

LA MISE EN OEUVRE DE L'ACCORD DE L'O.M.C. SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS DE BASE

Abdallah BENHAMOU

Maître de Conférences, Faculté de Droit, Université de Tlemcen.

I - INTRODUCTION

L'adoption, le 17 février 1997 du Quatrième protocole relatif aux télécommunications de base a été saluée, un peu exagérément, comme un événement très important dans les relations commerciales internationales, voire dans les relations économiques mondiales. La presse n'a pas manqué de souligner le caractère mondial du protocole, alors qu'il ne rassemble qu'à peine un peu plus de la moitié des membres de l'OMC ⁽¹⁾. L'état d'euphorie qui a traversé les principales capitales occidentales, et parfaitement exprimé par le Directeur général de l'OMC ⁽²⁾, est certainement dû à la longueur et à la complexité des négociations poursuivies pendant près de trois ans ⁽³⁾. Il importe de s'interroger sur la portée effective de cet accord dans le sens d'une réelle libéralisation du commerce des services des télécommunications, ainsi que sur les problèmes susceptibles de naître à l'occasion de sa mise en oeuvre.

-
1. Voir I. GAVANON «Commerce international des télécommunications : une libéralisation progressive». *Revue de droit des affaires internationales*, 1997, n° 6, pp. 711-724.
 2. Voir FOCUS Bulletin d'information de l'OMC, n° 16, février 1997.
 3. Commencées en mai 1994, les négociations ont pris fin le 17 février 1997, avec l'adoption définitive de l'Accord.

Au delà des appréciations divergentes qui ont été faites sur la valeur de cet accord ⁽⁴⁾ , il y a lieu de mentionner son apport à l'émergence d'un droit international des télécommunications. En effet les implications juridiques d'un tel accord sur la mise en place d'un cadre juridique international propre au secteur des télécommunications ne sont pas à sous estimer. Un auteur affirme que l'existence du droit international des télécommunications accomplit deux exigences «la première consiste à établir des règles internationales entre différents sujets internationaux en matière de transmission et de réception de signaux. La deuxième est de rassembler en un corps cohérent des règles qui sont consignées dans des instruments qui sont aussi nombreux que variés ⁽⁵⁾.

La caractéristique de cette branche du droit international réside principalement dans son objet. Celui-ci se caractérise par sa diversité, d'une part, et sa mobilité d'autre part.

L'étendue et la diversité du sujet sont parfaitement illustrées par la définition traditionnelle des télécommunications. Celles-ci se définissent comme «toute transmission, émission ou réception de signes, signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de renseignements de toute nature, par fil, radioélectricité, optique ou autre système électromagnétique» ⁽⁶⁾ . Ainsi le droit international des télécommunications s'intéresse aux aspects techniques relatifs à l'installation des réseaux, les satellites, les messages véhiculés... Font également partie des préoccupations de ce droit, les règles relatives à la coopération internationale dans sa double dimension commerciale et de développement. L'établissement

4. Voir W. J. DRAKE and E. M. NOAM «Assessing the WTO Agreement on Basic Telecommunications» in «Unfinished Business telecommunications after the Uruguay Round» . Edit by Gary Clyde Hufbauer and Erika Wada; Washington 1997. Dans cet article l'un des auteurs essaie de démontrer le grand progrès que constitue la conclusion de cet accord, et le deuxième auteur en souligne les limites.

5. Voir B. TCHIKAYA «Le droit international des télécommunications». Paris, PUF, 1998, p 5.

6. Voir Annexe de la Constitution de l'UIT n° 1012 et Article 2 du Règlement des télécommunications. In «Actes finals de la Conférence administrative mondiale télégraphique et téléphonique», Melbourne, UIT, 1988.

de ces règles devrait, par ailleurs, tenir compte de la diversité des acteurs intervenants dans le domaine des télécommunications. En effet, à l'instar de nombreux secteurs de l'activité économique mondiale, l'État n'est plus le seul opérateur dans le domaine des télécommunications. Cette situation rend difficile l'élaboration d'un cadre juridique à caractère interétatique qui puisse intégrer des entités juridiques autres que les États .

L'autre particularité réside dans la mobilité du domaine couvert par ce droit. En effet «le droit international des télécommunications est sans doute l'un des rapports internationaux dans lequel le fait précède souvent la règle. Chaque jour voit arriver un nouveau système international de télécommunications aux multiples conséquences juridiques, alors que les systèmes antérieurs laissent encore perplexes le juriste» (7) .

Cette particularité nous renseigne beaucoup sur le caractère, maintenant jugé dépassé, de l'accord de l'OMC sur les télécommunications de base.

La prise en charge du secteur des télécommunications par le GATT puis par l'OMC est une chose tout à fait naturelle, à partir du moment où l'aspect commercial de ce secteur est devenu de plus en plus important. Les télécommunications sont considérées comme faisant partie des services, et à ce titre l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) leur est applicable. Toutefois au regard de la spécificité du domaine des télécommunications, il a fait l'objet de négociations séparées qui ont abouties à l'adoption du Quatrième protocole.

Afin de nous permettre d'évaluer les implications juridiques de cet instrument juridique sur les télécommunications globales, nous allons examiner successivement, le contexte technique dans lequel il a été élaboré, le contenu du cadre juridique régissant les télécommunications de base et enfin les problèmes soulevés à l'occasion de la mise en oeuvre de cet accord .

7. Voir B. TCHIKAYA op cit p. 11.

II - LES MUTATIONS TECHNIQUES DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Lorsqu'on évoque les télécommunications, on distingue généralement entre les installations, le matériel, les services et l'information.

L'infrastructure des télécommunications est composée d'installations de transmissions (câbles en cuivre et autre matériel interconnecté possédé et exploité par les administrations des télécommunications), le terminal le plus courant est un combiné téléphonique, comprenant également les accessoires pour le branchement sur ordinateur.

Le service international de télécommunications est généralement défini comme «la prestation de télécommunications entre bureaux ou stations de télécommunications de toute nature, située dans des pays différents ou appartenant à des pays différents» ⁽⁸⁾. Cependant, il est souvent opéré une distinction entre services de base et services améliorés ou à valeur ajoutée. La séparation entre les deux catégories n'est pas aisée. Certaines législations nationales ont réussi à cerner les deux catégories. Ainsi, aux États-Unis d'Amérique, par exemple, l'autorité réglementant les télécommunications a défini les télécommunications de base comme étant la téléphonie vocale offerte au grand public, tandis que les services améliorés sont ceux qui utilisent «des applications de traitement sur ordinateur se répercutant sur la présentation, le contenu ou des aspects analogues d'une information transmise par un abonné ; fournissent à l'abonné une information additionnelle ou structurée ou supposant l'interaction de l'abonné avec l'information stockée» ⁽⁹⁾.

Enfin l'information, ou la teneur des messages transmis par télécommunications, a traditionnellement été considérée comme séparée de la fonction de transport assurée par les exploitants du réseau. A vrai dire, il est de

8. Voir Actes finals de la Conférence administrative...op cit article 22.

9. Voir G. RUSSEL PIPE «services des télécommunications : considérations pour les pays en développement dans les négociations d'Uruguay» in Commerce des services : questions sectorielles. Genève, CNUCED, 1991, p. 58.

plus en plus difficile de faire une distinction nette entre les services de télécommunications et les services de l'information ⁽¹⁰⁾ .

