

Non classifié

DSTI/ICCP/TISP(99)5/FINAL



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

OLIS : 20-Sep-1999
Dist. : 21-Sep-1999

PARIS

Or. Ang.

DIRECTION DE LA SCIENCE, DE LA TECHNOLOGIE ET DE L'INDUSTRIE
COMITE DE LA POLITIQUE DE L'INFORMATION, DE L'INFORMATIQUE
ET DES COMMUNICATIONS

**Groupe de travail sur les politiques en matière de télécommunications
et de services d'information**

**PANORAMA DE L'OUVERTURE DU MARCHE ET DES ECHANGES DANS
LE SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS**

81639

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Non classifié
DSTI/ICCP/TISP(99)5/FINAL

Or. Ang.

AVANT PROPOS

Ce document figure en tant que document de base pour le Forum de l'OCDE sur le commerce électronique qui se tiendra à Paris les 12-13 octobre 1999. Le Groupe de travail du Comité PIIC sur les politiques en matière de télécommunications et de services d'information a discuté le rapport lors de sa réunion des 19-20 avril 1999. Il a convenu de recommander au Comité PIIC la déclassification de ce document au moyen de la procédure écrite. La version finale incorpore les commentaires émis par les pays Membres.

Ce rapport a été préparé par M. Dimitri Ypsilanti, Direction de la science, de la technologie et de l'industrie. Il est publié sous la responsabilité du Secrétaire général.

Copyright OCDE, 1999

Les demandes de reproduction ou de traduction doivent être adressées à :

M. le Chef du Service des Publications, OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| AVANT PROPOS | 2 |
| PRINCIPAUX POINTS | 4 |
| PANORAMA DE L'OUVERTURE DU MARCHÉ ET DES ECHANGES DANS LE SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS | 6 |
| Introduction..... | 6 |
| Entrée sur le marché et performance des marchés | 7 |
| Fonctionnement de la réglementation | 8 |
| Entrée sur le marché et licences | 8 |
| Institutions chargées de la réglementation | 10 |
| Interconnexion | 11 |
| Taxes de répartition..... | 13 |
| Service universel..... | 14 |
| Politique de numérotage..... | 14 |
| Tarification..... | 15 |
| Servitudes de passage..... | 15 |
| Participations étrangères | 15 |
| Services mobiles | 16 |
| Convergence | 17 |
| Rationalisation de la réglementation..... | 19 |
| NOTES | 24 |

Tableaux

| | |
|---|----|
| Tableau 1. Subsistance du monopole des télécommunications dans les pays Membres de l'OCDE | 19 |
| Tableau 2. Nombre de licences d'infrastructures de télécommunications publiques, janvier 1999 | 20 |
| Tableau 3. Statut de la téléphonie Internet dans certains pays Membres de l'OCDE | 22 |

Encadrés

| | |
|---|----|
| Encadré 1. Quatrième protocole à l'accord général sur les échanges de services..... | 21 |
|---|----|

PRINCIPAUX POINTS

Le but de ce document est double. Il vise premièrement à évaluer dans l'optique de la politique et de la réglementation, les évolutions de l'ouverture du marché des télécommunications après la libéralisation intervenue en 1998, dans le contexte de l'Accord de l'OMC et de la libéralisation à l'intérieur de l'Union européenne et deuxièmement à stimuler la réflexion sur les questions qu'il pourrait être nécessaire d'examiner pour accroître la libéralisation et l'ouverture du marché. Bien qu'il soit peut-être prématuré d'entreprendre une évaluation complète de l'ouverture récente des marchés, on discerne néanmoins que dans certaines domaines de nouveaux examens et de nouvelles initiatives pourraient être nécessaires. De plus, les évolutions observées sur le marché soulèvent plusieurs questions qui vont sans doute prendre une certaine pertinence dans l'hypothèse où de nouvelles discussions auraient lieu sur l'ouverture des marchés dans le contexte d'éventuelles négociations futures de l'OMC sur les services. Le présent document ayant pour objet de lancer le débat et la réflexion, il soulève un certain nombre de questions sur lesquelles les délégations pourraient s'appuyer pour procéder à leur propre évaluation des questions et des domaines critiques futurs qui méritent examen.

Une question importante dans le contexte de l'ouverture des marchés est de savoir si la mise en œuvre par les pays de réglementations détaillées, dont un grand nombre sont mentionnées dans le Document de référence de l'OMC, doit être harmonisée et si d'importantes divergences dans la mise en œuvre de sauvegardes essentielles peuvent conduire aussi à des inégalités dans les possibilités d'entrée sur le marché. Une autre question est de savoir si le Document de référence doit être approfondi pour développer les garanties existantes ou l'étendre à d'autres questions.

Les principaux domaines qui pourraient être abordés par les Délégations sont notamment les suivants :

- *Performance du marché* : Les pays qui ont récemment ouvert leurs marchés à la concurrence sont-ils satisfaits des évolutions et performances du marché ?
- *Entrée sur le marché* : Les procédures d'entrée sur le marché ont-elles été efficaces et efficaces ? Les délégations ont-elles connaissance de problèmes particuliers rencontrés par des entreprises pour accéder aux marchés d'autres pays ?
- *Autorités de réglementation* : Les autorités de réglementation fonctionnent-elles de façon adéquate ? Quels sont les changements éventuels envisagés ?
- *Licence* : Faut-il toujours des procédures de délivrance de licence individuelle pour les infrastructures et les services, lorsqu'il n'y a pas pénurie de ressources et l'entrée n'est pas soumise à restriction ?
- *Interconnexion* : Comment peut-on améliorer les cadres d'interconnexion ? Le système des prix de référence fonctionne-t-il de façon adéquate ? Quels sont les problèmes rencontrés dans l'adoption de méthodologies basées sur le coût marginal moyen à long terme ?

- *Téléphonie Internet* : Le statut de la téléphonie Internet dans certains pays est-il incompatible avec l'objectif énoncé de créer un marché des télécommunications concurrentiel, soumis à la législation sur la concurrence plutôt qu'à des réglementations propres à ce secteur ?
- *Définition des services* : Les définitions des services sont-elles importantes pour les cadres réglementaires et l'entrée sur le marché ?
- *Servitude de passage* : Quelles mesures les administrations centrales peuvent-elles prendre pour faire en sorte que les collectivités locales accordent les servitudes requises de façon équitable et non discriminatoire ?

PANORAMA DE L'OUVERTURE DU MARCHÉ ET DES ECHANGES DANS LE SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS

Introduction

L'objet de ce document est d'évaluer les questions qui ont été soulevées et les domaines qu'il faudra peut-être examiner à l'avenir du fait de l'ouverture récente du marché des télécommunications dans les pays Membres de l'OCDE. Depuis le début de 1998, les marchés des télécommunications ont sensiblement évolué. Le 1er janvier 1998, un certain nombre de pays Membres de l'Union européenne ont ouvert leur marché des télécommunications au niveau des infrastructures et des services en autorisant pleinement la concurrence dans les infrastructures et les services vocaux ouverts au public. A cette ouverture des marchés nationaux des télécommunications, et d'ailleurs en liaison avec celle-ci, s'est ajouté l'accord de libéralisation des échanges internationaux de télécommunications de base. Le 5 février 1998, l'accord sur les télécommunications de base (quatrième Protocole annexé à l'Accord général sur le commerce des services) négocié à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est entré en vigueur. Cet accord entre 72 Membres de l'OMC¹ (dont tous les gouvernements des pays Membres de l'OCDE) a conduit à des séries de listes d'engagements spécifiques concernant les services, visant à assurer des niveaux spécifiés d'accès au commerce sur les marchés de chaque Membre. Un Document de référence a été accepté, en partie ou en totalité, dans les listes d'un certain nombre de pays, ce qui s'est traduit par des engagements significatifs en termes d'ouverture du marché. Dans le prolongement de cette ouverture des marchés, certains pays européens, qui avaient au départ opté pour une ouverture différée de leurs marchés, ont décidé d'accélérer la libéralisation.

Cette libéralisation des marchés des télécommunications a mis en lumière de nouveaux enjeux. Le débat initial était de savoir s'il fallait ouvrir à la concurrence les services et/ou l'infrastructure, comment gérer cette ouverture et quels principes réglementaires seraient nécessaires. L'axe du débat s'est déplacé et n'est plus de trouver un accord sur ces principes généraux, mais plutôt de préciser les détails de mise en œuvre des politiques. Les autorités de réglementation s'efforcent maintenant d'imposer leur interprétation concernant des principes qu'il a fallu si longtemps élaborer, mais qui restent dans une large mesure vides de contenu détaillé. Malgré certaines similitudes dans les principes, que ceux-ci découlent du Document de référence de l'OMC ou des directives de l'UE, des différences surgissent dans leur interprétation lorsqu'il s'agit des détails de mise en œuvre.

