecter les obligations et disciplines générales prévues dans la Partie II du *GATS* et dans les Annexes (traitement de la nation la plus favorisée, transparence, réglementation intérieure, etc.). La plupart des engagements spécifiques ne couvrent que des services de télécommunication «avancés» ou à valeur ajoutée, puisque les télécommunications de base font encore l'objet, quant à elles, de négociations élargies qui devraient se poursuivre jusqu'en avril 1996. D'autres pays peuvent bien sûr signer l'*Accord* à tout moment.

Une fois qu'ils l'auront signé, ils seront tenus de respecter les obligations générales et les engagements qu'ils souscriront pour des services et des secteurs de services spécifiques.

L'Annexe sur les télécommunications

L'Annexe sur les télécommunications a été rédigée pour préciser certains aspects du *GATS* relativement à ce secteur, et notamment le double rôle que jouent les télécommunications pour le commerce, puisqu'elles constituent à la fois un mode de fourniture de biens et d'autres services, et un service lui-même commercialisable à part entière. Tous les services (et pas seulement les services de télécommunication), énumérés dans la liste d'engagements d'un Membre, bénéficient des règles qui sont prévues par l'Annexe sur les télécommunications. D'autres annexes concernent le transport aérien, le transport maritime et les services financiers, mais l'annexe sur les télécommunications est, de loin, la plus détaillée.

Cette Annexe se compose de sept sections, mais les principales obligations qu'elle prévoit figurent dans la Section 5 sur l'accès et le recours aux télécommunications publiques. Cette section oblige chaque Membre à faire en sorte que tous les fournisseurs de services, cherchant à profiter des engagements prévus, se voient accorder l'accès aux réseaux et services publics de télécommunication de base et l'usage de ces réseaux et services, suivant des modalités et à des conditions raisonnables et non discriminatoires. Les Membres sont tenus de respecter ces obligations, qu'ils aient ou non libéralisé la fourniture des télécommunications de base, et qu'ils aient ou non prévu des engagements sur ces télécommunications. Notons cependant que les bénéficiaires des disciplines prévues par cette Annexe seront des entreprises qui fournissent des services figurant dans la liste d'engagements d'un Membre, et qui ne fournissent donc pas seulement des services de télécommunication de base en concurrence ou à valeur ajoutée, mais aussi tout autre service (comme par exemple des services bancaires ou informatiques), auquel s'appliquent les engagements souscrits par le pays concerné.

Les obligations prévues dans cette Annexe établissent un équilibre fragile entre la nécessité, pour les utilisateurs, de bénéficier de conditions d'accès équitables, et la nécessité, pour les responsables de la réglementation et les opérateurs publics de télécommunication, de maintenir un système qui fonctionne et qui respecte les objectifs de service universel. L'élaboration de l'Annexe sur les télécommunications s'est largement inspirée et a largement tiré profit des principes établis par l'UIT et d'autres organisations. Elle se fonde aussi sur la nécessité, reconnue de longue date, de sauvegarder la concurrence, dans un contexte où le monopole et les fournisseurs dominants n'auraient pas de mal à rompre l'équilibre de la concurrence en restreignant l'accès et l'utilisation.

Le tableau ci-joint montre, parmi certaines des principales dispositions énoncées dans la base de l'Accord et dans l'Annexe sur les télécommunications, celles qui sont des obligations générales, applicables à tous les niveaux, à toutes les mesures relatives au commerce des services, et celles qui ne s'appliquent qu'aux engagements spécifiques qui ont été souscrits dans les listes.

Tableau joint à l'Appendice 2

TÉLÉCOMMUNICATIONS: CHAMP D'APPLICATION D'UN CERTAIN NOMBRE DE DISPOSITIONS PRÉVUES PAR LE GATS

Disposition du GATS	Obligations	Application	
		A tous les niveaux	Seulement pour les secteurs prévus dans les listes
Article II <i>Traitement de la nation la plus favorisée</i>	En ce qui concerne toutes les mesures couvertes par le GATS, aucun Membre ne peut exercer de discrimination entre les autres Membres ou traiter les autres Membres de manière moins favorable qu'un pays qui n'est pas Membre, sauf au titre d'une mesure qu'un Membre aura prévue dans une liste d'exemptions du traitement NPF, autorisée par l'Annexe sur l'Article II. Les demandes d'exemptions devront être déposées à la fin du Cycle d'Uruguay (ou, dans le cas des télécommunications de base, à la fin des négociations élargies).	✓	
Article III <i>Transparence</i>	Les Membres doivent <i>publier dans les moindres délais toutes les mesures</i> d'application générale <i>pertinentes</i> qui visent ou qui affectent le fonctionnement du GATS, et tous les accords internationaux pertinents dont ils sont signataires. Dans les cas où la publication ne sera pas réalisable, ces renseignements doivent être mis à la disposition du public d'une autre manière. Le terme «mesures d'application générale» vise à exclure les mesures qui concernent, par exemple, une décision qui fait intervenir un fournisseur de services individuel.	✓	
	Au titre de ce qui est qualifié de <i>prescription de notification</i> , les Membres doivent informer le Conseil du commerce des services des nouvelles mesures (lois, réglementations ou directives administratives) et des changements apportés aux mesures existantes, qui affectent notamment le commerce.		✓

Disposition du GATS	Obligations	Application	
		A tous les niveaux	Seulement pour les secteurs prévus dans les listes
Article III Transparence (suite)	Les Membres doivent <i>répondre dans les moindres délais à toutes les demandes de renseignements émanant d'autres Membres</i> et concernant telle ou telle des mesures d'application générale ou tout accord international. Ils doivent aussi <i>établir des points d'information</i> pour fournir aux autres Membres ces renseignements et les renseignements soumis à la prescription de notification, dans les deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur du GATS. Les pays en développement peuvent bénéficier d'une certaine flexibilité en ce qui concerne ce délai.	✓	
Article VI Réglementation intérieure	Les Membres doivent faire en sorte que toutes les <i>mesures d'application générale</i> qui affectent le commerce des services soient <i>administrées d'une manière raisonnable, objective et impartiale</i> .		✓
	Les Membres doivent maintenir ou établir des tribunaux ou des procédures judiciaires, arbitraux ou administratifs qui <i>permettront, à la demande des fournisseurs de services, de réviser les décisions administratives dans les moindres délais et de manière objective et impartiale</i> et, dans les cas où cela sera justifié, de prendre des mesures correctives appropriées.	✓	
	Si une <i>autorisation</i> quelle qu'elle soit, est exigée pour la fourniture d'un service, les <i>autorités</i> compétentes du pays Membre <i>devront informer le requérant de leur décision, dans un délai raisonnable</i> . Elles devront aussi, à la demande d'un requérant, fournir dans les moindres délais des renseignements sur ce qu'il advient de la demande.		✓

Disposition du GATS	Obligations	Application	
		A tous les niveaux	Seulement pour les secteurs prévus dans les listes
Article VI Réglementation intérieure (suite)	<p>Le Conseil du commerce des services devra élaborer un <i>programme de travail pour faire en sorte que les prescriptions et les procédures en matière de qualifications, les normes techniques et les prescriptions en matière de licences ne constituent pas des obstacles non nécessaires au commerce</i>. Le Conseil doit aussi élaborer toutes disciplines qu'il juge nécessaires et qui visent à faire en sorte que ces prescriptions soient fondées sur des critères objectifs et transparents, ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire, et que les procédures de licences ne constituent pas en soi une restriction à la fourniture du service.</p> <p>En attendant l'entrée en vigueur de l'une quelconque de ces disciplines, <i>les Membres ne devront pas instituer de nouvelles pratiques qui conduiraient à appliquer des mesures d'une manière incompatible avec les objectifs du programme de travail</i>. Pour déterminer la conformité à cette obligation, il faudra tenir compte des normes internationales des organisations internationales compétentes.</p>		✓
Article VIII Monopoles et fournisseurs exclusifs de services	<p>Chaque Membre doit <i>faire en sorte qu'aucun de ses fournisseurs monopolistiques ou exclusifs n'agisse, lorsqu'il fournit un service monopolistique ou exclusif, d'une manière incompatible avec les obligations</i> prévues au titre du traitement de la nation la plus favorisée et de ses engagements spécifiques.</p>	✓ (npf)	✓

Disposition du GATS	Obligations	Application	
		A tous les niveaux	Seulement pour les secteurs prévus dans les listes
Article VIII <i>Monopoles et fournisseurs exclusifs de services (suite)</i>	<p>Dans les cas où tout fournisseur monopolistique ou exclusif entrera en concurrence, même si c'est par l'intermédiaire d'une société affiliée, pour la fourniture d'un service se situant hors du champ de ses droits monopolistiques ou exclusifs, les Membres devront <i>faire en sorte que ce fournisseur n'abuse pas de sa position monopolistique ou exclusive pour agir d'une manière incompatible avec les engagements souscrits</i> pour les services concernés.</p> <p>Pour vérifier le respect des obligations susmentionnées, <i>le Conseil du commerce des services pourra</i>, à la demande d'un Membre, <i>inviter</i> le Membre concerné à <i>fournir des renseignements</i> concernant les opérations de ce fournisseur monopolistique ou exclusif.</p> <p>(Par «fournisseurs exclusifs de services», on entend les Membres qui, officiellement ou dans les faits, a) accordent des licences à un nombre réduit de fournisseurs de services ou les établissent et b) font sérieusement obstacle à la concurrence entre fournisseurs.)</p>		✓
	<p>Après la date d'entrée en vigueur du GATS, <i>si un Membre accorde des droits monopolistiques pour la fourniture d'un service visé par ses engagements</i>, ledit Membre devra le notifier au Conseil du commerce des services et engager les procédures prévues à l'Article XXI pour la modification des listes, qui obligent tout Membre à <i>négozier des compensations</i>.</p>		✓
Article IX <i>Pratiques commerciales</i>	<p>Les Membres reconnaissent que certaines pratiques commerciales des fournisseurs de services, autres que celles qui relèvent de l'Article VIII, peuvent limiter la concurrence et par là restreindre le commerce des services.</p>	✓	