Les réseaux et les services de télécommunications ont toujours été considérés comme un monopole des États souverains. Les administrations des télécommunications ont été constituées en vertu du droit public dans le but de mettre en place l'infrastructure nécessaire et de fournir des services de base reposant sur une production de masse appelée services universels. Elles ont fonctionné, et fonctionnent encore dans certains pays, sous le régime de monopole et ont souvent été exploitées comme des services publics non commerciaux ⁽¹¹⁾ .

Comme les télécommunications sont passées rapidement de la simple fourniture de services télégraphiques et téléphoniques au grand public et aux entreprises à une gamme variée de services numériques avancés conçus pour différents secteurs du marché, d'importants changements dans les législations et dans l'organisation des administrations des télécommunications se sont opérés.

En effet, le secteur a connu un processus de déréglementation qui a consisté en une adaptation du cadre réglementaire à un environnement économique, technologique, industriel et social en bouleversement ⁽¹²⁾. Cette déréglementation tient compte de l'existence et du rôle des nombreux acteurs qui interviennent dans le secteur des télécommunications : l'État, les fournisseurs de services de télécommunications, les producteurs d'équipements et les demandeurs de ces services. Par

10. L'OMC a adoptée, le 13 décembre 1996, la Déclaration ministérielle sur le commerce des produits des technologies de l'information, qui pourrait avoir une incidence sur la mise en œuvre de l'accord sur les télécommunications de base. Voir plus loin la section IV.

11. Voir «L'évolution de l'environnement des télécommunications : considérations de politique générale destinées aux membres de l'UIT». Rapport du groupe consultatif sur la politique à suivre en matière de télécommunications. Genève, UIT, février 1989.

12. Voir L. BANCEL-CHARENSOL «la déréglementation des télécommunications dans les grands pays industriels». Paris, Economica, 1996.

ailleurs, chacun de ces acteurs peut se décomposer en plusieurs entités plus ou moins dominantes dans son domaine d'intervention.

D'un autre côté, la déréglementation se traduit par un phénomène de segmentation progressive du marché des télécommunications en un grand nombre de micro-marchés. Les mesures réglementaires qui accompagnent cette transformation seraient de trois types ⁽¹³⁾ :

a - des mesures visant à autoriser l'entrée de nouveaux concurrents sur certains segments de marché ; le monopole faisant progressivement place à une concurrence censée stimuler l'offre ;

b - l'aménagement de la structure des marchés ouverts en vue d'établir une concurrence durable et de prévenir tout abus de position dominante de l'ancien monopole ; cet aménagement pouvant se traduire par une séparation des activités de réglementation des activités d'exploitation, par exemple ;

c - la transformation en entreprises de droit commun l'administration du téléphone, sans nécessairement passer par la privatisation.

Nous constatons donc, que la déréglementation est la conséquence directe de la double révolution économique et technologique qu'a connu le secteur des télécommunications. Cette déréglementation, qui est en fait une reréglementation, va s'effectuer au niveau national, régional et mondial. Au niveau national les grands pays industriels ont pratiquement achevés leur révolution juridique en prenant des mesures réglementaires destinées à ouvrir à la libre concurrence leur marché interne des télécommunications. Au niveau régional, l'Union européenne est arrivée à un stade très avancé dans la libéralisation des services des télécommunications. Il n'est pas exclu que d'autres groupements économiques régionaux, assez actifs, puissent libéraliser le commerce des services des télécommunications assez rapidement.

Au niveau mondial, la primauté de l'UIT avant l'intrusion de l'OMC est à souligner. Les attributions de l'UIT sont larges et consistent à : maintenir et étendre la coopération entre tous les membres de

13. Idem pages 72 et 73.

l'Union pour l'amélioration et l'emploi rationnel des télécommunications de toutes sortes ; favoriser l'assistance technique aux pays en développement ; promouvoir l'utilisation des télécommunications à des fins pacifiques, effectuer l'attribution des bandes de fréquence du spectre radioélectrique ; faciliter la normalisation mondiale des télécommunications ; procéder à des études et adopter des réglementations ⁽¹⁴⁾ .

A cet effet l'UIT dispose d'importantes attributions normatives qui sont exercées par un certain nombre d'organes de cette institution ⁽¹⁵⁾ . Il importe de relever le caractère complexe de la structure de l'UIT, où plusieurs organes coexistent avec des pouvoirs de décision plus ou moins autonomes. Cette situation a grandement affecté l'efficacité de cette organisation ⁽¹⁶⁾ . Afin de pallier à ces insuffisances et de mieux répondre aux impératifs de développement, il a été mis en place une commission chargée d'examiner la structure et le fonctionnement de l'UIT. Le rapport élaboré par cette commission critique la structure fédérale dans les termes suivants : «pour que l'Union puisse suivre le rythme de l'évolution technologique, accroître son efficacité et faire un meilleur usage des ressources disponibles dans le cadre de la structure, les secteurs doivent coopérer étroitement et les directeurs doivent travailler ensemble sous la direction du secrétaire général ⁽¹⁷⁾ .

Dans la structure actuelle de l'UIT, le secteur du développement des télécommunications occupe une place importante. Le rôle des télécommunications dans le développement économique, particulièrement au profit des pays en développement, va constituer une préoccupation essentielle de l'UIT. A cet effet, ont été instituées des conférences mondiales des télécommunications, qui se réunissent à

14. Voir Constitution et Convention de l'UIT (article 1) : actes finals de la Conférence des plénipotentiaires, Genève 1992, UIT 1993.

15. Voir «l'Union internationale des télécommunications. Vue d'ensemble». Document de l'UIT, Genève 1994.

16. Voir les critiques formulées par J. GARNIER dans «l'UIT et les télécommunications par satellites», Bruylant 1985.

17. Rapport de la Commission Warren «l'UIT de demain : les défis du changement», Genève, UIT, 1991.

intervalles réguliers. Ces conférences élaborent des directives de coopération internationale en faveur du développement et constituent des commissions d'études pour traiter des questions relatives au développement des télécommunications pour tout pays (financement, exploitation des réseaux, politique de formation...) (18) .

Cet effort d'adaptation de l'UIT est devenu nécessaire, surtout après l'intérêt de plus en plus croissant que porte l'OMC au secteur des télécommunications. En effet, le processus de déréglementation que connaît le domaine des télécommunications va certainement affecter le rôle de l'UIT, qui devrait se chercher une nouvelle orientation de ses activités. Le développement des télécommunications et la recherche d'un équilibre entre les intérêts des pays industrialisés et ceux des pays en développement en vue de la concrétisation de l'accès à un service universel, constitueront certainement des objectifs principaux de l'UIT, dans l'avenir.

L'O.M.C. s'est intéressée au secteur des télécommunications avec, cependant, des préoccupations tout à fait différentes de celles, techniques, de l'UIT. En effet, l'aspect commercial des services des télécommunications ne devait pas rester longtemps absent des discussions multilatérales du GATT/ OMC. L'intérêt que porte cette institution au secteur des télécommunications résulte en grande partie du volume que représente le commerce des services des télécommunications dans le marché mondial (19) .