Du fait de l'ouverture du marché européen en 1998, la part relative du secteur pleinement concurrentiel a progressé de 21% dans le chiffre d'affaires du secteur des télécommunications de l'OCDE et de 19% dans le nombre de lignes d'accès dans la zone OCDE. De ce fait, 96% du marché de l'OCDE (calculé sur la base du chiffre d'affaires total des télécommunications) est maintenant ouvert à la concurrence. Au début de 1999, seuls six pays de l'OCDE (Grèce, Hongrie, Pologne, Portugal, République tchèque et Turquie) conservaient des concessions exclusives sur certains segments du marché, mais ils se sont engagés à ouvrir leurs marchés à des dates spécifiées (voir le tableau 1).

Tous les avantages de la concurrence n'ont pas encore pu pleinement se concrétiser en raison du faible délai écoulé depuis que les marchés sont ouverts à la concurrence. De plus, dans plusieurs pays, il subsiste certains problèmes fondamentaux dans les cadres réglementaires, notamment du fait de retards

dans la mise en place dans certaines mesures de sauvegarde réglementaire essentielles, ainsi que des problèmes de rodage dans la mise en œuvre des lois et réglementations, qui doivent être surmontés.

L'évolution vers des marchés des télécommunications plus ouverts s'est par ailleurs conjuguée à une convergence des technologies et des services entre les télécommunications, la radiodiffusion et la télévision par câble, qui aura d'importantes implications au plan réglementaire non seulement sur la structure des institutions, mais aussi sur la réglementation économique et technique. Cette question de la convergence a notamment pris de l'importance avec les changements en cours liés à l'essor rapide d'Internet et à la diffusion et au développement du commerce électronique. Les retombées que l'on peut escompter du commerce électronique ont aussi mis en lumière la question de l'accès aux infrastructures d'information et de leur utilisation, de leur tarification efficiente et de la disponibilité d'une capacité suffisante. Dans ce contexte, les milieux d'affaires ont insisté sur le fait qu'il restait nécessaire que les pouvoirs publics donnent la priorité aux problèmes de l'infrastructure de télécommunications. Ainsi, dans le contexte de la Conférence ministérielle organisée par l'OCDE à Ottawa sur le commerce électronique, le secteur privé a présenté un document faisant valoir que, pour prospérer, le commerce électronique avait besoin d'un ensemble de politiques compatibles au plan international, et demandé instamment que le Document de référence de l'OMC soit mis intégralement et efficacement en oeuvre².

Pour que les cadres réglementaires soient efficaces, il importe d'évaluer en permanence les évolutions de la concurrence sur les marchés et leurs structures. Par ailleurs, le moment est venu pour les pays Membres de l'OCDE d'examiner quelles sont les principales questions de politique générale qui se posent dans le domaine des télécommunications. En effet, il existe des possibilités de nouvelles négociations sur le commerce des services, qui pourraient couvrir les services de télécommunications, et l'examen des questions de commerce électronique dans le contexte de l'OMC comprend notamment le rôle d'un accès amélioré à l'infrastructure³. Les milieux d'affaires ont également souligné le besoin d'assurer une ouverture adéquate des marchés. Enfin, il y a lieu de se pencher sur la question de savoir si et dans quelle mesure, le Document de référence doit être élargi et/ou approfondi.

Entrée sur le marché et performance des marchés

Le développement de la concurrence dans les télécommunications a eu des effets très positifs sur la croissance et l'évolution des marchés. Les recettes ont progressé, y compris pour les entreprises autrefois en situation de monopole⁴. Dans certains pays, une part significative de cette progression des recettes est due à un développement du marché en volume, qui a compensé les baisses de prix induites par la concurrence. De plus, de nouveaux secteurs porteurs sont apparus, notamment pour les opérateurs historiques, sous la forme de services d'interconnexion et autres services d'opérateur. La croissance du marché des services de télécommunications publiques commutées a été stimulée par l'utilisation d'Internet et l'incidence qui en a résulté sur le trafic commuté, le RNIS et la demande de deuxième ligne principale par les abonnés résidentiels. La croissance soutenue des marchés mobiles cellulaires a également contribué à l'accroissement du trafic du RTPC, et des recettes.

Les prix ont baissé dans les pays qui ont introduit la concurrence, notamment pour les services longue distance intérieurs et internationaux et pour les circuits loués, ce dont ont bénéficié les utilisateurs. L'argument des opérateurs autrefois en situation de monopole selon lequel la concurrence aurait une incidence négative sur le service universel ne s'est pas vérifié. Au contraire, un certain nombre d'opérateurs, notamment les opérateurs dominants, ont mis en place des formules de tarification novatrices pour le marché local, qui ont en pratique entraîné une baisse du prix moyen des appels locaux pour de nombreux usagers.

Au niveau européen, le nombre de nouveaux entrants sur le marché depuis 1998 a été appréciable. Il n'est pas facile de réaliser des comparaisons entre pays car les procédures de délivrance de licences diffèrent mais le tableau 2 est révélateur du nombre d'acteurs dans un certain nombre de pays ayant ouvert leurs marchés en 1998. Ceux qui ont ouvert leur marché à la concurrence beaucoup plus tôt ont également enregistré une progression significative du nombre de nouveaux intervenants sur le marché.

Si les évolutions découlant de la libéralisation sont incontestablement positives, des problèmes subsistent dans un certain nombre de domaines. Ils concernent notamment le fonctionnement de la réglementation, la concurrence sur la boucle locale, l'interconnexion, la tarification, les droits et servitudes de passage et les restrictions aux participations. D'autres questions nouvelles, mais liées, émergent. Elles concernent notamment la délivrance de licences pour les services mobiles de troisième génération, la convergence et les besoins en matière d'infrastructure pour le commerce électronique, ainsi que la rationalisation de la réglementation.

Fonctionnement de la réglementation

Le Document de référence de l'OMC fournit un cadre utile pour évaluer l'ouverture du marché (encadré 1). Les principales questions couvertes par ce document sont les sauvegardes en matière de concurrence, l'interconnexion, le service universel, les licences, l'indépendance des organes réglementaires et la répartition et l'utilisation des ressources limitées. Certaines de ces questions sont examinées ci-après.

Bien que ces sauvegardes semblent simples, leur interprétation est libre. Les pays ont reçu toute latitude pour l'interprétation ultérieure de ces sauvegardes et/ou celles-ci pourraient faire l'objet d'une éventuelle procédure de règlement des litiges, qui conduirait à une interprétation plus spécifique. On peut assez aisément imaginer un certain nombre de domaines dans lesquels pourraient surgir des différences d'interprétation au niveau national et régional et qui pourraient conduire à l'impression qu'il existe des barrières, bien que peut-être non délibérées, à l'entrée au marché. Ainsi, la définition de "fondé sur les coûts" pourrait être sujet à interprétation, tout comme la définition des obligations de service universel "pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire" pour atteindre les buts spécifiés, ou encore la définition d'un "fournisseur principal". Un autre domaine sur lequel il faudrait peut-être à terme que les pays s'entendent dans le contexte de l'accord de l'OMC est celui des définitions des télécommunications de base. En effet, des problèmes peuvent se poser car la convergence des technologies et des services modifie le menu des services de base à la disposition du public, et elle influe sur des services qui peuvent présenter des caractéristiques à la fois de la radiodiffusion et des télécommunications.

Entrée sur le marché et licences

Il n'existe pas de preuve manifeste que l'entrée sur le marché d'opérateurs de services de télécommunications publiques dotés d'installations en propre a été entravée dans les pays ayant récemment ouvert leur marché à la concurrence. Il n'y a pas non plus d'élément donnant à penser que des entreprises étrangères ont subi un traitement discriminatoire. Toutefois, on note suivant les pays des écarts relativement importants à la fois dans les exigences et dans les délais pour l'obtention de licences. Le fait que certains pays aient rationalisé leurs procédures d'entrée sur le marché crée incontestablement des différences en facilitant l'arrivée de nouveaux entrants. Ainsi, le Danemark n'impose aucune procédure formelle aux nouveaux entrants, un certain nombre d'autres pays n'exigent qu'une simple déclaration tandis que d'autres nécessitent l'obtention d'une licence dans le cadre d'un système de licence générique. Toutefois, plusieurs pays exigent encore une demande officielle de licence individuelle. Très souvent, ces licences individuelles doivent être accompagnées d'un plan d'activité (par exemple, au Japon, au Mexique et en Espagne, jusqu'en décembre 1998).