Disposition du GATS	Obligations	Application	
		A tous les niveaux	Seulement pour les secteurs prévus dans les listes
Article IX Pratiques commerciales (suite)	A la demande de tout autre Membre, les Membres doivent se prêter à des consultations en vue d'éliminer ces pratiques. Ils doivent fournir au requérant les renseignements non confidentiels à la destination du public qui présentent un intérêt en l'espèce, et fournir d'autres renseignements disponibles, sous réserve de leur législation intérieure et de la conclusion d'un accord satisfaisant concernant le respect du caractère confidentiel de ces renseignements.		
Article XVI Accès aux marchés	<p>En ce qui concerne l'accès aux marchés suivant tous les modes de fourniture, chaque Membre accordera aux services et fournisseurs de services de tout autre Membre un traitement qui ne sera pas moins favorable que celui qui est spécifié dans sa Liste.</p> <p>Les mesures qu'un Membre ne maintiendra pas, ni n'adoptera, à moins qu'il ne soit spécifié autrement dans sa Liste, sont:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) limitations concernant le <i>nombre de fournisseurs de services</i>; b) limitations concernant la <i>valeur totale des transactions ou avoirs</i>; c) limitations concernant le <i>nombre total d'opérations de services ou la quantité totale de services produits</i>; d) limitations concernant le <i>nombre total de personnes qui peuvent être employées</i> dans un secteur de services ou par un fournisseur de services; e) mesures qui restreignent ou prescrivent des <i>types spécifiques d'entité juridique</i> ou de coentreprise; et f) limitations concernant la participation de <i>capital étranger</i>. 		✓

Disposition du GATS	Obligations	Application	
		A tous les niveaux	Seulement pour les secteurs prévus dans les listes
Article XVII <i>Traitement national</i>	Compte tenu des limitations indiquées dans sa liste d'engagements, chaque Membre accordera aux services et fournisseurs de services de tout autre Membre un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde à ses propres services similaires et à ses propres fournisseurs de services, en ce qui concerne toutes les mesures affectant la fourniture de services.		✓
	Un Membre pourra satisfaire la norme du traitement national en accordant soit un traitement formellement identique, soit un traitement formellement différent, à condition que ce traitement ne soit pas moins favorable que celui qu'il accorde à ses propres services similaires et à ses propres fournisseurs de services similaires.		
ENGAGEMENTS SPÉCIFIQUES Article XVIII <i>Engagements additionnels</i>	Les Membres pourront négocier des engagements sur des mesures affectant le commerce des services qui ne sont pas à inscrire dans les listes en vertu des Articles XVI ou XVII, y compris celles qui ont trait aux qualifications, aux normes et aux questions relatives aux licences. Ces engagements seront inscrits dans la Liste d'un Membre.		✓
Annexe sur les télécommunications <i>Transparence</i>	Chaque Membre doit faire en sorte que les renseignements pertinents sur les conditions affectant l'accès et le recours aux réseaux et services publics de transport des télécommunications soient mis à la disposition du public.	✓	

Disposition du GATS	Obligations	Application	
		A tous les niveaux	Seulement pour les secteurs prévus dans les listes
<p><i>Annexe sur les télécommunications</i></p> <p><i>Transparence (suite)</i></p> <p><i>Accès et recours aux réseaux et services publics de transport des télécommunications</i></p>	<p>Les exemples de renseignements pertinents énumérés sont les suivants: les tarifs et autres modalités et conditions du service; les spécifications des interfaces techniques avec ces réseaux et services; les renseignements sur les organismes responsables de l'élaboration et de l'adoption de normes affectant cet accès et ce recours; les conditions à remplir pour le raccordement des équipements terminaux ou autres; et les prescriptions en matière de notification, d'enregistrement ou d'octroi de licences, le cas échéant.</p>		
	<p>Chaque Membre doit faire en sorte que tout fournisseur de services de tout autre Membre se voie accorder <i>l'accès aux réseaux et services publics de transport des télécommunications et l'usage de ces réseaux et services suivant des modalités et à des conditions raisonnables et non discriminatoires.</i></p> <p>L'expression «non discriminatoire» est interprétée comme désignant le traitement NPF et le traitement national défini dans l'Accord et comme ayant le sens, propre au secteur, de «modalités et conditions non moins favorables que celles qui sont accordées à tout autre utilisateur de réseaux ou services publics de transport des télécommunications dans des circonstances similaires».</p>		<p>✓ (tout engagement pas seulement sur les télécom)</p>

Page blanche

Appendice 3

(au Rapport du Président)

CINQUIÈME COLLOQUE SUR LA RÉGLEMENTATION

PROPOSITIONS DE QUESTIONS À DÉBATTRE

PARTIE I – INTRODUCTION

1. Comment l'évolution du régime commercial mondial influe-t-elle sur les télécommunications? Pourquoi cette influence est-elle si importante?

- Quelle est la relation entre le processus de l'OMC et l'orientation plus large de la politique adoptée, sur le plan national, en matière de télécommunications?
- Le fait que l'orientation du secteur des télécommunications est plus mondiale donne-t-il plus d'importance à l'établissement d'un régime multilatéral efficace?
- Le fait de considérer les services de télécommunication internationaux comme un commerce pose-t-il des problèmes fondamentaux aux responsables de la réglementation?

2. Les caractéristiques propres à l'OMC

- a) Quel est le langage du commerce? Ses processus et procédures?

Par exemple:

- le principe de la nation la plus favorisée (NPF);
- les Listes d'engagements sur l'accès aux marchés et le traitement national.

- b) Les dispositions prévues par l'Accord de Marrakech en ce qui concerne les pays en développement.

- c) Quelle est la portée du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends?
- Comment fonctionne-t-il?
 - Quelle influence est-il susceptible d'avoir dans la pratique?
 - Sur les responsables de la réglementation des télécommunications?
 - Sur le secteur privé?

3. Les différents acteurs

- Qui sont les différents acteurs, publics et privés? Dans les pays développés et les pays en développement? Comment les monopoles et les anciens monopoles sont-ils affectés? Comment les nouveaux concurrents sont-ils affectés?

4. L'impact général sur le secteur des télécommunications

- Quelle sera l'influence du régime de l'OMC sur l'ensemble du secteur des télécommunications, compte tenu de tendances actuelles telles que la mondialisation accrue, les alliances commerciales et les investissements étrangers?

PARTIE II – L'INFLUENCE PRATIQUE DE L'OMC SUR CE QUE FONT LES RESPONSABLES DE LA RÉGLEMENTATION ET SUR LA FAÇON DONT ILS LE FONT

A. 1. Quelques questions fondamentales

- Comment le régime commercial mondial peut-il se développer dans le domaine des télécommunications? De quelles stratégies les responsables de la réglementation disposent-ils dans ce contexte?
- De quels avantages les participants à un accord multilatéral peuvent-ils bénéficier? Qu'advient-il de ceux qui n'y participeront pas?

- Comment l'OMC peut-elle aider les responsables de la réglementation des télécommunications à atteindre les objectifs de la politique des télécommunications; modernisation des PTT, réforme du régime réglementaire, encouragement des investissements étrangers et développement de l'infrastructure?

2. Quelles sont les obligations «de base»?

- a) Quelles sont les «obligations de base» résultant du GATS et de l'Annexe sur les télécommunications, pour les Etats Membres de l'OMC, dans le cas où un Membre de l'OMC ne souscrit pas d'engagement sur les télécommunications de base?

3. Quelles sont les autres obligations actuellement en vigueur?

- Résultant:
 - des dispositions du GATS qui n'ont une influence notable que si les Etats Membres ont souscrit des engagements spécifiques sous forme de listes d'engagements;
 - des engagements existants dans le domaine des télécommunications.

4. Le Groupe de négociation sur les télécommunications de base (NGBT): quels avantages peut-on attendre de la libéralisation des télécommunications de base dans le cadre du NGBT? Tous les acteurs sont-ils «gagnants»? Si tous ne le sont pas, qui risque de perdre et pourquoi?

5. A quel genre d'obligations les négociations du NGBT peuvent-elles mener?

- Accès aux marchés.
- Traitement national.
- «Engagements additionnels», par exemple sur les politiques d'interconnexion ou les processus de réglementation.

B. Influence de l'OMC sur les régimes nationaux des télécommunications: comment les responsables de la réglementation réagissent-ils aux engagements de l'OMC? La transparence

1. Qu'est-ce que l'obligation de transparence?

- a) i) Les obligations de base prévues par le GATS et l'Annexe.
- ii) Les obligations supplémentaires prévues par les listes d'engagements et dans le cadre du NGBT.
- b) Quelles sont les mesures spécifiques à prendre?
 - accès aux renseignements;
 - droit de commentaire;
 - autres mesures?

2. Quelles sont les autres caractéristiques en matière d'institutions ou de procédures?

- Faut-il séparer, par exemple, les fonctions de réglementation et d'exploitation?

C. Influence de l'OMC sur les régimes nationaux des télécommunications: comment les responsables de la réglementation réagissent-ils aux engagements de l'OMC? Questions de fond

1. Engagements en matière d'accès aux marchés

- a) *Exploitation*: comment un responsable de la réglementation doit-il traiter des exploitants étrangers cherchant à accéder aux marchés pour opérer sur son territoire, pour ce qui est:
 - des dispositions concernant la réciprocité en matière d'accès aux marchés?
 - de la transparence du processus de réglementation?

- des politiques de tarification?
 - en quoi cela diffère-t-il de ce que les responsables de la réglementation ont fait dans le passé?
- b) *Investissements*: comment un responsable de la réglementation doit-il traiter des étrangers investissant dans son secteur national de communications?
- Si, par exemple, des PTT sont privatisées, le GATS oblige-t-il à une participation étrangère dans l'entité privatisée?
 - Comment des restrictions imposées aux investissements étrangers réalisés dans le secteur de la fourniture de communications sont-elles associées à la question de l'accès aux marchés?

2. L'octroi de licences

- a) Comment le régime de l'OMC *modifie-t-il* ce pour quoi les responsables de la réglementation accordent des licences?
- En fonction des dispositions générales prévues par le GATS?
 - En fonction des engagements existants?
 - En fonction de nouveaux engagements qui peuvent résulter des négociations du NGBT?
 - A quels types de services cela s'applique-t-il?
- b) Existe-t-il une prescription ou des arguments favorables à la libre concurrence, lors de l'octroi de licences? (Un responsable de la réglementation peut-il, par exemple, refuser un troisième concurrent, qu'il soit national ou étranger, s'il considère que les deux premiers détenteurs de licence suffisent à satisfaire le marché?)
- c) De quelles autres façons le pouvoir discrétionnaire des responsables de la réglementation se trouve-t-il modifié, en matière d'octroi de licences?

3. Interconnexion et taxes de répartition ou taxes de raccordement

- a) Comment le régime de l'OMC pourrait-il modifier les décisions prises par les responsables de la réglementation en ce qui concerne l'interconnexion?
- Quelles sont les obligations de base prévues en la matière par le GATS et l'Annexe sur les télécommunications?
 - Quelles autres obligations pourraient être imposées?
 - Quelle sera l'influence des négociations du NGBT sur les dispositions existantes en matière de taxes de répartition?

4. Sauvegardes de la concurrence

- Comment le régime de l'OMC s'applique-t-il à la politique nationale de la concurrence?
- Quelles mesures faudrait-il prendre, par exemple, pour empêcher les exploitants dominants ou les fournisseurs monopolistiques d'abuser de leur pouvoir sur le marché?