L'objectif des négociations menées dans le cadre du GATT, et poursuivies et achevées sous l'égide de l'OMC, était d'obtenir des engagements en matière d'ouverture des marchés de la part du plus grand nombre de pays, afin d'accroître la concurrence dans ce secteur, en supprimant notamment les restrictions qui empêchent ou limitent la

18. Sur l'efficacité de cette pratique voir B. TCHIKAYA «la première Conférence mondiale pour le développement des télécommunications. La transcription juridique du développement au sein de l'UIT». RGDIP, 1995, n° 99, pp. 77-97.

19. Voir L. RAPP «Les accords du GATT et les activités de télécommunications» in «la réorganisation mondiale des échanges. Problèmes juridiques» . Colloque de la SFDI de Nice. Paris, Pédone, 1996, pp. 153-162.

fourniture de services par les sociétés étrangères. En 1995, les recettes tirées du commerce des services des télécommunications au niveau mondial se sont élevées à plus de 600 milliards de dollars US, soit 2,1 % du PIB mondial. Les recettes tirées des services mobiles étaient estimées à près de 82 milliards de dollars, soit près de 14 % des recettes totales. Les recettes tirées des services internationaux étaient évaluées à près de 63 milliards de dollars, soit 10 % des recettes totales (20) .

Qui tirerait avantage de la libéralisation du commerce des télécommunications ? Sur le plan économique les avantages sont nombreux, parmi lesquels nous pouvons citer : la disponibilité des produits et services améliorés, une baisse des prix et une augmentation des investissements. Une plus grande liberté des échanges devrait accroître la concurrence, faire baisser les prix pour la plupart des entreprises et pour de nombreux consommateurs et permettre aux premiers comme aux seconds de choisir parmi différents prestataires de services (21) . Toutefois, cette libéralisation n'est pas accueillie avec le même enthousiasme par tout le monde, notamment par certains États qui craignent de ne plus pouvoir réguler les arrivées et l'accès d'opérateurs étrangers sur leur marché national. En vérité, dans un système de libéralisation le rôle de l'État ne disparaît pas totalement, mais change de nature. En effet, même si son influence directe diminue considérablement, l'État aura davantage de tâches à accomplir dans des marchés ouverts à la concurrence qu'auparavant, lorsque les services des télécommunications étaient assurés par un monopole. Les acteurs existants, ainsi que les nouveaux arrivants potentiels auront, en effet, besoin de savoir clairement quel type de réglementation sera appliqué aux questions fort complexes d'interconnexion, de numérotage, de service universel et de politique tarifaire.

Quelles réponses seront fournies à toutes ces préoccupations par l'accord de l'OMC sur les télécommunications de base ?

20. Voir Focus n° 16, février 1997.

21. Selon le Rapport de l'UIT sur le développement des télécommunications dans le monde 1996/97.

III - LE CADRE JURIDIQUE RÉGISSANT LES TÉLÉCOMMUNICATIONS DE BASE

En réalité, il y a plusieurs instruments juridiques, adoptés sous l'égide du GATT et de l'OMC, qui réglementent le secteur des télécommunications. Il y a d'abord l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), l'Annexe sur les télécommunications de base et enfin le Quatrième protocole annexé à l'AGCS relatif aux télécommunications de base. Précisons que tous ces instruments parlent de «télécommunications de base» sans en déterminer le contenu. En effet, il n'existe pas de définition internationale type de cette expression. Au début des négociations chargées d'élaborer le Quatrième protocole, les participants ont convenus d'écarter les diverses définitions en usage dans leur pays et de faire porter les discussions sur l'ensemble des services de télécommunications, à l'exception des services à valeur ajoutée ou améliorée.

Afin d'avoir une idée précise sur les règles applicables au secteur des télécommunications, il importe d'exposer et d'analyser les dispositions pertinentes des trois instruments juridiques mentionnés plus haut.

A - l'Accord général sur le commerce des services

L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) constitue le premier instrument juridique d'une telle importance où sont évoquées les télécommunications. Étant donné que les activités de télécommunications sont, dans une très large mesure, des activités de services, il était tout à fait naturel qu'un accord de l'ampleur de l'AGCS contienne des dispositions concernant directement ce secteur.

L'AGCS est l'un des principaux accords issus des longues négociations du Cycle d'Uruguay qui ont connues leur aboutissement lors de la Conférence de Marrakech d'avril 1994. Cet accord contient des règles et principes généraux que les pays signataires se sont engagés à respecter pour réduire les obstacles au commerce international des services.

Rappelons que le commerce des services est défini comme étant la fourniture d'un service par l'un des quatre modes de fournitures déterminés dans l'accord (22) :

a - le premier mode définit la fourniture d'un service comme étant celle effectuée en provenance du territoire d'un Membre et à destination du territoire de tout autre Membre, connue sous l'appellation de «fourniture transfrontière» ;

b - le deuxième mode consiste dans la fourniture d'un service par un fournisseur d'un Membre à l'intention d'un consommateur de services de tout autre Membre. C'est ce qu'on appelle «la consommation à l'étranger» ;

c - le troisième mode est représenté par la fourniture d'un service par un fournisseur d'un Membre commercialement présent sur le territoire d'un autre Membre, connue sous le nom de «présence commerciale» ;

d - enfin pour le dernier mode, il s'agit de la fourniture 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, connue sous le terme de «présence de personnes physiques» (23) .

Il est important, maintenant d'examiner la nature des obligations auxquelles sont assujettis les Membres de l'accord. Nous pouvons distinguer entre deux types d'obligations qui concernent directement les services des télécommunications : les obligations et disciplines générales, d'une part, et les engagements spécifiques, d'autre part.

Les obligations et disciplines générales sont celles généralement prévues dans la quasi-totalité des accords conclus sous l'égide du GATT et de l'OMC. Elles se présentent sous forme de principes avec des exceptions, des exemptions et autres dérogations.

22. Voir texte de l'accord dans «Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay». Textes juridiques, pp. 344- 508.

23. Pour plus de détails voir l'article premier de l'AGCS.

La clause de la nation la plus favorisée (traitement NPF) constitue la pierre angulaire du régime juridique établi par l'AGCS. Cette règle exige, principalement, que le traitement qu'un Membre accorde aux services et aux fournisseurs de services de tout autre Membre, soit non moins favorable que le traitement qu'il accorde à ceux de tout autre pays. Cette obligation fondamentale est renforcée par la prescription selon laquelle un tel traitement doit être accordé immédiatement et sans conditions ⁽²⁴⁾. Il importe de préciser que le traitement NPF n'est pas fondé sur la façon dont un Membre traite tout autre Membre de l'AGCS, mais sur la manière dont il traite tout autre pays, qu'il soit ou non participant au dit accord. Cette disposition vise sans doute à décourager les Membres à pratiquer des conditions préférentielles pour les non Membres. De telles pratiques tendraient effectivement à réduire les avantages d'une adhésion à l'accord ⁽²⁵⁾.