Si les critères d'entrée sont clairs, il n'y a pas de raison objective de maintenir un système de licence basé sur une licence individuelle. Un système de licence générique serait, par exemple, tout aussi efficace⁵, sauf peut-être pour les opérateurs ayant un pouvoir significatif sur le marché. Le seul domaine de services dans lequel il est possible de justifier objectivement des licences est celui de l'accès aux fréquences du spectre, qui sont une ressource limitée et peuvent donc exiger des restrictions à l'entrée. Dans ce contexte, la Directive de l'Union européenne sur les licences, par exemple, a proposé de privilégier un régime basé sur des autorisations générales (licence type) lorsque l'agrément préalable des autorités de réglementation n'est pas exigé. Si l'entrée au marché est sans restriction, comme l'affirment la plupart des pays qui ont ouvert leur marché à la concurrence, il n'y a alors aucune justification au maintien des licences individuelles et il subsiste le risque qu'un système de licence individuel continue de donner un certain pouvoir discrétionnaire aux autorités de réglementation et, suivant le régime de licence en place, la possibilité d'une restriction de l'entrée sur le marché.

Si l'objet des licences individuelles est d'imposer aux opérateurs de télécommunications publiques certaines obligations, par exemple les conditions essentielles notées dans la Directive sur les licences (97/13/EC) de l'UE, ces obligations peuvent être imposées de façon générale par le biais de législations spécifiques exposant ces contraintes, ou par un système de licence type générale par branche. Lorsque des obligations spécifiques doivent être imposées aux opérateurs ayant un pouvoir significatif sur le marché, celles-ci peuvent l'être très souvent par des dispositions réglementaires ou légales générales applicables aux opérateurs ayant un pouvoir sur le marché, plutôt que dans le cadre de licences individuelles. Ainsi, s'agissant de garantir la poursuite de la libéralisation et de la rationalisation de la réglementation, il importe de commencer à étudier la rationalisation des conditions d'entrée. Les éléments dont on dispose dans les pays qui l'ont déjà fait ne montrent aucun effet négatif, et ces pays fournissent également des exemples de la façon dont il est possible d'imposer des obligations aux opérateurs, si cela est jugé nécessaire, sans avoir recours à des restrictions à l'entrée, comme avec le système des licences.

Une question plus générale dans ce contexte, qui s'est posée au Royaume-Uni, concerne les problèmes rencontrés pour modifier les licences, lorsqu'il y a plusieurs titulaires. La plupart des pays prévoient des dispositions générales pour faire en sorte que les conditions stipulées dans les licences individuelles soient non discriminatoires (sauf dans le cas des entreprises ayant un pouvoir significatif sur le marché). Il en découle que toutes les licences doivent être modifiées en même temps, pour éviter tout effet discriminatoire. Dans ce contexte, afin d'assurer un ajustement rapide aux nouvelles conditions du marché, il importe que des procédures de modification des licences soient en place, pour ne pas avoir à renégocier individuellement chaque licence.

Les procédures de licence pour les services mobiles cellulaires varient considérablement selon les pays. De nombreux pays utilisent une méthode d'évaluation comparative pour choisir entre les candidatures à un nombre limité de licences. De plus en plus, un certain nombre de pays ont utilisé la méthode des enchères pour répartir les ressources rares du spectre. Dans certains cas, pendant une période donnée, les deux méthodes ont cohabité, d'où des plaintes de traitement inéquitable dans la mesure où des entrants étaient tenus de verser des sommes relativement importantes pour accéder au spectre, alors que certains de leurs prédécesseurs n'avaient rien payé⁶. Certains pays, de même que l'Union européenne, commencent à étudier, pour répartir objectivement les licences, l'utilisation de la mise aux enchères pour la répartition du spectre, bien que certains pays membres de l'UE préfèrent conserver le système de l'appel d'offres. Il est incontestable, que si elle n'impose pas de coûts élevés aux demandeurs, la méthode de l'évaluation comparative donne une certaine marge de manœuvre aux autorités réglementaires, surtout lorsque les critères sur lesquels reposent les évaluations ne sont pas clairement précisés. De plus, les évaluations comparatives imposent aux entreprises qui souhaitent accéder au marché de présenter des plans d'activité, notamment des objectifs en terme de construction de réseaux, d'investissement, de partenariats avec les entreprises locales, etc., dont elles pourraient peut-être normalement se dispenser si l'entrée sur le marché était sans restriction. S'il est vrai que la méthode des enchères fournit un système de sélection transparente,

les coûts de la participation aux enchères peuvent avoir une incidence sur les coûts des opérateurs et en conséquence sur les tarifs demandés aux consommateurs. De plus, les mises aux enchères peuvent permettre à des opérateurs disposant de vastes ressources financières de monopoliser des ressources rares du spectre.

Institutions chargées de la réglementation

Le *Document de référence* de l'OMC ne décrivait pas de façon détaillée les institutions chargées de la réglementation. L'indépendance des organes réglementaires y était considérée comme établie dès lors que l'organe réglementaire est distinct de tout fournisseur de services de télécommunications de base et ne relève pas d'un tel fournisseur. La plupart des pays Membres de l'OCDE sont allés encore plus loin en définissant "l'indépendance" de l'autorité réglementaire comme consistant à protéger celle-ci de l'intervention politique au jour le jour et à la doter de pouvoirs assurant un processus de décision indépendant. Toutefois, dans ce contexte, on note suivant les pays d'importantes divergences dans la façon dont ces principes sont mis en pratique. Dans certains cas, les autorités réglementaires sectorielles bénéficient d'une indépendance complète, et notamment de l'inamovibilité du responsable de l'institution⁷. Dans d'autres pays, l'organisme de réglementation est rattaché au ministère et le responsable de la réglementation est un fonctionnaire révocable, comme n'importe quel fonctionnaire. Le degré d'indépendance budgétaire diffère aussi beaucoup selon les pays, même si l'on discerne une tendance à faire en sorte que le budget soit financé par un prélèvement auprès des acteurs du secteur.

Les autorités de réglementation dans les différents pays Membres de l'OCDE n'ont également pas toutes les mêmes pouvoirs. Ainsi, certaines délivrent des licences alors que dans d'autres cas, cette tâche incombe au Ministère. Certaines autorités réglementaires sont chargées d'établir les plans de numérotage, alors que dans d'autres pays, c'est le Ministère qui s'en charge. La répartition des attributions entre l'autorité réglementaire et le Ministère doit être claire, pour que la réglementation soit transparente et efficace. Dans la mesure où la notion d'autorité indépendante de réglementation est nouvelle dans certains pays, on note une réticence chez certains ministères à confier tous les pouvoirs à un organisme réglementaire nouvellement constitué. Cela peut créer une confusion sur le marché et ralentir le développement de la concurrence.

Les décisions des autorités de réglementation et les procédures qu'elles utilisent sont supposées être impartiales vis-à-vis de tous les participants sur le marché. On note toutefois des différences relativement importantes dans la façon dont les autorités de réglementation font pression sur les anciens monopoles et sur les autres participants ayant un pouvoir significatif sur le marché. Certains nouveaux entrants se sont plaints que dans certains pays, les autorités de réglementation n'agissaient pas suffisamment contre les opérateurs de télécommunications autrefois en situation de monopole pour exiger d'eux qu'ils respectent certains objectifs fixés par la réglementation. Le fait que les opérateurs autrefois en situation de monopole comptent parmi les entreprises les plus importantes dans la plupart des économies donne à ces derniers un levier puissant. Lorsque les gouvernements conservent des participations dans un opérateur auparavant en situation de monopole et ils sont engagés dans un processus de privatisation, les nouveaux entrants trouvent aussi que dans certains cas les gouvernements (généralement du fait des pressions du ministère des Finances) peuvent temporiser dans l'introduction des réformes. L'explication réside dans la crainte que les mesures réglementaires nuisent à la valeur future sur le marché et aux cours des actions, et donc aux recettes que les pouvoirs publics pourraient tirer de la vente de parts du capital. Cependant, l'évolution du cours des actions des anciens monopoles privatisés ne confirme pas cette impression. Au contraire, la transparence des règles du jeu tend à contribuer à la stabilité du marché, ce qui permet sa croissance. Lorsque des doutes subsistent sur les décisions futures des pouvoirs publics, cela crée des incertitudes sur le marché et pèse davantage sur l'évaluation par le marché de la valeur des actions d'une entreprise en cours de privatisation.

"L'indépendance" n'étant pas la même selon les pays, cela influe aussi sur la capacité des autorités réglementaires à agir de façon décisive et en position de force. D'où également des conséquences sur les possibilités d'entrée sur le marché, de réglementation juste et équitable et de traitement non discriminatoire. De plus, le recours par une autorité réglementaire à des pouvoirs discrétionnaires peut aussi dépendre de son degré d'indépendance, dans la mesure où un tel organisme exposé à une influence politique ou économique tendra à utiliser davantage ses pouvoirs discrétionnaires, ce qui aura des conséquences sur l'entrée sur le marché et le fonctionnement de la réglementation. Le pouvoir de l'autorité réglementaire et la mesure dans laquelle celle-ci est prête à utiliser ce pouvoir peuvent être importants pour déterminer la facilité d'entrée sur un marché donné.