5. Spectre des fréquences

6. Autres questions

PARTIE III – INCIDENCES SUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

- L'incursion de l'OMC dans le secteur des télécommunications ne concerne-t-elle que les pays développés?
- Quels avantages cette incursion peut-elle présenter pour les pays en développement?
- Peut-on définir certaines considérations susceptibles d'aider les pays en développement à évaluer où se situent leurs intérêts dans le cadre du nouveau régime de l'OMC?
- Le régime de l'OMC peut-il être introduit progressivement, dans les pays les moins avancés, et de quelle façon?

PARTIE IV – RELATIONS ENTRE L'OMC ET L'UIT

- Toutes ces propositions de questions à débattre n'ont pas directement abordé le problème des relations entre l'OMC et l'UIT, mais ce problème se posera inévitablement, notamment pour les points suivants:
 - dans quelle mesure les questions tarifaires actuellement examinées par les Commissions d'études de l'UIT seront-elles désormais considérées comme des questions commerciales, soumises à l'OMC?
 - les processus d'attribution du spectre, au niveau supranational, sont-ils également susceptibles d'être considérés comme des questions commerciales d'accès?
 - de même, du fait que l'établissement des normes peut servir à développer ou à perpétuer des blocs commerciaux, l'UIT sera-t-elle amenée à modifier ses procédures de normalisation, et si c'est le cas, de quelle façon?
 - l'une des caractéristiques actuelles de l'UIT est la vaste participation du secteur privé. Ce type de participation présenterait-il un intérêt pour les travaux réalisés par l'OMC sur les questions de commerce et de télécommunication?

Page Blanche

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

INTRODUCTION

Le présent rapport s'inscrit dans la préparation du colloque sur la réglementation qui s'est tenu au siège de l'UIT en décembre 1995, et qui est le cinquième d'une série de colloques qui a commencé en 1993. Il traite des incidences, pour la réglementation et la politique nationales des télécommunications, du Cycle d'Uruguay, c'est-à-dire des négociations mondiales qui ont eu lieu entre 1986 et 1994, dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Le Cycle d'Uruguay s'est conclu par «l'Accord de Marrakech»³ signé en avril 1994. Cet accord a établi l'Accord général sur le commerce des services (GATS), qui s'applique notamment aux services de télécommunication. Il a aussi établi l'Organisation mondiale du commerce (OMC), cadre institutionnel au sein duquel fonctionne le GATS. Des négociations actives se déroulent depuis mai 1994, dans le cadre du GATS. Elles visent à accroître la libéralisation multilatérale du commerce des services de télécommunication.

Cette évolution exerce une nouvelle influence, potentiellement importante, sur les forces qui déterminent la politique nationale des télécommunications⁴. On ne sait pas encore très bien, cependant, quelle sera l'ampleur de cette influence sur le secteur des télécommunications, quelle forme elle prendra et quand elle commencera à se faire sentir. Il n'est pas trop tôt, néanmoins, pour aborder ces questions. Il est même essentiel, pour les décideurs du domaine des télécommunications, de comprendre les enjeux qui sont en cause, *avant* que ne soient réglés les problèmes en suspens.

³ Intitulé à l'origine «Acte final» reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, 15 avril 1994.

⁴ Ainsi que les politiques adoptées en matière de télécommunications, sur le plan régional et supranational, par l'Union européenne.

C'est probablement de cette compréhension que dépend le succès des négociations actuelles, puisque ce succès repose sans doute non seulement sur la réalisation d'un accord généralisé visant à apporter des changements approfondis aux politiques menées par de nombreux pays en matière de télécommunication, mais aussi sur l'acceptation de changements majeurs dans la façon dont de nombreux responsables nationaux de la réglementation exercent leurs fonctions.

C'est dans cette optique que le présent rapport:

- passe en revue les nouvelles institutions et les nouveaux mécanismes qui ont vu le jour dans le cadre de l'OMC, depuis début 1994, et qui sont utilisés pour les négociations commerciales mondiales concernant les télécommunications;
- décrit les dispositions prévues par le GATS, ainsi que les documents qui s'y rattachent, et traite de leurs incidences sur la politique et la réglementation des télécommunications;
- recense et analyse les principaux thèmes et questions actuellement abordés par les Membres de l'OMC qui participent aux travaux du Groupe de négociation sur les télécommunications de base (NGBT);
- examine les incidences possibles sur la politique des télécommunications en fonction, notamment, du résultat des négociations actuelles.

Tout comme les rapports préparatoires rédigés pour les quatre premiers colloques, le présent Rapport («cinquième rapport préparatoire») présente les résultats d'une étude indépendante, réalisée comme contribution aux débats du colloque sur la réglementation. Il reflète le point de vue personnel de l'auteur et non les positions politiques de l'UIT, ou les conclusions du colloque, qui font l'objet d'un autre rapport. Il ne reflète pas non plus le point de vue de l'OMC ou de délégations nationales de l'OMC, du GATS et du NGBT.

Les auteurs tiennent à insister sur le fait qu'ils ne sont pas, et ne prétendent pas être, des spécialistes en matière d'institutions, de négociations et d'accords de commerce international. Ils sont

experts en télécommunication, et cherchent à expliquer et à interpréter, à l'intention du secteur des télécommunications et dans un langage qui lui soit intelligible, l'importance des accords qui ont déjà été conclus dans le cadre du GATT, et des négociations qui se déroulent actuellement dans le cadre de l'OMC.

La rédaction du présent Rapport, et les recherches nécessaires à sa réalisation ont été financées par la Friedrich Ebert Stiftung, que nous remercions vivement de son aide.

Objet du Rapport

Le Rapport préparatoire a pour objet d'expliquer et d'évaluer le processus de négociations commerciales de l'OMC, ainsi que ses incidences sur les télécommunications, du point de vue des lecteurs qui sont responsables de la direction ou de la gestion du secteur des télécommunications (et plus particulièrement de ceux qui sont chargés de la réglementation), mais qui ne connaissent pas bien les mécanismes de l'OMC.

Structure du Rapport

Tout comme le présent Résumé, le Rapport préparatoire est divisé en quatre parties:

- **la Partie I** fournit les données essentielles, en exposant les idées, les principes et les caractéristiques des accords commerciaux multilatéraux négociés grâce aux dispositifs du GATT et, plus récemment, de l'OMC;
- **la Partie II** examine les rouages de l'OMC et les résultats du Cycle d'Uruguay (Accord de Marrakech) dans le domaine des télécommunications, et en particulier: les dispositions de l'Accord général sur le commerce des services (GATS), applicables à ce domaine, l'Annexe au GATS sur les télécommunications, et les Listes d'engagements spécifiques. Cette partie traite aussi du Mémoire d'accord sur le règlement des différends et de l'instauration du Groupe de négociation sur les télécommunications de base (NGBT);

- **la Partie III** concerne les thèmes et les questions qui font actuellement l'objet des négociations du NGBT;
- **la Partie IV** traite des incidences pratiques sur les politiques et la réglementation des télécommunications, dans les différents Etats Membres de l'OMC.

PARTIE I – LES DONNÉES DE BASE: LE CYCLE D'URUGUAY, L'ACCORD DE MARRAKECH, L'OMC, ET LEUR IMPORTANCE POUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS

L'idée d'étendre la portée des négociations de commerce international aux services en général, et aux services de télécommunication en particulier, est une idée relativement récente. Rétrospectivement, cependant, son adoption semble aujourd'hui inévitable. Les pays industriels avancés s'orientent de plus en plus nettement vers une économie de production, de distribution et d'exportation de l'information, et nombre d'entre eux sont désormais de gros importateurs nets de biens manufacturés. Il semblait donc tout naturel que les gouvernements de ces pays cherchent à associer toute nouvelle ouverture de leurs propres marchés de biens à une certaine évolution de l'ouverture des marchés dans le domaine des services, à un niveau international. De plus, dans la pratique, les services échangés au niveau international sont presque tous liés au traitement de l'information. Il s'agit en effet soit de services de télécommunication à proprement parler, soit, comme dans le cas des services bancaires ou de l'édition, de très gros utilisateurs des télécommunications.

L'Accord de Marrakech, conclu à la suite du Cycle d'Uruguay, comporte quatre principaux éléments relatifs aux télécommunications:

- **l'Accord général sur le commerce des services (GATS)**, qui établit la structure générale des principes de base relativement au commerce des services, ainsi que les dispositions institutionnelles prévues pour administrer ces principes et

négocier, par la suite, d'autres mesures visant à ouvrir les marchés. Le GATS comprend, d'une part, des «obligations et disciplines générales», qui s'appliquent dans tous les cas, que les Membres⁵ de l'OMC aient ou non souscrit des engagements en vue de prendre des mesures visant à l'ouverture de leurs marchés, pour des services de télécommunications spécifiques et, d'autre part, d'autres dispositions, qui ne s'appliquent que lorsque de tels engagements ont été souscrits (c'est-à-dire inscrits sur la Liste d'engagements du Membre);

- **«le commerce des services»**, tel que défini par le GATS [Art. 1], comprend quatre «modes»⁶ de commerce distincts:
 - mode 1: *«la fourniture transfrontalière»* est la fourniture d'un service en provenance du territoire d'un Etat Membre A et à destination du territoire d'un Etat Membre B. Ainsi, le fournisseur de services d'un pays A, peut fournir des services à l'intérieur d'un pays B, sans être «présent» à l'intérieur du pays B, c'est-à-dire sans y avoir de filiale, d'agence commerciale ou de personnel des ventes. C'est le cas, par exemple, pour la fourniture d'un service de base de données en ligne à destination d'un pays B, via le réseau téléphonique public existant;
 - mode 2: *«la consommation à l'étranger»* est la fourniture d'un service par un fournisseur de services d'un Etat Membre A à l'intention d'un «consommateur de services»

⁵ Les Membres de l'OMC sont des gouvernements, mais pas toujours les gouvernements d'Etats indépendants. Notons aussi que, dans la pratique, la Commission européenne représente les 15 Etats Membres de l'Union européenne, et négocie à ce titre dans le cadre de l'OMC.