L'accord précise par ailleurs les modalités d'applications de la règle NPF, qui consistent, en fait, en deux principales exemptions.

La première exemption permet aux États Membres d'enfreindre la règle de traitement NPF, en déclarant des exemptions avant la fin du Cycle d'Uruguay (Article II paragraphe 2).

Ces États devaient décrire la nature de ces exemptions et expliquer pourquoi ils les estiment nécessaires. Les exemptions devant durer plus de cinq années doivent être soumises à l'examen du Conseil du commerce des services ⁽²⁶⁾, et aucune exemption ne devrait, en principe,

24. Voir C. J. BERR «l'Accord général sur le commerce des services» in AFDI 1994, pp. 748-757.

25. Voir «Accords commerciaux sur les télécommunications et réglementation». Rapport préparatoire du cinquième colloque de l'UIT sur la réglementation des télécommunications. M. TYLER et Autres, Edit Putnam; Hayes et Barlet. Genève, 1996.

26. C'est l'organe chargé d'administrer l'AGCS. Il est chargé particulièrement d'établir des disciplines pour faire en sorte que les réglementations nationales concernant l'octroi de licences aux fournisseurs de services d'autres Membres soient objectives, transparentes et ni trop rigoureuses ni trop restrictives, afin de ne pas faire obstacle à la concurrence transfrontière d'une manière incompatible avec les principes de l'AGCS.

durer plus de dix ans. Tout autre Membre cherchant à obtenir de nouvelles exemptions après le mois d'avril 1994, doit le faire conformément à une clause spécifique qui consiste à convaincre la commission ministérielle de l'OMC et au moins les trois quart des Membres de cette Organisation ⁽²⁷⁾ .

Une exception importante à cette règle a été admise pour le secteur des télécommunications. En effet, dans le cadre des négociations relatives aux télécommunications de base, le droit d'obtenir des exemptions a été prolongé jusqu'à l'aboutissement de ces négociations.

La seconde grande exemption à l'application du traitement NPF, concerne les Membres qui font partie de groupements économiques régionaux. A cet effet, un Membre de l'OMC qui appartient à l'un de ces groupements peut, sous réserves de certaines limitations, accorder un traitement plus favorable aux autres membres du groupement, à condition que ce traitement n'augmente pas le nombre d'obstacles affectant les Membres de l'AGCS qui ne font pas partie du groupement concerné ⁽²⁸⁾ .

La question qui se pose consiste à savoir ce qu'il adviendrait, en pratique, de l'obligation du traitement NPF. Dans quelle mesure, la règle de base l'emportera-t-elle sur les exceptions, ou les exceptions atténueront-elles la règle de base ? Comme nous le verrons plus loin, l'accord de février 1997 sur les télécommunications de base confère une place prépondérante aux exceptions à la règle NPF.

Concernant la transparence, l'AGCS exige de chaque État Membre de publier toutes ses lois et règlements touchant de près ou de loin le commerce des services. Il est évident que la transparence joue un rôle primordial en vue d'une réelle ouverture du marché. La publication de toute la réglementation et autres conditions affectant l'entrée sur le marché présente au moins l'avantage d'alléger la tâche des candidats à

27. Selon les dispositions de l'article IX paragraphe 3 de l'Accord instituant l'OMC.

28. En application des prescriptions traditionnelles établies par l'article XXIV du GATT 1994 relatives à la licéité des groupements économiques régionaux.

la concurrence, au moment où ils envisagent de s'introduire sur un nouveau marché (29).

Pour ce qui est des engagements spécifiques, chaque Membre les énonce sous forme d'une Liste, qui fera partie intégrante de l'accord (article XX paragraphe 3). Ces Listes sont des engagements contractuels juridiquement contraignants. Elles engagent l'État Membre concerné à accorder aux autres Membres des niveaux déterminés d'accès à son marché. L'accord prévoit, dans le respect d'une pratique traditionnelle du GATT, des mécanismes permettant d'ajouter de nouvelles Listes ou de modifier celles déjà existantes.

B - l'Annexe sur les télécommunications de base

L'Annexe complète l'Accord général sur le commerce des services. Son existence est due à la spécificité du secteur des télécommunications. Dans cet instrument juridique, le secteur des télécommunications est appréhendé sous son double rôle : en tant que secteur d'activité économique distinct et en tant que moyen de transport fondamental pour d'autres activités économiques. Les dispositions de l'Annexe s'appliquent aux «mesures d'un Membre qui affectent l'accès et le recours aux réseaux et services publics de transport des télécommunications» (paragraphe 2 de l'Annexe).

L'Annexe donne un certain nombre de définitions qui permettent d'aider à déterminer son champ d'application. C'est ainsi que :

- «le service public de transport de télécommunications» signifie tout service de transport de télécommunications qu'un Membre oblige, expressément ou de fait, à offrir au public en général. De tels services peuvent inclure, entre autres, les services téléphoniques et télégraphiques, le télex et les services de transmission de données qui supposent d'une manière générale la transmission en temps réel d'informations fournies par le client entre deux points ou plus sans qu'il y ait modification quelconque de bout en bout de la forme ou du contenu des informations en question (paragraphe 3 b) ;

29. Voir les développements consacrés à ce point dans «Accords commerciaux sur les télécommunications et réglementation» op cit pages 6 et 7.

– «un réseau public de transport des télécommunications» signifie l'infrastructure publique qui permet les télécommunications entre deux extrémités terminales définies du réseau ou plus (paragraphe 3 c) ;

– «la communication interne des sociétés» s'entend des télécommunications par lesquelles une société communique sur le plan interne avec ses filiales, succursales et, sous réserve des lois et réglementations intérieurs d'un État Membre, avec ses sociétés affiliées et par lesquelles les dites filiales, succursales et sociétés communiquent entre elles.

Le mérite de ces définitions réside dans le fait qu'elles proposent une définition générale des services de télécommunications de base. Toutefois, il n'est pas mentionné que l'Annexe ne s'appliquerait pas aux services à valeur ajoutée. Par contre, il est précisé que ce document ne s'applique pas aux réseaux ou services privés, tels que les réseaux d'entreprises et les réseaux desservant des groupes fermés d'usagers (paragraphe 2 a), ainsi que la distribution par câble et la diffusion de programmes radiophoniques ou télévisuels (paragraphe 2 b).

Des exceptions ont été introduites au champ d'application de l'Annexe afin de rassurer certains pays, et particulièrement les pays en développement, qui craignent que les dispositions de cet instrument ne les engagent à libéraliser leurs réseaux et services publics de transport des télécommunications avant qu'ils ne soient prêt à le faire, et que les fournisseurs de services d'autres Membres n'obligent ces réseaux à fournir des équipements ou des services que ne leur permet pas l'état actuel de leur capacité technique⁽³⁰⁾. A cet effet l'Annexe précise qu'aucune de ses dispositions ne sera interprétée :

a - comme obligeant un Membre à autoriser un fournisseur de service de tout autre Membre à fournir des réseaux et services publics de transport de télécommunications autrement que selon les modalités prévues dans la Liste de ce Membre (par 2 c i).

b - comme obligeant un Membre ou ses fournisseurs de services «à établir, à construire, à acquérir, à louer, à exploiter ou à fournir des

30. Idem pages 30 et 31.

réseaux ou services de transport des télécommunications qui ne sont pas offerts au public en général (par 2 c II).