L'importance de la dissymétrie de traitement imposée par les autorités de réglementation à l'égard des opérateurs en position dominante sur le marché (généralement, l'ancien monopole) varie aussi beaucoup. Celles-là n'ont du tout réagi de la même manière aux tentatives faites par ces opérateurs dominants pour retarder l'introduction des réformes, retarder l'offre d'une interconnexion efficace ou communiquer les informations exigées. Ces différences d'interprétation des autorités de réglementation quant à leur rôle ont conduit à des évolutions différentes de la concurrence sur le marché. Une réglementation dissymétrique peut avoir des conséquences aussi bien négatives que positives. Au plan négatif, elle peut ralentir l'innovation et l'investissement dans les technologies, dans la mesure où elle interdirait normalement à une entreprise ayant un pouvoir significatif sur le marché de se lancer dans des domaines d'activités spécifiques. Au plan positif, elle permet aux nouveaux entrants de se forger une clientèle adéquate dans de nouveaux segments de services, ce qui assure une base solide pour une concurrence future.

En se mettant d'accord sur le Document de référence concernant l'accord de l'OMC sur les télécommunications de base, les Membres de l'OMC ont également reconnu que la transition d'une structure de marché monopolistique vers la concurrence dans le secteur des télécommunications exigeait une intervention réglementaire, économique et technique (réglementation propre au secteur) en plus de l'élimination des obstacles existants à l'entrée au marché. Toutefois, le secteur des télécommunications n'est pas exonéré des dispositions de la loi sur la concurrence dans la plupart des pays Membres de l'OCDE, mais l'influence qu'ont sur les télécommunications les autorités chargées de la politique de la concurrence varie. La plupart des pays considèrent les réglementations sectorielles comme transitoires mais nécessaires, jusqu'à ce qu'une concurrence durable s'instaure.

Interconnexion

L'interconnexion est considérée par la plupart des responsables comme la clé qui peut permettre de créer des possibilités favorables d'entrée sur le marché et des conditions propices à la concurrence. C'est également une question complexe qui exige une bonne expertise de la part des autorités réglementaires, ce qui, dans les premiers temps de la réglementation, est une condition difficile à satisfaire. La plupart des questions litigieuses qui ont suivi la libéralisation tournait autour de la nécessité d'assurer l'interconnexion, des délais pour le faire et de la structure des tarifs d'interconnexion. Le Document de référence de l'OMC souligne l'importance de tous ces domaines, mais néanmoins certaines autorités de réglementation ont failli à leur mission en ne veillant pas à ce que les obligations nationales en matière d'interconnexion soient remplies par les opérateurs dominants, ou elles ont tardé à prendre les mesures qui s'imposaient pour assurer l'interconnexion appropriée des nouveaux entrants.

Dans un certain nombre de pays, les problèmes d'interconnexion ont tourné autour de la détermination des prix. Un nombre croissant de pays Membres de l'OCDE adopte la méthode du coût marginal moyen à long terme pour déterminer les coûts et tarifs d'interconnexion. Il importe d'échanger davantage d'informations dans ce domaine pour assurer la compatibilité des méthodologies adoptées dans

chaque pays en matière de coût marginal moyen à long terme. On a pu noter dans de nombreux cas des retards dans la mise en œuvre de cette méthode, ce qui a eu des conséquences négatives sur les prix de l'interconnexion. De ce fait, certains pays, notamment dans l'Union européenne, sont revenus temporairement à l'utilisation de prix de référence, basés sur les meilleures pratiques. Ce recours aux meilleures pratiques illustre les difficultés rencontrées pour obtenir des informations sur la répartition des coûts dans les télécommunications, et témoigne du sentiment général que les coûts historiques sont inefficients. Certains pays estiment que l'utilisation du coût marginal moyen à long terme pourrait nécessiter une adaptation pour tenir compte de leur niveau spécifique de développement et des technologies qu'ils utilisent.

Malgré l'utilisation croissante de valeurs de référence, on constate que les prix restent très variables et que des prix élevés continuent de retarder l'entrée effective de nouveaux venus sur le marché. Lorsque les redevances d'interconnexion sont élevées et stables alors que les prix au détail baissent, les marges des nouveaux entrants sont laminées, ce qui peut leur imposer une lourde charge financière. L'adoption de la méthodologie du coût marginal moyen à long terme dans tous les pays est une évolution positive qui peut à la fois aider à régler d'éventuels différends à long terme et aussi garantir un traitement plus objectif et non discriminatoire.

Cependant, dans l'intervalle, la résolution prise à l'OMC de résoudre les différends "dans un délai raisonnable" n'a pas été particulièrement efficace. Des problèmes ont surgi car la plupart des opérateurs historiques considèrent l'interconnexion comme une menace concurrentielle, plutôt que comme un débouché commercial. De ce fait, ils ont tardé à répondre aux demandes de nouveaux entrants. Les autorités réglementaires, soit par manque d'expertise, soit parce qu'elles ne disposaient pas de pouvoirs suffisants, n'ont pas toujours agi avec assez de vigueur pour faciliter l'interconnexion des nouveaux entrants.

Une autre question liée à l'interconnexion concerne les points de terminaison du réseau qui sont proposés et les paiements demandés aux nouveaux entrants pour des points autres que ceux proposés à la majorité des utilisateurs. Les opérateurs dominants ont d'une part rendu disponible le plus petit nombre possible de points de terminaison du réseau et d'autre part essayé de maximiser les redevances qu'ils demandent au titre des coûts de la fourniture de moyens additionnels. Pour répondre notamment à cette tactique, les nouveaux entrants ont eu tendance à regrouper leur trafic sur un minimum de points, ce qui crée des goulets d'étranglement. L'offre de référence pour l'interconnexion pourrait contribuer à atténuer ces goulets d'étranglement.

De même, dans certains pays, des problèmes sont apparus récemment en liaison avec l'interconnexion du fait des règles en vigueur pour le partage des recettes. Ainsi, au Royaume-Uni, un nombre croissant de FSI proposent un accès gratuit à Internet, l'utilisateur ne payant que le coût de l'appel local, sans frais d'abonnement. Cet accès "gratuit" est possible en raison du mode de partage des recettes entre les opérateurs qui assurent la partie initiale de l'appel et ceux qui en assurent la terminaison. S'il faut certes encourager les accès bon marché à l'Internet, et le commerce électronique, ce type d'accès gratuit est peut-être le résultat d'une distorsion dans le mode de partage des recettes. Ces cadres d'interconnexion doivent être étudiés de plus près pour s'assurer qu'ils sont équitables et reflètent les coûts. Aux Etats-Unis, ce problème se pose avec les paiements de rémunération réciproque des opérateurs, qui s'appliquent pour le trafic local, mais pas pour le trafic longue distance. Si un appel correspondant à un accès commuté à Internet est considéré comme un appel local, il devra alors y avoir paiement réciproque, par contre s'il est considéré comme un appel inter-Etats, un tel paiement est sans objet. La FCC a décidé que les appels commutés n'étaient pas des appels locaux, ce qui évite la rémunération réciproque et donne à la FCC compétence sur les appels commutés pour Internet.

Les réglementations, qu'il s'agisse de l'accès Internet ou de la réglementation des prix basée sur des définitions qui tentent de différencier entre appels locaux et appels longue distance, ne pourront vraisemblablement pas perdurer à moyen terme et peuvent provoquer des problèmes structurels. Du point de vue tant des prix que de la technologie, les frontières géographiques s'estompent et doivent être éliminées. L'un des arguments avancés pour faire baisser les taxes de répartition internationales était que les coûts de terminaison des appels aux points d'accès internationaux n'étaient guère différents de ceux des appels longue distance nationaux. On peut avancer ici des arguments de même nature. Tant que les questions structurelles ne seront pas réglées pour l'interconnexion, comme pour d'autres domaines, il sera difficile pour les autorités de réglementation de promouvoir des marchés concurrentiels ouverts.

Pour les fournisseurs des services Internet, l'échange réciproque à parité de trafic est important. Dans certains pays, par exemple l'Australie, le principal acteur du marché est tenu d'assurer sur une base réciproque l'échange de trafic. C'est une question intéressante dans ce pays, dans la mesure où l'une des entreprises avec laquelle l'opérateur historique a des accords d'échange réciproque de trafic a été reprise par une société étrangère. Cela pourrait donner à la société étrangère un avantage indu dans la mesure où elle a la possibilité de regrouper tout son trafic Internet entrant pour le faire transiter par la société qu'elle vient d'acheter. La question se pose de savoir si l'échange réciproque de trafic devrait être exigé de cette société étrangère à l'échelle intercontinentale. Cette question a d'importantes répercussions pour l'échange de trafic international, et aussi du fait des problèmes qu'elle soulève concernant le financement de l'infrastructure Internet.