⁶ Pour ces quatre modes, les définitions suivantes seront appliquées:

- «la 'fourniture d'un service' comprend la production, la distribution, la commercialisation, la vente et la livraison d'un service» [Art. XXVIII, § (b)];
- «l'expression 'consommateur de services' s'entend de toute personne [physique ou morale] qui reçoit ou utilise un service» [Art. XXVIII, § (i), (j)].

d'un Etat Membre B qui est présent dans le pays A. Comme dans le mode 1, le fournisseur de services du pays A n'est pas «présent» dans le pays B. Ce mode concerne (par exemple) le cas où l'entreprise industrielle d'un pays B utilise le réseau téléphonique préexistant dans le pays A;

- mode 3: «*la présence commerciale*» est la fourniture d'un service par un fournisseur de services d'un Etat Membre A à des consommateurs de services se trouvant sur le territoire d'un Etat Membre B, grâce à la «présence commerciale» du fournisseur du pays A dans le pays B. C'est le cas d'un fournisseur de services qui possède une société, une agence commerciale ou une succursale dans le pays B, ou qui participe à un partenariat ou à une coentreprise qui y est basée. Si l'une des compagnies téléphoniques d'un pays A exploite des services ou construit un réseau à l'intérieur d'un pays B, il s'agit d'une activité de mode 2;
 - mode 4: «*la présence de personnes physiques*» est la fourniture de services par un fournisseur de services d'un Etat Membre A à des consommateurs de services se trouvant sur le territoire d'un Etat Membre B, grâce à la présence dans le pays B de personnes qui fournissent elles-mêmes des services dans le pays A, ou qui sont employées par des organisations chargées de fournir des services dans le pays A;
- **l'Annexe sur les télécommunications, jointe au GATS**, étudie de façon plus détaillée mais en termes généraux, plusieurs questions liées à l'entrée sur le marché des télécommunications (comme la réglementation, l'octroi de licences et certains aspects de l'interconnexion des réseaux);
 - **les Listes d'engagements spécifiques** souscrits par les Membres. Ces engagements concernent principalement les services à valeur ajoutée comme le courrier électronique ou les services d'accès à des bases de données, mais certains Membres ont aussi pris des engagements sur les services de

base. Ces Listes sont en principe l'expression officielle des engagements que prennent les Membres en matière «d'accès aux marchés»⁷ et de «traitement national»⁸ pour les fournisseurs de services étrangers, en appliquant à des marchés spécifiques des services de télécommunication, les principes favorables à la concurrence, du GATS et de l'Annexe sur les télécommunications⁹. De tels engagements peuvent en pratique se traduire par une évolution vers une plus grande ouverture des marchés nationaux à la concurrence internationale, ou ne rien changer à la situation existante. Dans la pratique, les Listes d'engagements souscrits relativement aux télécommunications, dans le cadre de l'Accord de Marrakech, ne se sont traduits, dans la plupart des cas (mais non dans tous les cas), que par une faible avancée, si ce n'est une avancée nulle, vers une ouverture à la concurrence des marchés nationaux des services de télécommunication. Cela ne signifie pas pour autant que le processus de négociation de ces Listes ne présentait pas d'intérêt. Lesdites Listes présentent au contraire un triple intérêt pratique:

- elles codifient les nombreuses mesures unilatérales que les Membres avaient déjà prises pour ouvrir leurs marchés nationaux;

⁷ Le terme d'«accès aux marchés» fait référence aux engagements facultatifs que les Membres peuvent prendre pour ouvrir l'un de leurs secteurs de marché aux fournisseurs de services d'autres Membres (pour l'un quelconque des quatre «modes» de fourniture).

⁸ Le terme «traitement national» fait référence aux engagements facultatifs que tout Membre peut prendre pour accorder aux fournisseurs de services et aux services de tout autre Membre un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde à ses «propres services similaires» et à ses propres fournisseurs de services similaires.

⁹ D'un point de vue technique, la Liste d'engagements (autres que les «engagements additionnels» examinés dans la Partie III du présent Résumé) énonce les *limitations* qui sont imposées en matière d'accès aux marchés et de traitement national et qui restent en vigueur une fois que les engagements du Membre ont été mis en œuvre.

- pour les services inscrits dans une Liste nationale quelle qu'elle soit, elles représentent un accord «de statu quo», puisqu'elles ont pour effet d'engager les Membres à ne pas modifier les lois, réglementations ou autres «mesures gouvernementales» nationales, de façon telle que les marchés nationaux deviennent *moins* ouverts à la concurrence internationale qu'il n'est prévu dans les Listes;
- dans le cas des services pour lesquels des engagements avaient déjà été pris, les Listes indiquent les obstacles qu'il reste à supprimer pour ouvrir les marchés à la concurrence internationale. Ces obstacles proviennent des lois, réglementations et autres «mesures gouvernementales» nationales (qui correspondent, dans le langage de l'OMC aux «limitations» imposées à l'accès aux marchés et au traitement national). Les Listes définissent donc une «base» claire et bien documentée, qui servira par la suite aux négociations des mesures à prendre pour ouvrir les marchés à la concurrence internationale. Dans la plupart des pays, ces limitations sont encore très étendues;
- **un accord visant à poursuivre les négociations sur les télécommunications**, d'abord par l'intermédiaire du Groupe de négociation sur les télécommunications de base (NGBT), qui vient d'être instauré dans le cadre de l'OMC, et qui a pour objet de parvenir à assurer une véritable progression vers l'ouverture des marchés.

Ce serait une erreur de penser que l'Annexe du GATS sur les télécommunications et ses Listes d'engagements ne jouent aucun rôle, sous prétexte qu'elles n'ont pas immédiatement provoqué d'accélération notable de l'ouverture des marchés des télécommunications. Il est dans la nature de la plupart des accords internationaux, et surtout de ceux qui traitent (comme celui-ci) de questions économiques et sociales d'une portée considérable, de ne faire sentir leurs effets qu'au bout d'une longue période de temps. Dans le cas du GATS et de l'Annexe sur les télécommunications, il existe trois et peut-être quatre mécanismes qui peuvent

permettre d'évoluer véritablement vers une ouverture des marchés, à moyen ou à long terme (peut-être dès 1997):

- la mise en œuvre par les Membres de l'OMC des «obligations et disciplines générales» dont ils ont déjà convenu (et qui sont analysées en Partie II du présent Résumé), et notamment celles qui concernent la «transparence» de la réglementation;
- les négociations du NGBT, qui peuvent amener certains Membres de l'OMC (dont, éventuellement, ceux qui représentent une très large part du trafic mondial des télécommunications) à souscrire des engagements (par le biais de nouvelles Listes), visant à ouvrir leurs marchés nationaux à la concurrence;
- le processus de «libéralisation progressive» entamé par le GATS, qui prévoit d'autres «séries» de négociations à des dates ultérieures. A partir du début de l'an 2000 au plus tard, les Etats Membres du GATS se sont engagés à prendre part à «des séries successives de négociations», visant à atteindre «un niveau de plus en plus élevé de libéralisation». Avant chacune de ces séries de négociations, le Conseil du GATS évaluera les progrès réalisés jusqu'alors en matière de libéralisation, et établira les principes directeurs et les procédures nécessaires pour la «série» à venir;
- éventuellement, les efforts que feront les Membres de l'OMC pour modifier le comportement d'autres Membres, et supprimer ainsi certains obstacles à la concurrence, en soumettant certaines des politiques, lois ou pratiques appliquées par ces Membres, aux mécanismes de règlement des différends, prévus par l'OMC en cas de non-respect des obligations générales que les Membres de l'OMC ont convenu de respecter, en acceptant de se conformer au GATS et à son Annexe sur les télécommunications ou aux engagements spécifiques souscrits par les Membres. Il reste à savoir si les «obligations et disciplines générales» ne sont pas trop générales et ne comportent pas trop de limitations, pour être ainsi utilisées, et si les Membres de l'OMC sont prêts ou non à recourir à de tels mécanismes.

PARTIE II – INFLUENCE DU RÉGIME DE L'OMC SUR LE COMMERCE DES SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATION

Par «régime de l'OMC», dans le contexte de son influence sur les télécommunications, nous entendons l'ensemble des règles et des dispositions institutionnelles qu'un pays ayant ratifié l'Accord de Marrakech, accepte de respecter, en ce qui concerne:

- l'accès de ses particuliers et de ses sociétés aux marchés des services de télécommunication dans les autres pays Membres;
- les droits des particuliers et des sociétés d'autres Etats Membres d'opérer sur son territoire (ou de fournir des services de télécommunication à destination ou en provenance de son territoire), sur les marchés stipulés et dans les conditions stipulées.

Les détails de ces obligations et dispositions institutionnelles sont d'une grande complexité. Il est cependant possible d'en présenter assez brièvement les principaux points, regroupés en deux rubriques:

- les «obligations et disciplines générales» que tous les Membres de l'OMC acceptent de respecter;
- les «engagements spécifiques» souscrits par certains Membres pour certains services.

«Obligations et disciplines générales»

Parmi les principales obligations imposées aux Membres de l'OMC dans le domaine des télécommunications, nous retiendrons:

- le traitement de la nation la plus favorisée (NPF);
- la transparence.

Ces obligations sont examinées ci-après. D'autres obligations importantes (bien que très générales) exigent des gouvernements qu'ils fassent en sorte que leurs politiques et leurs pratiques réglementaires «ne constituent pas des obstacles non nécessaires au commerce», et que les fournisseurs monopolistiques de services de télécommunications qui relèvent de leur juridiction (le cas échéant)

«n'agissent pas d'une manière incompatible avec les obligations du Membre ... et ses engagements spécifiques».

Certaines des obligations et disciplines générales s'appliquent dans tous les cas, sans aucune condition; d'autres ne s'appliquent qu'aux Membres et services pour lesquels des engagements spécifiques ont été pris (cette distinction est expliquée plus en détail dans le Rapport préparatoire lui-même).

Le traitement de la nation la plus favorisée (NPF)

Le GATS (Article II) stipule¹⁰ que le gouvernement de chaque Membre de l'OMC doit accorder aux fournisseurs de services situés dans un autre Etat Membre, un traitement «non moins favorable» (en termes d'accès réel à la concurrence sur le marché national) que celui qu'il accorde à «tout autre pays». Cette disposition, établie depuis longtemps déjà par des accords internationaux, pour le commerce des biens, pourrait avoir des incidences considérables sur les télécommunications. Son application au domaine des télécommunications, dans le cadre de l'OMC, est néanmoins suspendue tant que les travaux du NGBT ne se seront pas soldés par un succès ou tant que le NGBT n'aura pas déclaré son échec¹¹.

En l'absence quasi totale du traitement de la nation la plus favorisée dans le secteur des télécommunications, les gouvernements ou les responsables de la réglementation ne permettent aujourd'hui aux sociétés d'autres pays de participer à leur marché que d'une façon très restreinte¹², même dans la plupart des pays où la politique des télécommunications est favorable à la concurrence, et où le marché est partagé entre plusieurs concurrents. Le fait qu'un pays A autorise ou non à entrer sur son marché des sociétés

¹⁰ Le Chapitre 3 présente une analyse plus technique et plus détaillée des obligations prévues par le GATS, en faisant largement référence au texte de l'Accord.