Les principes régissant l'Annexe sont, dans l'essentiel, les mêmes que ceux énoncés dans l'Accord général sur le commerce des services, avec en plus des précisions spécifiques au secteur des télécommunications.

Concernant la transparence, par exemple, le paragraphe 4 de l'Annexe précise l'article III de l'AGCS, en énumérant certains types de renseignements qui doivent être mis à la disposition du public afin de permettre l'accès aux réseaux et services publics de transport des télécommunications d'un Membre. Il s'agit des tarifs et autres conditions de services, les interfaces techniques, les organismes responsables de l'élaboration des normes, les conditions à remplir pour le raccordement des équipements terminaux et autres, les prescriptions en matière de notification, d'enregistrement et d'octroi de licences.

La principale clause de l'Annexe consiste à exiger de chaque Membre qu'il fasse en sorte que tout fournisseur de services de tout autre Membre se voit accorder l'accès et le recours aux réseaux et services publics de transport des télécommunications de ce Membre «suivant des modalités et à des conditions raisonnables et non discriminatoires» pour assurer la fourniture d'un service repris dans la Liste du dit Membre (par 5 a). L'Annexe précise que l'expression «non discriminatoire» désigne non seulement le traitement NPF et le traitement national tels que définis dans l'AGCS, mais aussi 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»⁽³¹⁾. L'Annexe précise, ensuite la manière dont les membres devraient mettre en application cette obligation. A cet effet, ce document exige de chaque État Membre qu'il fasse en sorte que les fournisseurs de services des autres membres disposent de l'accès et recours à «tous réseaux et services publics de transport des télécommunications offert à l'intérieur ou au

31. Voir paragraphe V et notes de bas de pages de l'Annexe.

delà de la frontière du dit Membre» (par 5 b). L'Annexe évoque aussi la possibilité pour les fournisseurs de services : de raccorder des équipements terminaux ou autres qui sont reliés au réseau, d'interconnecter les circuits privés d'un fournisseur de services avec des réseaux et services publics de transport.

Il importe de souligner que l'adoption de l'Annexe sur les télécommunications de base n'a pas provoqué une accélération notable dans le sens d'une plus grande ouverture des marchés des télécommunications. Il est vrai que cet instrument juridique est formulé d'une manière générale qu'il ne pouvait constituer, à lui seul, le déclic pour une libéralisation franche du secteur. L'Annexe n'est venue que pour souligner la spécificité des télécommunications par rapport aux autres services couverts par l'Accord général sur le commerce des services. Comme ce dernier n'est qu'un «accord cadre», avec les limites reconnues à ce genre d'instruments en droit international, il était nécessaire, voire indispensable, d'élaborer et de conclure un accord spécifique sur les télécommunications. C'était l'objectif des négociations ouvertes en avril 1994 et achevées le 17 février 1997 par l'adoption du Quatrième protocole relatif aux télécommunications de base.

C - LE QUATRIÈME PROTOCOLE DE L'AGCS RELATIF AUX TÉLÉCOMMUNICATIONS DE BASE

A l'issue de la Conférence de Marrakech d'avril 1994, où de nombreux accords ont été signés, y compris celui relatif aux services et ses annexes, la plupart des négociateurs ont constaté que les engagements spécifiques souscrits par les membres, en ce qui concerne les services des télécommunications, n'auraient que peu d'incidences sur l'ouverture des marchés à la concurrence internationale. Ainsi, sur les 48 Listes concernant ce secteur, uniquement 19 prévoyaient des engagements relatifs aux télécommunications de base. De plus, la portée de ces engagements varie considérablement d'une Liste à une autre. Quelques Listes ne comportaient qu'un engagement portant sur un seul sous-secteur des télécommunications de base, comme les services de télécopie

ou de transmission de données, alors que d'autres Listes énonçaient des engagements pour deux ou trois services de base ⁽³²⁾ .

Il faut souligner, par ailleurs, que plusieurs participants au Cycle d'Uruguay, dont les régimes adoptés dans le domaine des télécommunications étaient nettement favorables à la concurrence, avaient déjà présenté des offres visant largement à permettre l'accès d'opérateurs étrangers à leur marché. Toutefois, ayant pris connaissance de la décision de l'OMC de prolonger les négociations, la plupart de ces pays ont retiré de leurs Listes définitives les engagements qu'ils proposaient.

Dès 1992, les participants au Cycle d'Uruguay ont commencé à étudier la possibilité d'une prolongation des négociations sur la libéralisation des télécommunications de base au delà de la fin du Cycle. La principale raison de ce traitement particulier est due aux nombreux changements que connaissaient les réglementations nationales dans le domaine. Cette optique permettrait, par ailleurs, de parvenir à des engagements plus significatifs et de perpétuer les négociations sur un plan multilatéral plutôt que bilatéral. Il a été décidé, donc, au cours de la réunion ministérielle de Marrakech d'avril 1994, d'instituer le Groupe de négociations sur les télécommunications de base (NGBT)⁽³³⁾. Le NGBT cherche à aller au delà de ce qui a été réalisé lors du Cycle d'Uruguay, afin de progresser encore, sur un plan multilatéral, vers une ouverture des marchés des télécommunications. La Décision portant création du NGBT stipule que les négociations «devraient être globales et ne devraient exclure à priori aucun service de télécommunications de base» (par 2). Bien qu'il n'y ait pas eu de définition précise et définitive de ce que recouvrent les télécommunications de base, une liste de cette catégorie de services a été établie, au cours du Cycle d'Uruguay, pour indiquer les différents types de services sur lesquels peuvent porter les engagements proposés au cours des négociations. Il s'agit, notamment des services suivants : services de

32. Pour plus de détails, voir «Accords commerciaux sur les télécommunications.. » op cit p. 39 et s.

33. voir Décision ministérielle sur les négociations sur les télécommunications de base, jointe à l'Acte final du Cycle d'Uruguay. Textes juridiques, pp.485 -486.

téléphonie vocale, services de transmission de données à commutation par paquets, services de transmission de données avec commutation de circuit, services de télex, services de télégraphie, services de télécopie et services de circuits loués à usage privé ⁽³⁴⁾ .

La tâche du NGBT s'avéra assez difficile, parce qu'il fallait débattre sur des questions réglementaires, mais également sur les aspects techniques du commerce des services des télécommunications. La première mission de ce groupe a consisté à recueillir le plus d'informations possibles sur les politiques nationales en matière de télécommunications et les régimes juridiques les concernant. Ces informations sont obtenues à partir d'un questionnaire adressé aux participants au NGBT. Les réponses à ce questionnaire ont permis de dresser un inventaire montrant les pays qui font obstacle à la concurrence étrangère sur les marchés et les obstacles qui peuvent être atténués du fait des négociations entreprises au sein du NGBT. Le questionnaire a également fourni des informations sur les organismes et les pratiques que certains participants souhaitaient voir figurer dans des engagements additionnels.