Un certain nombre de pays n'ont pas encore abordé la question de l'accès direct aux câbles sous-marins ou aux stations d'atterrissement des câbles. De nombreux nouveaux entrants ont essayé dans le contexte de l'interconnexion d'avoir accès à ces moyens, mais sans succès, car ils n'entrent pas actuellement dans les définitions de l'interconnexion.

Taxes de répartition

S'agissant des taxes de répartition, il est indiqué dans le rapport du Groupe des télécommunications de base :

"Le Groupe a noté que cinq pays avaient recouru à des exemptions des obligations énoncées à l'article II pour appliquer des taxes de répartition différentes aux services et fournisseurs de services d'autres Membres. Etant donné le fait que le système des taxes de répartition établi en vertu du Règlement des télécommunications internationales est la méthode habituelle du trafic international de terminaison et qu'il comportait, par nature, des taxes différentes, et vu la nécessité que d'autres exemptions en ce sens ne soient présentées, il était entendu pour le Groupe que l'application de ces taxes de répartition ne donnerait pas lieu à une action des Membres au titre du règlement des différends dans le cadre de l'OMC et que ce point serait réexaminé au plus tard au début de la première série de négociations pour les engagements concernant les services qui commencera le 1er janvier 2000 au plus tard"⁸.

Les taxes de répartition, qui résultent de négociations bilatérales, restent néanmoins supérieures aux coûts et à distance identique différent selon les liaisons. Sur un nombre croissant de liaisons internationales, notamment celles entre pays Membres de l'OCDE où se trouvent les marchés de télécommunications les plus ouverts à la concurrence, le système des taxes de répartition est exposé à de fortes pressions. Les taux de liquidation entre les Etats-Unis et les pays ayant pris à l'OMC des engagements d'accès complet au marché ont baissé de 23.9% entre 1997 et novembre 1998⁹. Les taxes de répartition entre les pays Membres de l'OCDE et les Etats-Unis variaient entre 0.85 et 0.12 DTS en 1996 contre 0.48-0.1 DTS en 1999. Pour un certain nombre de relations, les taux de liquidation sont plus bas que

les tarifs des appels longue distance intérieurs. Il est certain qu'à l'intérieur de l'Europe, l'ancien système de la TEUREM utilisé pour le calcul des paiements de liquidation des comptes transfrontières n'est plus en vigueur. Le développement de capacités internationales directes de pays à pays par des entreprises privées et l'énorme capacité transpacifique et transatlantique accumulée, qui relie principalement des pays Membres de l'OCDE¹⁰, sembleraient indiquer que les questions soulevées par le système des règlements internationaux ont perdu de leur pertinence ces dernières années dans les pays qui ont ouvert leur marché à la concurrence. Cela aura à terme des retombées sur les autres pays qui maintiennent des monopoles sur l'offre de services de télécommunications internationales, rendant difficile le maintien du système actuel de paiement pour la terminaison du trafic international.

Il faudra néanmoins que l'OMC étudie l'opportunité d'entreprendre un examen des évolutions en cours dans les pratiques de tarification des télécommunications internationales, pour s'assurer que le système actuel ne pose pas de problèmes dans l'offre de services des télécommunications transfrontières. La décision de procéder à un examen des évolutions dans ce domaine devrait être conditionnée par la mesure dans laquelle la concurrence a déjà réglé certaines des difficultés qui subsistaient et les progrès accomplis sur cette question au sein de l'Union internationale des télécommunications.

Service universel

Le champ couvert par la notion de service universel et la répartition des responsabilités en la matière, de même que les méthodologies permettant de déterminer le coût de ce service, diffèrent selon les pays. A cela s'ajoute le problème des versements destinés à contribuer aux déficits d'accès qui, dans certains cas, sont perçues en sus des redevances d'interconnexion. Du fait de ces disparités, on note des différences selon les pays dans les possibilités d'entrée, de même que dans la charge financière pour les nouveaux entrants. Dans certains cas, des entreprises non établies ont dû contribuer à la réalisation d'objectifs sociaux nationaux. Certains de ces objectifs sociaux peuvent devenir assez larges, quand les pays s'efforcent de mettre en oeuvre des politiques visant à assurer un accès adéquat de tous les segments de la collectivité aux ressources d'information.

Bien que l'accord de l'OMC concerne moins l'égalité des possibilités d'entrée sur le marché que le traitement national et le traitement de la nation la plus défavorisée, ces différences peuvent entraîner des frictions sur le marché. Elles peuvent aussi avoir pour effet de restreindre par inadvertance l'entrée sur le marché.

Politique de numérotage

La notion de politique de numérotage recouvre le cadre général de l'allocation des numéros en même temps que leur portabilité. Si dans la plupart des cas la répartition des numéros n'a pas posé de problème, les pays n'introduisent que lentement la portabilité des numéros alors qu'il est admis que celle-ci est importante pour développer la concurrence. Au sein de l'Union européenne par exemple, la portabilité totale des numéros devrait être introduite d'ici décembre 1999. On peut douter que beaucoup de pays respectent ce délai. De plus, la portabilité géographique (là où cela est possible) et la portabilité des mobiles semblent beaucoup plus éloignées. La présélection de l'opérateur, bien qu'importante, n'est introduite que lentement. La régulation des politiques de numérotage est un domaine dans lequel certains pays s'en sont remis à l'auto-régulation de l'industrie. Ces pays ont montré que l'auto-régulation peut être mise en oeuvre rapidement et efficacement. Ce type d'auto-régulation constitue un exemple où les autorités de régulation, afin de rationaliser la réglementation, envisagent de proposer des incitations pour encourager une telle autorégulation.

Tarification

La plupart des pays pratiquent une forme ou une autre de réglementation des prix. Cela n'a pas toujours fonctionné efficacement, dans certains cas du fait que les contrôles des prix reposaient sur des formules trop complexes, et dans d'autres car ce contrôle n'était pas limité aux seuls services où il y avait peu ou pas de concurrence et il couvrait également des services dans lesquels la concurrence s'est développée. Dans plusieurs pays Membres de l'OCDE, il subsiste un système d'autorisation des prix par les pouvoirs publics, qui entraîne souvent des retards dans l'application des changements de prix, et qui est souvent soumis à des considérations politiques. En revanche, des mécanismes de plafonnement des prix servent à éloigner les changements de prix de considérations d'ordre politique ou autres. Il est important qu'une autorité réglementaire indépendante soit en mesure de fournir au gouvernement une analyse des aspects d'ordre économique et concurrentiel ayant trait au rôle des prix. Des retards dans le rééquilibrage des tarifs peuvent également rendre plus difficile l'entrée sur le marché si les prix pratiqués par l'opérateur établi bénéficient toujours de subventions croisées. Les politiques de tarification, lorsqu'elles sont mal coordonnées avec les politiques et décisions en matière d'interconnexion, ont également créé des problèmes en laminant les marges des nouveaux entrants si les opérateurs historiques sont autorisés à baisser leurs tarifs alors que les redevances d'interconnexion restent stables.

Servitudes de passage

L'entrée sur le marché d'opérateurs de télécommunications dotés de leurs propres installations, si ceux-ci n'ont pas un accès adéquat aux servitudes de passage, n'a guère de sens. La notion de servitude de passage désigne la possibilité de poser des câbles dans les villes et dans les campagnes, ainsi que l'accès à d'autres servitudes de passage, comme celles des compagnies de services d'utilité publique, des chemins de fer, etc., et aux servitudes de passage dont bénéficie déjà l'opérateur autrefois en situation de monopole. L'obligation d'assurer les servitudes de passage est mentionnée dans les lois sur les télécommunications d'un certain nombre de pays. Toutefois, les autorités réglementaires disposent souvent de pouvoirs insuffisants pour assurer l'accès aux servitudes de passage. Ces pouvoirs sont souvent partagés avec d'autres ministères et avec les municipalités. Un certain nombre de municipalités, qui disposent de leurs propres réseaux ou qui ambitionnent de construire des réseaux municipaux, ont essayé d'empêcher l'arrivée de nouveaux entrants qui voulaient mettre en place leurs propres infrastructures, en offrant à la place un accès à leurs réseaux municipaux. Cela peut aboutir à recréer des monopoles, cette fois au niveau local. Les gouvernements hésitent parfois à intervenir en raison du caractère politiquement sensible de cette question qui touche à l'intervention du pouvoir central dans des domaines traditionnellement réservés aux administrations municipales. Il est urgent de résoudre cette question.