¹¹ *Annexe sur les négociations relatives aux télécommunications de base (Textes juridiques, p. 364).*

¹² Seule la Nouvelle-Zélande fait exception à cette règle.

d'un pays B dépend généralement de la politique suivie par le gouvernement ou les responsables de la réglementation des télécommunications dans le pays B. Ainsi, le gouvernement ou le responsable de la réglementation du pays A peuvent s'inquiéter d'un éventuel abus de pouvoir monopolistique sur le marché du pays B, ou de ce que les taxes de répartition internationales¹³ sont maintenues à un niveau trop élevé. Ils peuvent aussi chercher à savoir si les pays du pays A bénéficient de possibilités de participer au marché du pays B, comparables à celles dont dispose le pays B à l'égard du pays A. Comme le montrent ces exemples, les relations internationales de politique commerciale, dans le secteur des télécommunications, ont actuellement tendance à être bilatérales, et sont le plus souvent gérées sur la base de la réciprocité.

L'obligation imposée aux signataires du GATS d'accorder le traitement de la nation la plus favorisée à tous les autres Membres, conduira (si elle est effectivement respectée dans la pratique) à remplacer le système actuel d'arrangements principalement bilatéraux et réciproques, par un système d'accords multilatéraux fondés sur le principe du traitement de la nation la plus favorisée. Pour respecter ce principe, il arrivera que ces accords obligent un pays A à accorder aux exploitants d'un pays B des droits que ce pays B n'a lui-même pas encore accordés, sur une base réciproque, au pays A. Le traitement de la nation la plus favorisée permettra donc d'améliorer et d'accélérer le processus d'ouverture des marchés nationaux. Il deviendra ainsi possible de libéraliser le commerce des services de télécommunication, mieux qu'il ne l'aurait été par le biais d'un patchwork d'accords bilatéraux réciproques¹⁴.

¹³ Les taxes de répartition sont les taxes versées lorsqu'un exploitant de télécommunications dédommage un exploitant situé dans un autre pays des sommes encourues pour le transport de trafic à destination de ce pays. Le système des taxes de répartition est décrit dans le 3^e Rapport préparatoire de cette série: Michael Tyler, *les Systèmes mondiaux de communications personnelles mobiles* (Genève, UIT, mars 1995), p. 51 et suivantes.

¹⁴ L'exception à cette règle étant l'introduction, ces dernières années, d'une législation commune sur les télécommunications, dans le cadre de l'Union européenne.

La portée de l'application, dans la pratique, du traitement de la nation la plus favorisée, dépendra cependant de deux restrictions importantes à l'application de ce traitement aux télécommunications:

- cette application est suspendue jusqu'à la fin des négociations du NGBT, prévue pour avril 1996;
- les Membres de l'OMC peuvent profiter de la possibilité qui leur est offerte de prévoir des «exemptions», limitant pour eux la portée d'application du traitement de la nation la plus favorisée, dans le cadre d'une procédure décrite dans le Rapport préparatoire.

Transparence

Le GATS exige de chaque Membre qu'il publie toutes ses règles et lois affectant le commerce des services. L'Annexe sur les télécommunications stipule que la transparence, telle qu'elle est définie, impose la publication d'autres renseignements concernant notamment:

- les tarifs et autres modalités et conditions d'accès et de recours aux «réseaux et services publics de transport des télécommunications» (PTTNS) d'un Membre;
- les caractéristiques des interfaces techniques;
- les prescriptions en matière de notification, d'enregistrement et d'octroi de licences, ainsi que d'autres formes de reconnaissance ou d'agrément nécessaires avant d'autoriser des fournisseurs de services étrangers à opérer légalement dans un Etat Membre quel qu'il soit.

Il est évident que la transparence joue un rôle primordial pour une réelle ouverture des marchés. La publication de toutes les lois, règles, réglementations et autres conditions affectant l'entrée sur le marché présente au moins l'intérêt d'alléger la tâche des candidats à la concurrence, au moment où ils envisagent de s'introduire sur un nouveau marché. En revanche, l'absence de transparence risque, au

pire, de permettre aux décideurs, aux responsables de la réglementation et autres responsables d'un pays, de retarder délibérément l'admission de services ou de fournisseurs de services étrangers, ou de n'autoriser cette admission que dans des conditions discriminatoires, qui désavantagent ces services ou ces fournisseurs face à la concurrence des services ou fournisseurs nationaux.

L'obligation générale prévue par le GATS en matière de transparence, aura probablement une influence considérable sur les pratiques appliquées par les responsables de la réglementation des télécommunications dans les Etats Membres de l'OMC, et sur la diffusion de renseignements concernant les lois, règles, réglementations et autres. Dans les pays où la réglementation est déjà publiée, les responsables n'auront pas besoin de modifier beaucoup leur comportement pour se conformer à l'Article III du GATS. Rares sont, par contre, les pays qui ont l'habitude de publier eux-mêmes, ou de demander aux PTO de publier des renseignements tels que «les tarifs et autres modalités et conditions» de recours au RTPC. Les responsables de la réglementation devront donc apporter des modifications importantes, si ce n'est radicales, à leur régime actuel de réglementation, s'ils doivent se conformer à l'obligation de transparence prévue par l'Annexe sur les télécommunications. Il reste à savoir si les Membres seront prêts et aptes à apporter de telles modifications, et dans quels délais.

«Engagements spécifiques»

Le GATS prévoit que les Membres souscriront, sous la forme de Listes nationales jointes à l'Accord de Marrakech, des engagements relatifs à des services spécifiques, tels que décrits au début du présent Résumé. Ces Listes pourront être modifiées par la suite, de façon à réduire encore les obstacles à la concurrence internationale, pour les services qui y sont déjà inscrits, ou de façon à y inscrire d'autres services. Les négociations menées par le NGBT visent à parvenir à un accord à cet égard.

L'un des principaux engagements spécifiques concerne le «traitement national».

Le traitement national

L'article relatif au traitement national exige de chaque Membre de l'OMC qu'il accorde aux services et fournisseurs de services des autres Membres un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde à ses «propres» services et fournisseurs, mais seulement dans les secteurs du marché qu'un Membre a «inscrits dans sa Liste, et compte tenu des conditions et restrictions qui y sont indiquées» [Art. XVII, § 1]. Le traitement national ne s'applique donc que lorsqu'un Membre a explicitement accepté, dans sa Liste, de l'appliquer à un certain service. Contrairement au traitement de la nation la plus favorisée, qui constitue en principe une obligation imposée à tous les Membres du GATS (sauf exemption, telle qu'énoncée plus haut), l'obligation de traitement national n'est pas imposée dans tous les cas.

Les Membres peuvent donc éviter de se conformer à l'obligation de traitement national en ne l'inscrivant pas dans leurs listes, mais les négociations du NGBT visent manifestement à persuader le plus grand nombre de participants possible de convenir, dans la pratique, d'une acceptation sans restrictions de cette obligation. Sans cette acceptation, le commerce international et la concurrence internationale des services de télécommunication seront fortement compromis. Si les efforts du NGBT sont par contre récompensés par un succès final, les participants à l'accord qui en résultera, auront probablement fait un grand pas vers l'acceptation de l'application généralisée du principe du traitement national.

En outre, quel que soit le résultat des négociations du NGBT, cette progression vers une généralisation de l'application du traitement national finira par se produire si la procédure de «libéralisation progressive» du GATS (examinée dans le Chapitre 3 du Rapport) fonctionne comme prévu. Du fait, cependant, que les séries de négociations visant à une libéralisation progressive, peuvent ne commencer qu'en l'an 2000, la généralisation du traitement national risque d'être fortement retardée, ce qui retardera en conséquence l'extension, dans les Etats Membres, de l'ouverture sur les marchés des services de télécommunication.

Dispositions institutionnelles

Les principales composantes des dispositions institutionnelles de l'OMC (autres que le Secrétariat) qui affectent le commerce des services de télécommunications sont:

- **le NGBT**, qui constitue actuellement le principal cadre des négociations menées sur le commerce des services de télécommunication. Tous les Etats Membres de l'OMC peuvent y participer. Ses participants «à part entière» (par opposition aux simples observateurs) s'engagent à négocier activement les mesures visant à l'ouverture des marchés;
- **le Conseil du commerce des services**, à qui l'Accord de Marrakech confie la responsabilité d'administrer le GATS. Le Conseil est plus particulièrement chargé par le GATS d'établir des «disciplines», pour faire en sorte que les réglementations nationales concernant l'octroi de licences aux fournisseurs de services d'autres Membres, ainsi que d'autres prescriptions similaires, soient objectives, transparentes et ni trop rigoureuses ni trop restrictives pour ne pas faire obstacle à la concurrence transfrontalière, d'une manière incompatible avec les principes du GATS;
- **l'organe de règlement des différends (ORD)**, est habilité à régler les différends en interprétant les accords «conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit public international». La première étape de la résolution d'un différend qui a été notifié à l'ORD, consiste à entrer en consultation avec les Membres¹⁵. Si le processus de consultation et de règlement n'a pas permis de résoudre le problème, l'ORD pourra, après vérification et détermination des faits par une «commission» nommée par l'ORD, autoriser la partie lésée à suspendre l'application à la partie «coupable» de «concessions ou autres obligations» précédemment contractées par la

¹⁵ Chaque Membre s'engage, au titre de son adhésion à l'OMC, à «examiner avec compréhension les représentations que pourra lui adresser tout autre Membre et à ménager des possibilités adéquates de consultation sur ces représentations» [*Mémoire d'accord*, Art. 4; *Textes juridiques*, p. 407-408].

partie lésée. La partie «coupable» peut aussi, si elle le préfère, offrir un dédommagement au plaignant, suivant des modalités mutuellement acceptables.

Parmi ces trois éléments qui composent le mécanisme de l'OMC, le NGBT est, du moins pour le moment, le plus important, du fait qu'il a des chances de modifier considérablement la politique menée dans le domaine des télécommunications par les participants au NGBT, dans les cinq années à venir.