Par ailleurs, l'un des principaux rôles des réunions du NGBT consistait à débattre des détails de ce qu'on appelle les «questions techniques», relatives à la façon dont les engagements peuvent être énoncés clairement.

Concernant l'aspect réglementaire, le débat s'est axé sur la recherche d'un commun accord, sur le rôle que jouent les obligations de l'AGCS, pour résoudre efficacement certains problèmes formulés par les Membres, notamment ceux relatifs à la nécessité d'organismes de réglementation et de pratiques réglementaires appropriées, afin d'assurer une mise en œuvre effective des engagements.

Nous constatons, donc, que le NGBT devait surmonter de nombreux obstacles avant l'aboutissement des négociations. Finalement ces dernières se sont achevées le 17 février 1997 par l'adoption du Quatrième

34. Le système de classification comprend également certains services à valeur ajoutée dont un grand nombre figure sur les Listes d'engagements souscrits lors du Cycle d'Uruguay. Il s'agit, entre autres, du courrier électronique, messageries vocales, recherche d'informations en ligne et sur base de données, conversion de code et de protocole..

protocole sur les télécommunications. La principale disposition de cet accord stipule qu'«à l'entrée en vigueur du présent protocole, une Liste d'engagements spécifiques et une Liste d'exemptions des obligations énoncées à l'article II concernant les télécommunications de base annexées au présent protocole pour un Membre compléteront ou modifieront, conformément aux modalités qui y sont spécifiées, la Liste d'engagement spécifique et la Liste d'exemptions des obligations énoncées à l'article II de ce Membre» (35) .

Il importe de préciser que le protocole sur les télécommunications de base s'inscrit dans le cadre général établi par l'AGCS qui a pour objet d'instituer un cadre multilatéral composé de principes et de règles pour le commerce des services, «en vue de l'expansion de ce commerce dans des conditions de transparence et de libéralisation progressive», l'objectif étant «d'obtenir sans tarder une évolution progressive des niveaux de libéralisation du commerce des services. Pour atteindre ce but, sont prévues des séries de négociations multilatérales successives visant à promouvoir les intérêts de tous les participants sur une base d'avantages mutuels et à assurer un équilibre global des droits et obligations, compte dûment tenu des objectifs de politiques nationales» (36) .

Donc le protocole est le fruit de ces négociations prescrites par l'AGCS. Est-ce qu'il a répondu à ces prescriptions ? Nous tenterons de répondre à cette question en examinant les conditions de mise en œuvre du protocole sur les télécommunications de base.

IV - PROBLÈMES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE RENCONTRES À L'OCCASION DE LA MISE EN OEUVRE DU PROTOCOLE

L'objectif du Quatrième protocole relatif aux télécommunications de base est d'amener l'ensemble des pays à considérer ce secteur comme relevant du domaine commercial et donc l'assujettir aux règles de

35. Article premier du protocole sur les télécommunications de base. Voir texte dans Focus n° 16, février 1997.

36. Préambule de l'Accord général sur le commerce des services.

l'OMC. Cet objectif ne sera atteint qu'avec l'instauration d'une véritable libéralisation du secteur. D'où la question suivante : est-ce que la libéralisation du commerce des services des télécommunications est désormais assurée après l'entrée en vigueur de l'accord de l'OMC sur les télécommunications de base ? La réponse n'est pas aisée pour un certain nombre de considérations, parmi lesquelles les conditions de mise en œuvre de cet accord.

Un premier problème réside dans le fait que plusieurs textes sont applicables aux télécommunications de base. Concernant uniquement les accords conclus sous l'égide de l'OMC, nous pouvons citer l'accord sur les obstacles techniques au commerce (notamment en matière de normes), les Listes de concessions tarifaires (concernant les équipements), qui peuvent affecter le commerce des télécommunications. Le code des marchés publics ainsi que les nouvelles règles sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce concerne également le secteur des télécommunications. Sans oublier les règles régissant le commerce de produits des technologies de l'information. Ce dernier secteur a fait l'objet d'une Déclaration ministérielle de l'OMC qui prévoit l'élimination des droits de douane et autres impositions frappant les produits de technologie de l'information, d'ici à l'an 2000, sur une base NPF (37). De nombreux produits visés par ces règles relèvent du secteur des télécommunications. Il s'agit des ordinateurs (y compris les systèmes informatiques complets et les ordinateurs portatifs, ainsi que les éléments tels que les unités centrales de traitement, claviers, imprimantes...) et le matériel de télécommunications (y compris les postes téléphoniques, télécopieurs, appareils de commutation, combinés de postes téléphoniques d'utilisateurs, appareils d'émission ou de réception pour la radiodiffusion...) (38).

A ces instruments juridiques disparates et d'inégale valeur, il convient d'ajouter l'Accord général sur le commerce des services et ses

37. Déclaration ministérielle sur le commerce des produits des technologies de l'information, adoptée le 13 décembre 1996 à Singapour. Voir texte in Focus n° 17, mars 1997.

38. Voir Focus n°17, p. 3.

annexes. Donc, l'un des problèmes essentiels que pourrait rencontrer la mise en œuvre de l'accord sur les télécommunications de base est de déterminer la nature de la relation entre ce dernier et les différents autres accords. A notre avis, l'AGCS reste le texte de référence principal pour ce qui est des modalités d'application du Quatrième protocole, dont il constitue une de ses annexes. Le Conseil du commerce des services aura certainement à arbitrer entre d'éventuels conflits de «compétence».

L'autre difficulté susceptible d'être rencontrée à l'occasion de la mise en œuvre de l'accord sur les télécommunications de base réside dans la nature même des engagements souscrits. En effet la libéralisation du commerce des services des télécommunications, dans l'esprit et la lettre de l'accord, dépend des engagements unilatéraux des États participants. Plus encore, ces engagements, sous forme d'offres spécifiques et de Listes d'exemptions des obligations à la clause NPF, font partie intégrante de l'accord ⁽³⁹⁾. Le résultat est loin de ressembler à un accord déterminant les droits et obligations des pays participant d'une manière plus ou moins uniforme. C'est plutôt une juxtaposition des offres unilatérales assorties de nombreuses exemptions à l'application de la clause NPF. C'est une pratique qui s'éloigne quelque peu de la tradition du GATT/ OMC en matière d'élaboration d'accords internationaux.

Il faut dire aussi que le processus de négociation adopté par le NGBT est assez particulier, puisqu'il est basé fondamentalement sur la réciprocité. Ainsi, par exemple, chaque offre d'ouverture des marchés soumise à cet organe comporte une déclaration sous la forme suivante : « cette offre est conditionnelle. Le pays X 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 exceptions de

39. Aux termes de l'article I du protocole relatif aux télécommunications de base.

l'obligation de traitement de la nation la plus favorisée demandées par d'autres parties» (40) .

Cette manière de procéder va avoir des incidences directes sur la nature des engagements définitifs des États participants.