Participations étrangères

Les restrictions aux investissements dans les infrastructures et services de télécommunications par des entreprises étrangères étaient considérées comme un obstacle possible dans les premières phases des négociations sur les télécommunications de base. Toutefois, la plupart des pays, du moins dans la zone de l'OCDE, ont éliminé la totalité ou la quasi-totalité de ces restrictions sur l'investissement étranger direct. Celles qui ont été conservées avaient généralement trait à la structure du capital de l'opérateur auparavant en situation de monopole (qui appartenait souvent à l'Etat) ou au domaine des services mobiles cellulaires et donc en général elles n'ont pas créé d'obstacle à l'accès au marché des fournisseurs étrangers d'infrastructures ou de services. Il subsiste toutefois dans plusieurs pays des règles spécifiques concernant les fournisseurs étrangers, qui peuvent dans certains cas rendre difficile l'accès des fournisseurs étrangers. A l'heure actuelle, dans 21 pays Membres de l'OCDE, l'Etat conserve une participation dans l'opérateur auparavant en situation de monopole. Bien que la privatisation soit en cours, elle a été relativement lente et

a consisté généralement à céder des parts du capital, plutôt qu'en une privatisation complète. Dans plusieurs pays Membres de l'OCDE, il existe des dispositions juridiques imposant le maintien d'une participation partielle de l'Etat.

De nombreux pays constatent qu'il n'y a plus de raison justifiant le maintien d'une participation publique dans l'opérateur de télécommunications historique. D'autres moyens réglementaires existent pour préserver les objectifs sociaux, ou remplir les critères de sécurité ou autres. Ainsi, un certain nombre de pays maintiennent un contrôle indirect sur l'opérateur historique par le biais d'une "action spécifique" et de restrictions non discriminatoires sur les participations en capital qui servent à limiter la part de toute personne ou entreprise dans le capital de l'opérateur historique. De fait, avec l'extension de la concurrence et la multiplication des infrastructures nationales, la sécurité, l'accès et la fiabilité seront renforcés de sorte qu'il y aura moins de raisons de dépendre d'un fournisseur d'infrastructures unique. De même, de nombreux pays pensent qu'il n'y a pas de justification économique aux restrictions des participations étrangères dans les licences de services mobiles. Les participations publiques dans le capital des opérateurs pourraient entraîner des décisions réglementaires qui ne sont pas optimales et des retards dans la mise en œuvre des changements requis. Cela a été notamment le cas pour la privatisation des anciens monopoles lorsque les infrastructures de télévision par câble sont restées rattachées à l'opérateur, alors qu'une séparation des activités aurait accéléré la concurrence dans la boucle locale.

Services mobiles

Dans la plupart des pays Membres de l'OCDE, l'entrée sur le marché des services cellulaires mobiles passe par une procédure de délivrance de licence, et le nombre des licences est limité. Cette limitation se justifie par la rareté des fréquences. Les participants aux négociations de l'OMC sur les services de télécommunications de base ont estimé qu'il fallait limiter l'entrée sur le marché, pour des raisons de rareté des ressources. Dans les années à venir, les pays Membres de l'OCDE devront étudier des procédures pour l'introduction de services mobiles de type avancé, notamment des services mobiles de troisième génération basés sur la norme IMT-2000 (Télécommunications Mobiles Internationales 2000). Dans l'Union européenne, les Etats membres se sont déjà mis d'accord sur une introduction progressive et coordonnée des services IMT 2000 à compter du 1er janvier 2002 au plus tard, et sur la mise en place d'un système de licence pour le 1er janvier 2000 au plus tard.

Dans le contexte de l'ouverture des marchés, la mise en place d'un système de licence pour l'IMT 2000 soulève un certain nombre de questions. La première est de savoir combien de licences seront délivrées. Compte tenu des fréquences disponibles et de ce dont auraient besoin ces nouveaux services mobiles, de nombreux pays européens ont estimé que le nombre de licences octroyées ne devrait pas dépasser quatre ou cinq par région. La pratique visant à délivrer une deuxième génération de licences mobiles devrait être évitée. Il en a résulté une situation confuse dans laquelle ont d'abord été délivrées plusieurs licences, puis une troisième licence. Dans quelques cas, les autorités ont tenté de déterminer le nombre de licences possibles, compte tenu des exigences du spectre. Une autre grande question concerne la façon d'allouer ces licences. Certains gouvernements sont soumis à des pressions considérables de la part des titulaires actuels de licences mobiles cellulaires qui souhaitent obtenir automatiquement une licence IMT 2000 au motif qu'il s'agit d'une technologie évolutive et qu'il serait donc normal qu'on aménage leur licence actuelle. Cependant, les autorités de régulation doivent examiner soigneusement les conséquences relatives à l'allocation de des licences et elle doivent s'assurer qu'une concurrence loyale favorise les participations croisées entre technologies différentes¹¹.

La question de la répartition des licences IMT 2000 a conduit plusieurs pays à envisager un système d'enchères pour l'allocation de ces licences, plutôt que d'utiliser le système des "auditions". D'autres pays ont décidé de maintenir leur système actuel pour l'attribution des licences.

L'IMT 2000 permettra le développement de services multimédia de type avancé, ce qui implique que les fournisseurs de contenus pourraient avoir un rôle à jouer dans la fourniture de services sur les infrastructures IMT 2000. La question de l'accès des fournisseurs de services aux infrastructures mobiles doit donc être examinée.

Les pressions augmentent sur les autorités de réglementation pour qu'elles examinent les prix des appels depuis les postes fixes vers les mobiles cellulaires. En mars 1998 par exemple, l'OFTEL indiquait que les prix des appels à destination des téléphones mobiles au Royaume-Uni étaient excessifs par rapport à leurs coûts. A mesure que les prix des mobiles baissent et que la téléphonie mobile cellulaire peut se substituer aux services téléphoniques fixes, cette question prend de l'importance. De même, la concurrence sur les prix dans le secteur des mobiles n'est pas aussi forte qu'on pourrait l'escompter dans de nombreux pays. Cela est dû en partie à l'essor rapide du marché, sur lequel la concurrence sur les prix est devenue relativement secondaire.

Convergence

La convergence des technologies et des services remet en question les définitions des infrastructures et services sur lesquelles s'appuie une bonne partie de la réglementation. La réglementation peut jouer un rôle important dans la convergence entre les différentes plates-formes d'infrastructure en même temps qu'elle peut ralentir la diffusion de nouveaux services et de nouvelles technologies. Des cadres réglementaires trop rigides peuvent réduire les retombées pour les utilisateurs et empêcher les fournisseurs de services d'utiliser la plate-forme convenant le mieux à leur offre de services.

Dans la classification sectorielle des services de l'AGCS, les services de télécommunications sont classés en 10 catégories¹² couvrant les services de télécommunications de base et les services à valeur ajoutée. Le Groupe de négociation sur les télécommunications de base de l'OMC a de fait utilisé une définition très générale et dans une certaine mesure ouverte des télécommunications de base qui couvrirait n'importe quel réseau ou service de transport de télécommunications. L'infrastructure comprenait également les réseaux de télévision par câble lorsqu'ils sont utilisés pour l'offre de services de télécommunications de base.

Dans une note d'information du Secrétariat de l'OMC¹³, la pertinence des classifications utilisées est mise en question, compte tenu de la rapidité des évolutions technologiques et de la convergence. Il est également reconnu qu'il est difficile d'élaborer de nouvelles définitions, car celles-ci pourraient devenir rapidement périmées. Dans le même temps, le document note que pour préciser clairement le champ et la portée des nouveaux engagements, le classement en catégorie peut être important. Des travaux antérieurs de l'OCDE sur les questions liées à Internet, par exemple sur la radiodiffusion sur le Web et la téléphonie Internet, ont montré que la convergence donnait naissance à des services nouveaux "apparentés" qui brouillent les définitions. Sur ce point, la réglementation des communications, qu'il s'agisse de la radiodiffusion ou des télécommunications, est souvent strictement liée aux infrastructures, et il y aurait donc lieu de commencer à revoir cette base de définition et les possibilités en matière de services. Dans des pays comme l'Allemagne, la définition des télécommunications couvre le moyen de transport pour la radiodiffusion, en même temps que les services d'information et de communications et, de ce fait, les questions de définition n'entravent pas le processus de convergence.

L'accès à la télévision par câble soulève des questions dans certains pays, notamment pour les fournisseurs de services Internet (FSI). Dans la mesure où certains câblo-opérateurs commencent à offrir des services Internet au moyen de modems câble, les FSI qui ne disposent pas d'infrastructures en propre demandent un accès non discriminatoire aux infrastructures du câble pour proposer des services Internet. La demande d'un accès dégroupé aux infrastructures du câble est forte aux Etats-Unis.