PARTIE III – THÈMES ET QUESTIONS FAISANT L'OBJET DE NÉGOCIATIONS DANS LE CADRE DU NGBT

Les méthodes de travail du NGBT sont décrites de façon plus détaillée dans le Chapitre 7 du Rapport. Ses travaux sont axés sur la négociation, par les participants «à part entière», «d'offres» de mesures visant à ouvrir les marchés, et susceptibles de se transformer en engagements, si la négociation aboutit. Les offres sont présentées par les gouvernements des participants au NGBT ou, dans le cas des 15 pays de l'Union européenne, par la Commission européenne. Toutes les offres sont rédigées, à quelques variantes près, suivant le même modèle, que présentent les Documents ES.1 (qui représente le formulaire à remplir) et ES.2 (qui reproduit la «Liste modèle» du NGBT, et explique les renseignements qui peuvent être fournis pour chaque partie du formulaire). Les trois colonnes du tableau concernant:

- **les limitations imposées à l'accès aux marchés**, c'est-à-dire la nature des obstacles qui s'opposent à la participation aux marchés nationaux, de sociétés étrangères¹⁶ (tels que les droits de monopole détenus par un opérateur de télécommunications en titre, les restrictions en matière d'octroi de

¹⁶ Nous employons le terme général «marchés nationaux» par souci de concision, pour faire référence aux quatre différents modes de fourniture définis par le GATS et expliqués p. ES5-ES6.

licences¹⁷, ou les restrictions prévues pour la participation étrangère), et la façon dont le Membre concerné propose, le cas échéant, de réduire ces obstacles. Les dispositions générales du GATS exigent que le niveau de l'accès aux marchés indiqué dans l'offre soit offert aux fournisseurs de services de tous les Membres, sur la base du traitement de la nation la plus favorisée, sauf si le Membre qui présente l'offre bénéficie d'une exemption de ce traitement. Certains Membres en ont été exemptés à la date d'entrée en vigueur du GATS. En outre, l'OMC peut, de manière exceptionnelle, exonérer un Membre des obligations prévues par le traitement de la nation la plus favorisée, moyennant le consensus des autres Membres ou, à défaut, l'accord des trois quarts des Membres¹⁸;

- **le traitement national:** de manière assez similaire, les engagements relatifs au «traitement national» concernent les modalités d'application et l'importance accordée au principe selon lequel la loi, les réglementations et autres «mesures gouvernementales» nationales doivent assurer que les fournisseurs de services étrangers sont traités de la même façon que les fournisseurs de services nationaux. Là encore, le traitement de la nation la plus favorisée est appliqué, sauf en cas «d'exemption» spécifique;
- **les engagements additionnels:** ils concernent les politiques de réglementation (relatives, par exemple, à l'interconnexion des réseaux de nouveaux concurrents au RTPC), et les méthodes de réglementation nécessaires pour mettre réellement en pratique les principes «d'accès au marché» ouvert à la concurrence et de «traitement national» non discriminatoire.

Depuis fin novembre 1995, 28 des 31 participants du NGBT à part entière (dont la Commission européenne, qui représente 15 pays) ont proposé des offres, soit 42 pays au total, qui ont

¹⁷ Par exemple le duopole pour les services fixes ou cellulaires.

¹⁸ *Annexe sur les exemptions de l'Article II (Textes juridiques, p. 352); Accord de l'OMC, Art. IX, § 3, 4 (Textes juridiques, p. 11-12).*

presque tous un marché des services de télécommunication important. 28 autres pays participent au NGBT en tant qu'observateurs. Les participants les plus actifs et le secrétariat de l'OMC les encouragent d'ailleurs à devenir participants à part entière, et les participants à part entière qui n'ont pas encore présenté d'offres sont encouragés à le faire.

Les négociations menées par le NGBT sur le contenu des «offres» qui deviendront des «listes» d'engagements contraignants, si le NGBT aboutit à un accord et quand il le fera, portent principalement sur les questions suivantes:

- **l'autorisation accordée aux fournisseurs de services d'un Etat Membre d'opérer dans un autre Etat Membre.** AT&T sera-t-elle autorisée, par exemple, à opérer en Espagne par elle-même, et non par l'intermédiaire d'une alliance, sauf si une telle alliance lui semble préférable pour entrer sur un marché? La société japonaise NTT sera-t-elle autorisée à construire et à exploiter un réseau téléphonique interurbain au Canada?
- **les restrictions à la participation étrangère.** Les Membres limitent-ils la participation étrangère dans des sociétés de télécommunication opérant sur leur territoire?
- **les politiques de réglementation.** Un accord qui autorise **en principe** les exploitants d'un pays B à opérer dans un pays A, mais qui ne leur octroie pas de droits d'interconnexion au RTPC à des prix raisonnables¹⁹ (ou qui ne leur en octroie pas du tout), ne présentera qu'un intérêt limité pour l'ouverture des marchés à la concurrence. Les négociations du NGBT doivent donc s'attacher à parvenir à un accord sur les politiques de réglementation menées en matière d'interconnexion et sur un certain nombre d'autres points essentiels étudiés dans le présent rapport;

¹⁹ Le sens du terme «raisonnable» est bien sûr sujet à controverse et fait désormais l'objet de toute une série d'expériences et d'expertises analytiques. Ce problème est examiné dans le Rapport préparatoire n° 4 des colloques sur la réglementation: Michael Tyler et al, *Interconnexion et réglementation* (Genève, UIT, juin 1995), chapitres 3 à 8.

- **les méthodes de réglementation.** Un accord qui octroie **en principe** aux sociétés d'un pays A des droits d'exploiter (par exemple) un service cellulaire dans un pays B, sous réserve de la disponibilité de fréquences, présentera peu d'intérêt pour l'ouverture des marchés à la concurrence, si la méthode d'assignation des quelques fréquences disponibles est si discrétionnaire et obscure (manquant de «transparence»), qu'une société du pays A peut se voir refuser, dans la pratique et «à huis clos», l'accès aux fréquences (ou cet accès peut être retardé pendant des années), et peut donc se retrouver exclu du marché du pays B. Les caractéristiques des processus de réglementation nationale sont par conséquent inévitablement inscrites à l'ordre du jour des questions sur lesquelles le NGBT doit négocier.

Les Etats Membres qui disposent déjà de processus de décision réglementaire relativement «transparents»²⁰ (l'Australie, le Canada et les Etats-Unis, par exemple) peuvent ou non être disposés à accepter qu'un accord important soit conclu, en vue d'ouvrir les marchés nationaux, sans que les autres pays modifient beaucoup leurs politiques ou leurs processus de réglementation nationale. Il semble plutôt, jusqu'à présent, que lesdits Etats Membres tiennent à ce type de modifications. Le Canada et les Etats-Unis ont notamment présenté des documents qui exposent clairement le genre de changements qu'ils espèrent.

Le Document ES.3 montre le genre de questions abordées dans les offres soumises par les différents pays, au cours des négociations du NGBT. Nous avons intentionnellement choisi une classification «logique», car nous pensons que ses différentes catégories auront plus de sens aux yeux de lecteurs travaillant dans le secteur des télécommunications. Ces catégories ne correspondent pas exactement à celles du «modèle de liste».

²⁰ Les régimes réglementaires des différents pays sont analysés et classés dans le «Rapport préparatoire n° 1»: Michael Tyler, *Processus et procédures de réglementation dans le secteur des télécommunications: les options possibles* (Genève, UIT, mai 1993).

Document ES.1

MODÈLE DE FORMULAIRE UTILISÉ POUR LES LISTES D'ENGAGEMENTS NATIONAUX

PAYS X

Modes de fourniture: 1) Fourniture transfrontalière 2) Consommation à l'étranger 3) Présence commerciale 4) Présence de personnes physiques

Secteur ou sous-secteur	Limitations de l'accès aux marchés	Limitations du traitement national	Engagements additionnels
1.C. Services des télécommunications			
a) Services téléphoniques vocaux* (CPC 7521)	1) XXXX 2) XXXX 3) XXXX 4) XXXX	1) XXXX 2) XXXX 3) XXXX 4) XXXX	
b) Services de transmission de données à commutation par paquets* (CPC 7523)	1) XXXX 2) XXXX 3) XXXX 4) XXXX	1) XXXX 2) XXXX 3) XXXX 4) XXXX	
c) Messagerie vocale* (CPC 7523)	1) XXXX 2) XXXX 3) XXXX 4) XXXX	1) XXXX 2) XXXX 3) XXXX 4) XXXX	

* Note PHB: exemples pris dans la liste complète des catégories utilisées.

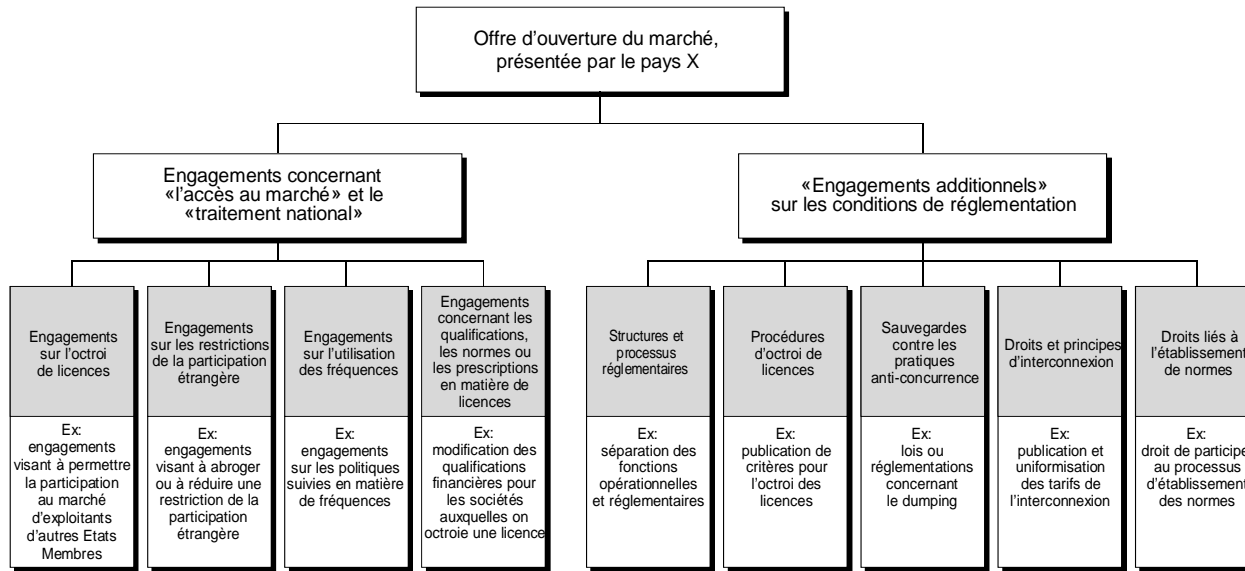
Document ES.2

**PROJET DU NGBT POUR UN MODÈLE DE LISTE D'ENGAGEMENTS SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS DE BASE
PAYS X**

Modes de fourniture: 1) Fourniture transfrontalière 2) Consommation à l'étranger 3) Présence commerciale 4) Présence de personnes physiques