A la date de juin 1998, 72 gouvernements faisaient partie de cet accord, regroupant l'ensemble des pays industrialisés et une quarantaine de pays en développement. Ces pays représentent plus de 90% des recettes globales du secteur des télécommunications. Cependant, ce chiffre ne donne pas la mesure exacte de la qualité de l'adhésion à cet accord. En effet, seules les Listes d'engagement peuvent fournir des renseignements officiels et complets sur les services concernés, la portée de ces engagements ainsi que sur le degré d'ouverture des marchés. A cet égard, les exemples suivants sont édifiants (41) .

En ce qui concerne les services de téléphonie vocale, 49 Listes (couvrant 63 gouvernements) contiennent des engagements en matière de fourniture concurrentielle (définie ici comme autorisant deux fournisseurs ou plus). Ces engagements ouvrent à la concurrence la fourniture de services publics de téléphonie vocale, soit immédiatement soit progressivement, sur au moins un segment de marché, sauf dans un cas, où l'engagement en la matière n'est pris que pour un groupe fermé d'utilisateurs sur tous les segments de marché. S'agissant des services publics de téléphonie vocale par segment de marché, 44 Listes (couvrant 58 gouvernements) contiennent des engagements relatifs aux services de communications locaux, 41 Listes (55 gouvernements) concernent les services nationaux à grande distance et 45 Listes (59 gouvernements) les services internationaux. La revente des services publics de téléphonie vocale figure dans les engagements souscrits dans 30 Listes, englobant 44 gouvernements.

40. Voir «Accords commerciaux sur les télécommunications et réglementation». Op. cit p. 45.

41. Voir communiqué de presse de l'OMC du 26 juin 1998.

Concernant les engagements portant sur les autres services, on dénombre 51 Listes contenant des offres en matière de transmission de données, 48 Listes accordent l'accès aux marchés de téléphonie cellulaire/ mobile, 42 Listes incluent l'engagement d'ouvrir à la concurrence les services de circuits loués. En ce qui concerne les communications reliées par satellites, 39 Listes ont inclus des engagements portant sur quelques uns ou l'ensemble des types de services mobiles par satellite ou d'infrastructure de transport et 38 contiennent des engagements en matière de services fixes par satellite ou d'infrastructure de transport.

Par ailleurs, 10 gouvernements ont inscrits dans leurs Listes des engagements portant sur des services à valeur ajoutée, tels que courrier électronique, traitement direct de données ou recherche directe de base de données.

Ces engagements sont officiellement entrés en vigueur le 5 février 1998. Toutefois, lorsque l'application des engagements d'un État participant concernant certains services doit être progressive, la mise en œuvre effective interviendra à la date mentionnée dans la Liste.

Afin de sauvegarder la valeur des engagements pris en matière d'accès aux marchés, de nombreux participants ont suggéré que des disciplines réglementaires soient inscrites dans les Listes en tant qu'engagements additionnels ⁽⁴²⁾. A cet effet, les participants sont parvenus à élaborer un ensemble de principes couvrant des questions telles que les sauvegardes en matière de concurrence, les garanties en matière d'interconnexion, la transparence des processus d'octroi de licences et l'indépendance des organes réglementaires dans un texte négocié en commun intitulé «document de référence» ⁽⁴³⁾.

42. C'est une démarche autorisée par l'article XVII de l'AGCS dans les termes suivants: «les Membres pourront négocier des engagements pour ce qui est des mesures affectant le commerce des services qui ne sont pas à inscrire dans les Listes en vertu des articles XVI (accès aux marchés) ou XVII (traitement national), y compris celles qui ont trait aux qualifications, aux normes ou aux questions relatives aux licences. Ces engagements seront inscrits dans la Liste d'un Membre».

43. C'est un instrument, dont la valeur juridique n'est pas précisée, adopté par le GNTB le 24 avril 1994 et qui contient des définitions et des principes concernant le cadre réglementaire touchant le commerce des services des télécommunications de base.

Théoriquement, les résultats des négociations sur les télécommunications de base devraient être étendus à tous les Membres de l'OMC de manière non discriminatoire, en application de la clause NPF. Cependant, le fondement juridique de ces négociations, d'où leur spécificité, a permis à chaque participant de décider unilatéralement d'inclure ou non une exemption de l'obligation NPF.

Au 17 février 1997, neuf gouvernements ont présenté des Listes d'exemptions de l'obligation NPF à annexer au protocole. L'exemption décidée par les États-Unis a trait à la transmission unidirectionnelle par satellite et de services audionumériques. Celle qu'a prévue le Brésil se rapporte à la diffusion de programmes radiophoniques ou télévisuels reçus directement par les consommateurs. L'exemption décidée par l'Argentine s'applique à la fourniture de services fixes par satellites géostationnaire. Le Bangladesh, l'Inde, le Pakistan, Sri Lanka et la Turquie ont inscrits des exemptions visant à permettre aux pouvoirs publics ou à l'opérateur public d'appliquer des mesures différenciées, telles que les taxes de répartition, dans des accords bilatéraux conclus avec d'autres opérateurs ou pays. L'exemption prévue par Antigua permet au gouvernement d'étendre aux ressortissants des autres membres du Caricom un traitement égal à celui de ses ressortissants.

L'exposé du contenu des engagements, ainsi que la nature des exemptions nous démontre, d'une manière éclatante que le Quatrième protocole est loin de constituer un traité multilatéral selon la signification admise par l'OMC. En effet, la réciprocité est la caractéristique principale des engagements souscrits par les États participants, avec pour certains pays la consécration de la préférence régionale.

Si l'on ajoute à cela les faibles segments des services de télécommunications concernés par les engagements, il est juste d'affirmer que le Quatrième protocole n'est pas une fin en soi et ne constitue nullement l'avènement d'une révolution dans le domaine. Il représente plutôt un début, un point de départ, pour entamer de nouvelles négociations sur une base réellement multilatérale où les seules exemptions concerneraient les pays en développement.

Justement, le traitement des pays en développement pourrait constituer un autre problème dans la mise en œuvre de l'accord sur les télécommunications de base. A ce sujet, il faut rappeler que tous les accords issus du Cycle d'Uruguay accordent un ou plusieurs traitements différenciés en faveur des pays en développement, consistant, d'une façon générale, soit en des délais différés pour l'application des règles, soit en un assouplissement ou en un allègement des obligations ⁽⁴⁴⁾. Concernant le secteur des télécommunications, ce traitement est prévu dans l'article IV de l'AGCS et dans le paragraphe 6 de l'Annexe sur les télécommunications de base.

L'article IV de l'AGCS stipule que «la participation croissante des pays en développement Membres au commerce mondial sera facilitée par des engagements spécifiques négociés pris par différents Membres et se rapportant :

a - au renforcement de leur capacité nationale de fournir des services...entre autres choses, par un accès à la technologie sur une base commerciale ;

b - à l'amélioration de leurs accès aux circuits de distribution et aux réseaux d'information ;

c - à la libéralisation de l'accès aux marchés dans les secteurs et pour les modes de fournitures qui les intéressent du point de vue des exportations».

L'un des objectifs de cette disposition est de donner aux pays en développement un meilleur accès aux techniques et au savoir faire, si indispensable dans le domaine des télécommunications. Toutefois, un tel partage de connaissances doit s'inscrire dans le cadre d'engagements particuliers émanant de pays développés, or aucun engagement de ce type n'a été négocié lors du Cycle d'Uruguay.