L'annexe de l'ACGS sur les télécommunications, qui traite de l'accès aux "réseaux et services de transport de télécommunications publiques" et de leur utilisation, invite chaque Membre à faire en sorte que tous les fournisseurs de services souhaitant se prévaloir des engagements énumérés bénéficient d'un accès tant aux réseaux qu'aux services de télécommunications de base publiques et puissent les utiliser sur une base raisonnable et non discriminatoire. La fourniture de service Internet étant considérée comme un service à valeur ajoutée dans plusieurs pays, il ne devrait pas être difficile d'obtenir l'accès aux réseaux de télécommunications publiques commutés. D'une manière générale, les FSI n'ont pas de problème de cette nature. Toutefois, alors que pour les télécommunications de base il est possible d'emprunter n'importe quel moyen technologique¹⁴, dont le câble, il subsiste une discrimination à l'égard des services à valeur ajoutée qui ne peuvent avoir accès aux mêmes infrastructures.

Au Canada, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a décidé en 1996 que les câblo-opérateurs qui transportent des services de télécommunications sur leur infrastructure de distribution pour la radiodiffusion étaient des opérateurs de télécommunications. Les câblo-opérateurs ont été tenus de mettre des capacités sur leurs réseaux à la disposition des FSI et ils explorent actuellement des solutions aux problèmes techniques et opérationnels associés à l'accès de tiers aux réseaux câblés. Ce type de partage des ressources devrait être encouragé ailleurs. L'argument utilisé par la plupart des câblo-opérateurs pour justifier les restrictions à l'entrée des FSI rappelle ceux des opérateurs de télécommunications publiques contre l'accès des fournisseurs des services à valeur ajoutée à leurs réseaux, c'est-à-dire que cela nuirait à leur capacité d'investir dans les réseaux et services en cédant à la concurrence des segments rentables du marché. Ces arguments se sont révélés infondés pour les services à valeur ajoutée. Ils perdent également leur pertinence lorsque les opérateurs de services publics commutés disposent d'une largeur de bande suffisante pour offrir des programmes sur leurs réseaux, ce qui gomme totalement les distinctions entre définitions.

Plusieurs autorités de réglementation ont commencé à examiner les implications de la convergence. L'OFTTEL (Royaume-Uni) par exemple, a été un des premiers pionniers dans ce domaine. Récemment, le Président de la FCC aux États-Unis a soumis au Congrès un rapport¹⁵ dans lequel il fait valoir qu'avec la disparition des frontières technologiques et commerciales distinguant les télécommunications, le câble et la radiodiffusion, les différences statutaires se justifient de moins en moins et que si elles étaient maintenues, elles pourraient rendre les règles inefficaces, ce qui aurait des effets préjudiciables sur les marchés. L'UE, dans son processus de consultation sur la convergence, a indiqué qu'un consensus est en train de se dessiner sur le besoin d'une cohérence dans l'approche de la réglementation des réseaux et des services de transmission¹⁶.

L'Internet fournit un exemple intéressant de l'évolution de la réflexion des pays Membres dans le domaine des définitions. Dans les *Perspectives des communications 1997* de l'OCDE, les pays étaient invités à indiquer comment seraient définis et traités les services de téléphonie vocale nationale et internationale fournis sur Internet par des entités autres que l'OTP. Deux ans plus tard, la même question a été de nouveau posée aux pays Membres. Au cours de cette période, un certain nombre de pays ont évolué. Alors qu'initialement, ils considéraient la téléphonie Internet comme un service à valeur ajoutée, non soumis à réglementation, ils commencent à l'envisager dans les mêmes termes que les services de téléphonie publique assurés sur le réseau public commuté. Ainsi, un certain nombre de pays Membres de l'OCDE appliqueraient maintenant à la téléphonie Internet le même traitement que pour les services de téléphonie vocale publique, comme le montre le tableau 3. Cette divergence des politiques conduit à un manque d'harmonisation entre pays Membres de l'OCDE pour ce service précis. De plus, en intégrant la téléphonie sur Internet dans les cadres réglementaires existants, certains pays ont laissé passer la possibilité offerte par les nouvelles technologies d'alléger la réglementation et de permettre le développement de marchés non réglementés.

Rationalisation de la réglementation

Les objectifs de la réglementation sont de promouvoir la concurrence, de favoriser l'efficacité du marché et de faire en sorte que les utilisateurs bénéficient des retombées du développement des marchés. Quand la concurrence se développe, il importe de s'abstenir de réglementer, pour permettre le libre jeu des forces du marché. Les réglementations peuvent avoir un effet négatif, si elles sont conservées alors qu'elles sont devenues inutiles.

Même si dans la plupart des pays, la libéralisation et l'adoption d'un certain nombre de sauvegardes réglementaires n'en sont qu'aux premières phases, il y a lieu de commencer à réfléchir sur la rationalisation future de la réglementation. Les autorités de réglementation devraient, dans tous les cas, avoir l'obligation de revoir en permanence leur réglementation et de s'abstenir de réglementer lorsque les évolutions le permettent. Ainsi, aux Etats-Unis, la FCC est tenue de réaliser un examen biennal pour tenter d'alléger les réglementations.

Tableau 1. Subsistance du monopole des télécommunications dans les pays Membres de l'OCDE

| Pays | Année d'ouverture complète du marché | Champ actuel du monopole |
|--------------------|--|--|
| Grèce | 2001 | Infrastructures et services du RTPC local, national et international |
| Hongrie | 2002 | Infrastructures et services du RTPC local, national et international |
| Pologne | 2003 pour les services longue distance et internationaux | Infrastructures et services du RTPC local, national et international |
| Portugal | 2000 | Infrastructures et services du RTPC local, national et international |
| République tchèque | 2001 | Infrastructures et services du RTPC local, national et international |
| Turquie | 2006 | Infrastructures et services du RTPC local, national et international |

Source : OCDE.

Tableau 2. Nombre de licences d'infrastructures de télécommunications publiques, janvier 1999

| Pays | Nombre de licences | Pays | Nombre de licences |
|-------------|------------------------------|-------------|--------------------------------|
| Allemagne | 49 locales et interurbaines | Irlande | 29 locales et interurbaines |
| Corée | 3 | Italie | 5 locales, 4 interurbaines |
| Espagne | 26 locales et interurbaines | Luxembourg | 6 |
| Autriche | 13 | Mexique | 7 |
| Belgique | 19 | Norvège | 14 |
| Danemark | 16 | Pays-Bas | 60 |
| France | 23 locales, 13 interurbaines | Suède | 15 locales et interurbaines |
| Finlande | 20 interurbaines | Suisse | 51 opérateurs de réseaux fixes |

Source : OCDE.

Encadré 1. Quatrième protocole à l'accord général sur les échanges de services

Document de référence

Le présent document est un résumé de certains principes concernant le cadre réglementaire pour les services de télécommunications de base qui figurent dans le Document de référence de l'OMC.

1. Sauvegardes en matière de concurrence

Des mesures appropriées seront appliquées en vue d'empêcher des fournisseurs qui, seuls ou ensemble, sont un fournisseur principal, d'adopter ou de maintenir des pratiques anticoncurrentielles. Les pratiques anticoncurrentielles mentionnées ci-dessus consistent en particulier : (a) à pratiquer un subventionnement croisé anticoncurrentiel ; (b) à utiliser des renseignements obtenus auprès de concurrents d'une manière qui donne des résultats anticoncurrentiels ; et (c) à ne pas mettre à la disposition des autres fournisseurs de services en temps opportun les renseignements techniques sur les installations essentielles et les renseignements commercialement pertinents qui leur sont nécessaires pour fournir des services.

2. Interconnexion

L'interconnexion avec un fournisseur principal sera assurée à tout point du réseau où cela sera techniquement possible. Cette interconnexion est assurée : (a) suivant des modalités, à des conditions (y compris les normes et spécifications techniques) et à des tarifs non discriminatoires et sa qualité est non moins favorable que celle qui est prévue pour les services similaires dudit fournisseur ou pour les services similaires des fournisseurs de services non affiliés ou pour des filiales ou autres sociétés affiliées ; (b) en temps opportun, suivant des modalités, à des conditions (y compris les normes et spécifications techniques) et moyennant des taxes fondées sur les coûts qui soient transparentes, raisonnables, compte tenu de la faisabilité économique, et suffisamment détaillées pour que le fournisseur n'ait pas à payer pour des éléments ou installations du réseau dont il n'a pas besoin pour le service à fournir ; et (c) sur demande, à des points en plus des points de terminaison du réseau accessibles à la majorité des utilisateurs, moyennant des tarifs qui reflètent le coût de la construction des installations additionnelles nécessaires.