	Limitations de l'accès aux marchés	Limitations du traitement national	Engagements additionnels
<p>2.C. SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATION (UNCPC) de (a) à (g), et (o)</p> <p>Services urbains, interurbains, internationaux:</p> <ul style="list-style-type: none"> - filaires - radioélectriques - sur la base d'une revente - sur la base d'équipements - à usage public - à usage non public 	<p><i>Types de mesures à prévoir:</i></p> <p>1) Par ex., tests sur les limitations quantitatives et les besoins, à appliquer au nombre de fournisseurs de services (y compris les monopoles, duopoles, etc.), valeur totale des transactions, nombre total d'opérations ou quantité produite.</p> <p>2) Pas d'exemple.</p> <p>3) Par ex., tests sur les limitations quantitatives et les besoins, à appliquer au nombre de fournisseurs de services (y compris les monopoles, duopoles, etc.), valeur totale des transactions, nombre total d'opérations ou quantité produite. Limitation quantitative sur le nombre de fréquences disponibles à allouer aux fournisseurs de services étrangers. Restrictions ou prescriptions concernant le type d'entité juridique autorisée à fournir les services (l'exigence de certaines formes de présence commerciale pourrait aussi exclure la possibilité d'une fourniture transfrontalière). Limites imposées à la participation étrangère.</p> <p>4) Test sur les limitations et les besoins, appliqué au nombre total de personnes physiques qui peuvent être employées.</p>	<p><i>Types de mesures à prévoir:</i></p> <p>1) Par exemple, préférences accordées aux fournisseurs nationaux ou restrictions imposées aux fournisseurs étrangers lors de l'allocation de fréquences.</p> <p>2) Pas d'exemple.</p> <p>3) Par exemple, préférences accordées aux fournisseurs nationaux ou restrictions imposées aux fournisseurs étrangers lors de l'allocation de fréquences. Limitations portant sur la nationalité ou le droit de séjour des responsables ou des Membres du Conseil d'administration. Restrictions sur la participation étrangère (terrains ou équipements).</p> <p>4) Pas d'exemple.</p>	<p><i>Types de mesures correspondant aux différentes démarches possibles:</i></p> <p>(Engagements sur des mesures qui ne sont pas à inscrire dans les listes en vertu des Articles XVI et XVII, y compris, mais pas seulement, celles qui ont trait aux qualifications, aux normes, aux conditions ou aux procédures d'octroi de licences, et à d'autres réglementations intérieures compatibles avec l'Article VI et l'Annexe sur les télécommunications.)</p> <p>Par exemple, la séparation des fonctions réglementaires et opérationnelles. Sauvegardes contre les pratiques anti-concurrence (des monopoles et des fournisseurs dominants).</p> <p>Procédures ou prescriptions relatives à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'octroi de licences - l'allocation de fréquences radioélectriques - les codes de numérotage et d'identification - l'agrément - l'interconnexion. <p>Mesures liées à la tarification et, par exemple, à la tarification en fonction des coûts. Participation au processus d'établissement des normes, et notamment réexamen et commentaire précédant l'adoption de nouvelles normes. Droits de passage pour la construction d'infrastructure.</p>

**CLASSIFICATION DES QUESTIONS DE FOND ABORDÉES DANS LES OFFRES PRÉSENTÉES
DANS LE CADRE DES NÉGOCIATIONS DU NGBT**



EXH-FIG3.DRW

Chaque offre nationale comporte une déclaration similaire à la suivante:

Cette offre est conditionnelle. Le pays A se réserve le droit de modifier, d'étendre ou de réduire cette offre à tout moment, avant la conclusion des négociations menées sur les télécommunications de base, en fonction, notamment: du nombre d'offres présentées par d'autres parties; de la mesure dans laquelle ces offres sont équivalentes et mutuellement acceptables; et de la portée et de l'importance des exemptions de l'obligation de traitement de la nation la plus favorisée demandées par d'autres parties.

Le processus de négociation est un processus subtil, qui se fonde non seulement sur une interaction entre les participants du NGBT, mais aussi sur une interaction entre la délégation de chaque participant et les différents départements gouvernementaux qui déterminent la politique suivie, dans le domaine des télécommunications, par chacun des pays concernés. Comme le montre le Document ES.4, la présentation des différentes versions d'«offres» nationales, prévue dans certains délais, alterne avec des réunions officielles du NGBT, des réunions informelles du NGBT au niveau des hauts responsables, et des périodes réservées aux négociations bilatérales sur le contenu des offres. A mesure que ce processus se poursuit, les offres «s'améliorent» lentement et progressivement. Le processus se déroule approximativement de la façon suivante:

- au départ, les offres présentées par la plupart des participants ne représentent que peu ou pas de changements de position par rapport à la situation actuelle en matière d'accès aux marchés;
- quelques participants proposent des offres qui représentent, en revanche, des changements importants par rapport à la situation actuelle, soit parce qu'elles modifient les règles de base en vigueur, relativement à l'entrée sur le marché national de concurrents étrangers, soit parce qu'elles modifient les règles de base existantes, qui autorisent déjà une telle participation, mais seulement dans le cas de *certain*s pays (comme au Royaume-Uni et aux Etats-Unis), et qu'elles élargissent la

portée d'application de ces règles à tous les Membres de l'OMC, en vertu du traitement de la nation la plus favorisée (les offres qui sont aujourd'hui proposées par l'Union européenne et les Etats-Unis apporteraient ces deux types de modifications);

- les négociations se déroulent ensuite entre les quelques délégations qui proposent des changements importants (et que les auteurs du Rapport préparatoire appellent les «principaux offrants»), et les autres délégations que lesdits principaux offrants cherchent à persuader d'améliorer leurs offres. Ces négociations sont menées, dans une moindre mesure, sous la forme de réunions officielles du NGBT, mais elles le sont surtout dans le cadre de consultations bilatérales. Les meilleurs moyens de négociation dont disposent les principaux offrants sont les suivants:
 - la menace de retirer leurs offres, totalement ou partiellement, si les autres délégations n'améliorent pas les leurs;
 - la possibilité «d'améliorer» encore leurs offres (c'est-à-dire de les modifier de façon à inciter davantage à l'ouverture des marchés), si les autres améliorent les leurs;
 - l'argument selon lequel, sans même parler du processus de négociation, les avantages dont bénéficient les pays où les marchés des télécommunications sont déjà ouverts à la concurrence, prouvent bien l'intérêt que peut présenter ce type de marchés pour les autres pays;
- au cours de l'étape suivante (qui a déjà commencé), et si tout se passe bien, les autres délégations améliorent leurs offres, et de nouveaux participants à part entière en proposent pour la première fois, de sorte que le processus évolue progressivement vers son aboutissement:
 - les principaux offrants maintiennent leurs offres et peuvent même les améliorer;
 - les autres délégations améliorent peu à peu leurs offres. Certaines deviennent même principaux offrants, et exercent alors leur pression sur les derniers «retardataires»;

PROGRAMME DE TRAVAIL DU GROUPE DE NÉGOCIATION SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS DE BASE (NGBT)

	1994												1995												1996											
	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Dates clés de l'OMC																																				
Questionnaire																																				
Réunions du NGBT					▲ 6 mai	▲ 11 juillet		▲ 24-26 oct.	▲ 12-13 déc.		▲ 27-28 fév.	▲ 28 avril						▲ 12-13 juillet	▲ 20 sept.	▲ 6 oct.	▲ 17 nov.	▲ 15 déc.														
Périodes réservées aux négociations bilatérales																																				
Propositions d'offres et finalisation des listes						↑																														
Objectifs du NGBT																																				

Légende:

▲ (Date)	Réunions officielles du NGBT	▲ (Date)	Réunions informelles de hauts responsables pour le NGBT	■	Périodes réservées à des négociations bilatérales se rapportant aux réunions du NGBT
▲ (Date)	Réunions passées ou programmées	▲ (Date)	Réunions prévues mais non encore programmées	■	

EXH-FIG4.DRW

- en revanche, si le processus se passe mal, ces autres délégations n'améliorent pas suffisamment leurs offres pour faire progresser les négociations, et seuls quelques participants à part entière présentent de nouvelles offres. Le processus de négociation perd alors de la vitesse: les principaux offrants réduisent la portée de leurs offres ou les retirent. Le NGBT ne peut plus parvenir à un accord, ou (plus vraisemblablement) il ne parvient qu'à une forme d'accord minimale, qui n'oblige les Membres à souscrire que peu d'engagements importants en matière d'ouverture de leurs marchés nationaux.

Jusqu'à présent, les négociations du NGBT en sont au stade où les délégations sont incitées à améliorer leurs offres. Certaines d'entre elles ont montré qu'elles envisagent de le faire: la Commission européenne, par exemple, a fait savoir qu'il lui serait possible de supprimer, par le biais de négociations, tout ou partie des restrictions qui sont encore imposées à la participation étrangère.

Il reste à savoir, et c'est un point essentiel, si les principaux pays en développement présenteront des offres visant à une véritable ouverture de leurs marchés. Si un accord conclu dans le cadre du NGBT a pour effet d'ouvrir à la concurrence les marchés qui, dans ces pays, connaissent une croissance importante, il peut être vu d'un très bon œil par les pays développés industriels. Si ce n'est pas le cas, un tel accord présenterait tout de même un intérêt pour les pays avancés, mais ces pays ne seraient peut-être pas disposés à laisser les prescriptions du traitement de la nation la plus favorisée et du traitement national les empêcher de participer aux marchés nationaux (comme c'est le cas aujourd'hui) pour négocier, sur une base bilatérale, à propos de questions telles que la réduction de taxes de répartition excessivement élevées ou l'obtention d'un accès aux marchés réciproque.

Du point de vue des pays en développement eux-mêmes, il s'agit de savoir s'il est suffisamment intéressant pour eux, de s'associer au groupe de pays qui ont présenté des offres visant à ouvrir véritablement leurs marchés à la concurrence. Certains pensent que cette démarche, qui se traduira par un afflux des investissements et

l'introduction, sur leurs marchés nationaux des télécommunications, de nouvelles technologies et de nouvelles compétences en matière de gestion, est tout à fait souhaitable et peut même représenter une condition nécessaire au maintien ou à l'obtention de la compétitivité internationale de leurs *autres* secteurs d'activité. D'autres avancent l'argument de «l'industrie naissante». Selon eux, les exploitants nationaux des pays en développement ont besoin de temps pour améliorer leurs «pratiques», avant de s'exposer à une dure concurrence internationale. D'autres encore estiment que la mise en concurrence est incompatible avec le respect des obligations de service universel du PTO en titre, ou du moins que les pays en développement ont besoin d'une période de transition supplémentaire pour mettre en place des dispositions permettant de sauvegarder efficacement les obligations de service universel²¹.