44. Voir Th. FLORY : Rapport général au colloque de la SFDI «La réorganisation mondiale des échanges. Problèmes juridiques». Paris, Pédone, 1996, p. 107 et s.

L'Annexe sur les télécommunications de base évoque la situation des pays en développement sous l'angle de la coopération technique, en exhortant les pays industrialisés, en coopération avec les organisations internationales compétentes, à fournir aux pays en développement des renseignements concernant les services de télécommunications et leur évolution, ainsi que les techniques d'information afin de les aider à renforcer leur secteur national des services de télécommunications. L'Annexe reconnaît, par ailleurs, la nécessité d'un traitement particulier des pays les moins avancés en matière de transfert de technologie et de formation (45).

Il est utile de préciser que le traitement différencié et favorable aux pays en développement n'a pas de valeur juridique contraignante et son octroi dépend, dans une très large mesure, de la volonté de chaque pays industrialisé. D'ailleurs la doctrine actuelle de l'OMC, à la différence de celle du GATT, n'a tendance à prendre en considération que la situation particulière des pays les moins avancés.

C'est au niveau du traitement des pays en développement que l'UIT, elle qui demande à être associée à la mise en œuvre de l'accord sur les télécommunications de base, devrait intervenir pour, non seulement amener le plus grand nombre de ces pays à ratifier l'accord, mais également pour limiter les incidences négatives de la libéralisation sur le secteur des télécommunications de ces pays. Le rôle de l'UIT sera, à cet égard, autant pédagogique que technique en assurant une assistance multiforme afin de permettre aux pays en développement de bénéficier, eux aussi, des avantages de la libéralisation du secteur.

La portée du Quatrième protocole risque, également, de souffrir de l'émergence du phénomène de convergence des télécommunications. Autrement dit, cet accord peut être rapidement dépassé du fait des avancées technologiques. En effet, parmi les défis que doit relever toute réglementation en matière de télécommunications, il y a le phénomène de convergence. Ce dernier a plusieurs significations. En matière de télécommunications, ce concept peut faire référence à la fourniture de

45. Voir paragraphe 6 de l'Annexe sur les télécommunications de base.

nouveaux services sur une infrastructure existante, à la mise au point de nouvelles infrastructures et à l'amélioration de technologies et services existants, en vue d'assurer de nouvelles capacités. Il peut aussi désigner la capacité d'intégration technologique, commerciale, juridique entre des technologies, des marchés ou des structures industrielles définies sur le plan politique, qui étaient auparavant distincts les uns des autres (46).

La convergence comprend aussi une dimension internationale, puisque de nombreux services et sources d'information, qui étaient traditionnellement contrôlés au niveau national, sont désormais fournis à l'échelle mondiale. Dans la pratique, la convergence des technologies et des marchés se répercute sur les différents secteurs d'activité et les rend de plus en plus difficile à distinguer les uns des autres. L'industrie du téléphone, par exemple, a tendance à entrer sur le marché des industries de la radiodiffusion ou de la télévision et réciproquement, aussi bien sur le plan des services que sur le plan technique : les opérateurs de services téléphoniques peuvent éventuellement fournir des services de radiodiffusion, et les opérateurs de télévision câblée commencent à exploiter des services téléphoniques.

Jusqu'à présent, ces divers secteurs sont soumis à des régimes juridiques différents. Il faudrait, maintenant, trouver un cadre juridique qui puisse tenir compte du phénomène de convergence. Il faut souligner que si la convergence pose de nombreux problèmes sur le plan de la réglementation, elle crée pour les usagers de nouvelles possibilités d'utilisation des services de télécommunications, sous leurs différentes formes. En effet, bien que la convergence soit, sans doute embarrassante pour les responsables chargés de la réglementation, les avantages pour l'utilisateur seraient innombrables.

46. Pour plus de détails, voir Rapport du Sixième Colloque de l'UIT sur la réglementation. Genève, UIT, 1996.

V - CONCLUSION

La libéralisation du commerce des services des télécommunications aurait, une fois effective, une incidence importante sur l'économie mondiale et également sur le comportement des usagers. Au lendemain de l'adoption du Quatrième protocole relatif aux télécommunications de base, le Directeur général de l'OMC, a trouvé dans ce dernier de nombreux avantages ⁽⁴⁷⁾. Ces déclarations, très optimistes, visaient certainement le long terme, car le protocole tel qu'il a été conclu n'a pratiquement fait que constater un statu quo. En effet, si on examine attentivement les Listes d'engagements et les Listes d'exemptions, l'accord ne constitue qu'une transcription, au niveau international, des différentes pratiques nationales. En d'autres termes, les États participants n'ont fait que donner une caution internationale à leur politique interne, plus ou moins protectionniste.

Toutefois, le contenu de cet accord n'est pas sans importance dans la perspective des futures négociations sur le commerce des services qui vont débiter à partir de l'an 2000. C'est un point de départ important, dans la mesure où cet accord est le fruit de plusieurs années de négociations et où il n'était pas toujours facile de maîtriser tous les aspects relatifs au commerce des services de télécommunications.

Après le bref examen du cadre juridique qui régit actuellement le secteur des télécommunications de base, nous pouvons tirer les conclusions suivantes :

a - chaque État dispose toujours du droit souverain de réglementer son secteur des télécommunications, conformément à la Constitution et à la Convention de l'UIT, et d'établir son propre calendrier pour une libéralisation du marché ;

47. Le Directeur général de l'OMC avait affirmé «l'accord contribuera à abaisser les coûts pour le consommateur... c'est une bonne nouvelle pour les entreprises qui globalement dépensent plus pour les services que pour le pétrole.... Il facilite l'accès à la connaissance. Il donne aux nations, grandes et petites, riches et pauvres, une meilleure chance de se préparer aux défis du XXI siècle. L'information et la connaissance sont après tout, la matière première de la croissance et du développement dans notre monde interdépendant». Focus, n° 16, février 1997.

b - les États Membres de l'AGCS sont tenus d'appliquer le principe général du traitement de la nation la plus favorisée aux services et fournisseurs de services d'autres Membres, sauf lorsque des exemptions individuelles ont été prévues ;

c - enfin les Membres de l'OMC qui ont souscrits des engagements au titre du Quatrième protocole relatif aux télécommunications de base ont contracté des obligations importantes dans le sens de la libéralisation de leur secteur des télécommunications et de la mise en place d'un cadre réglementaire prévisible.

N'oublions pas de mentionner, enfin, que le secteur des télécommunications est un des domaines où l'inégalité de développement est la plus flagrante. De ce fait, il faut trouver des mécanismes, dans le cadre d'une réelle libéralisation, qui puissent permettre aux pays les plus défavorisés de tirer profit de celle-ci. La prise en charge de ce secteur par l'OMC va-t-elle répondre à ces attentes ? Nous savons que les impératifs de développement ne constituent pas une priorité de cette organisation ; par conséquent, il est nécessaire d'établir des mécanismes de coordination avec d'autres organismes internationaux, particulièrement l'UIT, afin de trouver une certaine complémentarité entre les nécessités de développement et celles imposées par le marché.