Le public aura accès aux procédures applicables pour une interconnexion avec un fournisseur principal.

Il est fait en sorte qu'un fournisseur principal mette à la disposition du public soit ses accords d'interconnexion soit une offre d'interconnexion de référence.

Un fournisseur de services demandant l'interconnexion avec un fournisseur principal aura recours, soit : (a) à tout moment, soit (b) après un délai raisonnable qui aura été rendu public, à un organe interne indépendant, qui peut être l'organe réglementaire... pour régler les différends concernant les modalités, conditions et taxes d'interconnexion pertinentes dans un délai raisonnable...

3. Service universel

Tout membre a le droit de définir le type d'obligation en matière de service universel qu'il souhaite maintenir. Ces obligations ne seront pas considérées comme étant anticoncurrentielles en soi, à condition qu'elles soient administrées de manière transparente, non discriminatoire et neutre du point de vue de la concurrence et qu'elles ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour le type de service universel défini par le membre.

4. Accès du public aux critères en matière de licences

Lorsqu'une licence sera nécessaire, le public aura accès aux informations suivantes : (a) tous les critères en matière de licence et le délai normalement requis pour qu'une décision soit prise au sujet d'une demande de licence ; et (b) les modalités et conditions des licences individuelles.

Les raisons du refus d'une licence seront communiquées au requérant sur demande.

5. Indépendance des organes réglementaires

L'organe réglementaire est distinct de tout fournisseur de services de télécommunications de base et ne relève pas d'un tel fournisseur. Les décisions des organes réglementaires et les procédures qu'ils utilisent seront impartiales à l'égard de tous les participants sur le marché.

6. Répartition et utilisation des ressources limitées

Toutes les procédures concernant l'attribution et l'utilisation des ressources limitées, y compris les fréquences, les numéros et les servitudes, seront mises en oeuvre de manière objective, opportune, transparente et non discriminatoire. Les renseignements sur la situation courante des bandes de fréquence attribuées seront mis à la disposition du public, mais il n'est pas obligatoire d'indiquer de manière détaillée les fréquences attribuées pour des utilisations spécifiques relevant de l'Etat.

Source : OMC

Tableau 3. Statut de la téléphonie Internet dans certains pays Membres de l'OCDE

| | 1996 | 1998 |
|------------------|--|---|
| Australie | Les services pour données sont soumis à une réglementation minimale. | Il est probable que tout fournisseur serait considéré comme un fournisseur de services au public et à ce titre serait soumis aux règles traditionnelles applicables à ces fournisseurs. |
| Canada | Selon le CRTC, tous les services de téléphonie vocale sont traités de la même manière, y compris la téléphonie Internet. | Le CRTC a estimé que la plupart des fournisseurs de services Internet n'étaient pas des opérateurs de télécommunications exploitants et que de ce fait, ils ne devaient pas être réglementés. Si un FSI souhaite devenir opérateur d'infrastructures, il sera alors soumis aux mêmes obligations et conditions que les autres opérateurs d'infrastructures. |
| Danemark | Les services de téléphonie vocale internationale assurés sur Internet ne sont pas définis et/ou traités différemment des services de téléphonie vocale internationale assurés par d'autres moyens. | Pas de réglementation. |
| France | Le cadre général de la réglementation applicable à la téléphonie vocale s'appliquerait aussi à la téléphonie vocale publique sur Internet. | La loi française définit les services téléphoniques offerts au public d'une façon qui est indépendante de la technologie utilisée. Dans ces circonstances, le fournisseur de services téléphoniques publics est soumis aux mêmes règles, qu'il utilise l'Internet ou n'importe quelle autre plate-forme. |
| Japon | Il n'y a pas de définition particulière de la téléphonie vocale sur Internet et ni traitement particulier ni réglementation des services de téléphonie vocale sur Internet. | Les opérateurs de télécommunications qui fournissent des services de téléphonie internationale sur Internet sont tenus de soumettre un rapport sur leur volume de trafic. Les services de téléphonie sur Internet sont définis comme des "services de télécommunications consistant à convertir du son en des paquets du protocole Internet et à utiliser un système de commutation de paquets pour leur transmission". |
| Mexique | Pas de restrictions. | Les fournisseurs de services Internet sont considérés comme des fournisseurs de services à valeur ajoutée. Ceux-ci ne peuvent offrir des services de téléphonie au public. |
| Nouvelle-Zélande | Les services de téléphonie sur Internet ne sont définis ou mentionnés dans aucune législation. | Ces services ne sont pas définis. Les opérateurs de services de téléphonie vocale internationale assurés sur Internet, raccordés au RTPC aux deux extrémités, ont l'obligation de s'enregistrer aux termes du Règlement des télécommunications (services internationaux) de 1994. |
| Norvège | L'offre de services de téléphonie vocale publique par des opérateurs autres que ceux de l'OTP n'est pas autorisée. | Les services de téléphonie vocale nationale et internationale fournis sur l'Internet seront définis et traités comme des services de téléphonie publique, pour autant qu'ils sont comparables en qualité à ceux du RTPC. |

Tableau 3. Statut de la téléphonie Internet dans certains pays Membres de l'OCDE (suite)

| | 1996 | 1998 |
|-------------|--|--|
| Suisse | | La téléphonie vocale sur Internet est considérée comme un service de télécommunications et à ce titre soumis à la législation sur les télécommunications. Elle n'est pas considérée comme faisant partie du service universel et n'est donc pas soumise aux obligations légales applicables à ce service et aux fournisseurs correspondants. |
| Turquie | Les services vocaux ne sont pas autorisés sur Internet. | |
| Royaume-Uni | Cette technologie n'est pas encore suffisamment développée pour qu'on puisse déterminer son statut au regard de la réglementation. | Il est probable que la téléphonie sur Internet serait traitée comme une forme de revente. |

Source : OCDE, *Perspectives des communications 1997* et *Perspectives des communications 1999*.

NOTES

1. En novembre 1998, on dénombrait 83 membres de l'OMC ayant inclus les télécommunications de base dans leur liste d'engagements (voir OMC, Services de télécommunications, S C/W/74).
2. Déclaration des entreprises sur l'incidence de la libéralisation des télécommunications, effectuée à l'occasion de la conférence ministérielle de l'OCDE "Un monde sans frontières : concrétiser le potentiel du commerce électronique mondial", 8 octobre 1998.
3. Voir le document de l'OMC WT/COMTD/W/51, 23 novembre 1998.
4. Ainsi, les recettes ont progressé de 5.3% pour France Telecom entre 1997 et 1998, de 11.2% pour Telenor (Norvège), de 5.1% pour Swisscom, de 5.9% pour Belgacom et 3.4% sur les six premiers mois de 1998 pour Deutsche Telekom.
5. Dans certains pays, l'abandon du système des licences individuelles pourrait nécessiter une modification de la Constitution, quand celle-ci impose un système de concessions. Dans d'autres pays, il faudrait peut-être réviser la Loi sur les télécommunications.
6. C'est notamment le cas aux Pays-Bas, où les premiers entrants ont obtenu leur licence dans le cadre d'une évaluation comparative alors que les suivants l'ont obtenue par appel d'offre. En Grèce, les premiers entrants sur le marché ont obtenu leur licence par appel d'offre, alors que le troisième entrant a reçu sa licence directement.
7. La révocation n'est possible que dans des circonstances très particulières.
8. S/GBT/4/ 15 février 1997, p. 2.
9. FCC, *Report on International Telecommunications Markets 1997-1998*, 7 décembre 1998.
10. Voir DSTI/ICCP/TISP(99)4/FINAL *Développement des infrastructures pour le commerce électronique : évolution de l'offre et des tarifs concernant les lignes louées*.
11. L'Autorité allemande des télécommunications et des postes a décidé que le marché IMT-2000 (UMTS en Europe) était un marché distinct du marché des services mobiles cellulaires (GSM).
12. A savoir la téléphonie vocale, la transmission de données par commutation de paquets, le télégraphe, la télécopie, les services de circuits loués privés, le courrier électronique, la messagerie vocale, l'extraction en ligne d'informations et de données, l'échange de données informatisées, les services de télécopie enrichis à valeur ajoutée, la conversion de codes et de protocoles, le traitement en ligne d'informations et/ou de données, et les autres services.
13. Organisation mondiale du commerce, Conseil du commerce des services, Services de télécommunications, Note d'information du Secrétariat, S/C/W/74, 8 décembre 1998.
14. OMC, *Rapport du Groupe des télécommunications de base*, S/GBT/4, 15 février 1997.

15. *A New Federal Communications Commission for the 21st Century*, FCC, mars 1999.
16. Voir la *Synthèse des résultats de la consultation publique sur le Livre vert sur la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information : points à approfondir*, SEC(98)1284, 29 juillet 1998.