Une solution de compromis consisterait peut-être à s'inspirer des grandes lignes suivantes. Si les gouvernements de certains pays en développement pensent que leurs exploitants nationaux ne sont pas prêts à affronter la concurrence internationale, ils ont la possibilité de présenter au NGBT une offre d'ouverture de leurs marchés, qui maintienne, pendant un nombre déterminé d'années, une limitation sur le degré maximal autorisé de participation étrangère, mais qui admette, par ailleurs, la concurrence de nouveaux exploitants, à participation partiellement étrangère. Cela encouragerait l'afflux de capitaux et de savoir-faire dans le pays concerné, tout en renforçant, par le biais de coentreprises, l'exploitant ou les exploitants, plutôt que de les mettre directement à l'épreuve. On peut résoudre les problèmes de service universel en imposant à tous les exploitants des obligations de fournir des services aux zones rurales ou défavorisées, ou des obligations de contribuer aux coûts encourus pour ces services.

²¹ Les auteurs du présent rapport ne partagent pas ce point de vue. Comme nous l'avons montré dans le Rapport préparatoire n° 2, il est tout à fait possible de maintenir et de respecter les obligations de service universel, autrement qu'en interdisant la concurrence. Michael Tyler, *Service universel et innovations: la politique de la réglementation à l'appui d'un double objectif* (Genève, UIT, février 1994).

PARTIE IV – RÔLE JOUÉ ET POSSIBILITÉS OFFERTES PAR LE RÉGIME DE L'OMC, POUR LA POLITIQUE ET LA RÉGLEMENTATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Depuis la signature de l'Accord de Marrakech en avril 1994, les signes d'un changement notable de politique, dans le domaine des télécommunications, sont encore rares, dans quelque pays que ce soit. Ces changements ont néanmoins de fortes chances de se produire:

- par suite des obligations générales prévues par le GATS
ou
- par suite d'un accord conclu à une date ultérieure, dans le cadre du NGBT ou éventuellement à la suite d'autres négociations menées au titre de l'engagement général prévu par le GATS et visant à une «libéralisation progressive».

Nous traiterons tour à tour de ces deux possibilités.

Les incidences des dispositions du GATS actuellement en vigueur

Il semblerait que le GATS et l'Annexe sur les télécommunications ont déjà des incidences importantes, bien que limitées, pour trois types de parties concernées, qui sont les suivantes:

- **les gouvernements et les responsables nationaux de la réglementation.** Ils ne sont pas encore soumis à des obligations précises, telles qu'elles peuvent être imposées, dans le cadre de l'OMC, à la suite des négociations du NGBT, en ce qui concerne l'indépendance du responsable de la réglementation, la transparence des décisions réglementaires et l'égalité de traitement des sociétés locales et étrangères²². Ils

²² Bien que les gouvernements et les responsables de la réglementation nationale des Etats Membres de l'Union européenne soient déjà tenus de respecter de telles obligations, en vertu de la législation de l'Union européenne, pour ce qui est de la réglementation des sociétés situées dans l'Union européenne.

doivent cependant respecter, dès à présent, les obligations *générales* de transparence, au titre des dispositions prévues par le GATS. Ces obligations générales imposent aux responsables de la réglementation certaines limites au caractère arbitraire de leurs actions et au manque de transparence de leurs critères de décision, dans des domaines tels que l'octroi de licences, ou l'assignation de fréquences radioélectriques, afin d'éviter que lesdits responsables ne défavorisent les fournisseurs étrangers de services de télécommunication;

- **les opérateurs de télécommunication.** Ils ne sont pas directement soumis à des obligations prévues par l'Accord de Marrakech, mais ils peuvent se trouver soumis à des décisions prises par leurs gouvernements nationaux, lorsque ceux-ci remplissent leurs propres obligations, telles qu'elles sont prévues par l'Accord. Si, par exemple, le gouvernement dont relèvent ces opérateurs a pris des engagements, dans sa Liste, en matière d'accès non restreint aux marchés et de traitement national, pour les services de courrier électronique (comme l'ont fait 37 des Membres), lesdits opérateurs finiront probablement par s'apercevoir que la réglementation nationale devra (si elle ne le fait pas déjà) exiger qu'ils assurent l'interconnexion des réseaux de courrier électronique étrangers à leur PTTNS, suivant les mêmes modalités que celles qui sont appliquées pour les opérateurs locaux de ce type de services.

Les termes du GATS et de l'Annexe sur les télécommunications restant très généraux, il est bien difficile de prévoir avec certitude les incidences pratiques que leurs obligations pourront avoir sur les décisions prises, chaque jour, par les responsables de la réglementation des télécommunications, puis sur les activités des opérateurs de télécommunication. Ces incidences dépendront, dans une certaine mesure, des interprétations de ces dispositions qui sont le plus souvent acceptées. Les questions qui se posent à cet égard sont examinées en détail dans les chapitres 3 et 4. Il se peut aussi que les «obligations générales» soient clarifiées par le règlement des différends, de façon similaire au droit jurisprudentiel qui clarifie le sens d'une législation nationale rédigée en termes généraux et parfois ambigus. Il peut arriver par exemple qu'un gouvernement,

agissant au nom d'un concurrent potentiel qui a vainement essayé de s'introduire sur le marché des télécommunications d'un autre Etat Membre, dépose une plainte au titre du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, et que le résultat de ce règlement permette d'établir un précédent qui clarifiera le sens des dispositions prévues.

Incidences du résultat des négociations menées par le NGBT

Le résultat des négociations menées par le NGBT n'est pas encore connu (il ne le sera, au plus tôt, qu'en avril 1996). Il se peut que ces négociations n'aboutissent à aucun accord, ou aboutissent à un accord qui ne représente guère d'amélioration par rapport à la situation actuelle. Néanmoins, de l'avis de l'auteur, il paraît raisonnablement peu probable que ce soit l'une de ces deux possibilités qui se réalise.

Si le NGBT parvient à un accord qui prévoit une ouverture importante des marchés, dans au moins tout un sous-groupe d'Etats Membres (c'est-à-dire tous ou presque tous les «participants à part entière» du NGBT), cet accord aura probablement, dans ces Etats Membres, certaines des incidences suivantes si ce n'est toutes ces incidences, sur les gouvernements nationaux et les responsables de la réglementation des télécommunications, ainsi que sur les exploitants des télécommunications.

Incidences possibles sur les gouvernements et les responsables nationaux de la réglementation

Le gouvernement et le responsable de la réglementation d'un pays A participant au NGBT pourront, suivant le résultat des négociations de ce groupe, se retrouver dans l'obligation:

- de permettre aux fournisseurs de services des autres Membres de l'OMC de fournir des services à destination et en provenance du pays A, de revendre la capacité d'une infrastructure existante, comme celle des lignes louées, et de

commercialiser leurs services dans le pays B²³, sans limiter cette liberté d'action aux fournisseurs situés dans des pays qui ont eux aussi un marché aussi ouvert que celui du pays A (le droit d'opérer ainsi serait accordé sur la base du traitement de la nation la plus favorisée plutôt que sur une base strictement réciproque)²⁴;

- de permettre aux opérateurs de télécommunications situés dans d'autres Etats Membres de l'OMC de construire une infrastructure de réseau dans le pays A et d'entrer en concurrence sur le marché national en utilisant cette infrastructure, toujours sur la base du traitement de la nation la plus favorisée;
- de supprimer ou de réduire considérablement les limitations imposées à la participation étrangère des opérateurs de télécommunications qui construisent et exploitent une infrastructure de réseau dans le pays A;
- de faire en sorte que les «mesures gouvernementales» prises dans le pays A relativement à l'interconnexion des réseaux, accordent aux opérateurs de télécommunication des autres pays (ou du même pays, si ces opérateurs sont partiellement ou totalement détenus par des étrangers), des droits d'interconnexion au réseau public existant dans le pays A, lesquels droits:
 - n'existent pas seulement sur le papier mais sont aussi mis en pratique;
 - sont équivalents à ceux qui sont accordés aux opérateurs de télécommunication nationaux;

²³ Dans la terminologie du GATS, ce sont des modes de fourniture 3 ou 4 ou les deux à la fois.

²⁴ Les participants au NGBT ne seront bien sûr disposés à accepter ces obligations que si un nombre suffisant, selon eux, de pays prennent des engagements similaires visant à l'ouverture des marchés, sur la base du traitement de la nation la plus favorisée et du traitement national.

- d'assurer, lorsque le gouvernement accorde des droits d'utiliser des ressources limitées, telles que les fréquences radio-électriques (ou des privilèges tels que la possibilité d'effectuer des travaux de construction en utilisant les droits de passage publics), qu'il le fasse sans opérer de discrimination à l'égard des opérateurs étrangers ou des opérateurs nationaux partiellement ou totalement détenus par des étrangers;
- de modifier les organismes ou les processus de réglementation, afin de satisfaire les normes de transparence prévues. Ces normes pourraient par exemple concerner la publication des critères de décision, ou du processus suivi pour prendre des décisions relatives à l'octroi de licences, la publication des dossiers déposés, ou les droits de recours²⁵.

Incidences possibles sur les fournisseurs de services de télécommunication

Si un éventuel accord du NGBT prévoit certaines des dispositions susmentionnées ou l'ensemble de ces dispositions, cet accord aura sur les opérateurs de télécommunication certaines des incidences suivantes, si ce n'est toutes ces incidences, dans certains des pays participant à part entière au NGBT voire dans tous ces pays, suivant le contenu de leurs Listes d'engagements:

- le droit automatique de fournir des services transfrontaliers, tels que la carte d'appel «pays direct» ou les services de revente de l'exploitant (souvent regroupés sous le terme générique de services d'exploitants «virtuels»), dans les pays Membres du NGBT autres que leur propre pays;
- le droit d'établir une nouvelle infrastructure de réseau et de devenir exploitant en utilisant des installations dans certains Etats Membres;

²⁵ Voir plus haut op. cit. note 18.

- le droit d'interconnecter au PTTNS, des services fournis par des exploitants «virtuels» ou (si les Listes le permettent) de nouveaux services fournis par des propriétaires d'installations, suivant des modalités raisonnables et similaires à celles qui sont appliquées pour les opérateurs de télécommunication nationaux;
- la nécessité de faire face à la concurrence dans leur propre pays, si celui-ci s'est engagé dans la Liste du NGBT, à assurer une véritable ouverture du marché. Cette concurrence pourra être exercée par *n'importe lequel* des Etats Membres de l'OMC, puisque ces Etats bénéficieront des droits énumérés dans les paragraphes précédents, au titre du principe du traitement de la nation la plus favorisée.

Il ne s'agit là bien sûr que de spéculations, qui ne se réaliseront peut-être pas. Les possibilités énumérées ci-dessus se fondent toutes, cependant, sur les offres qui ont déjà été présentées au cours des négociations du NGBT, mais il est vrai que les participants qui les ont présentées peuvent encore les retirer ou les réduire, s'ils considèrent qu'il n'y a pas d'évolution notable vers une ouverture des marchés.

