

L'ALENA et la nouvelle gouvernance des télécommunications

MICHÈLE RIOUX et CHRISTOPHE PEYRON*

Au cours des années 1970, les États-Unis ont adopté une approche libérale pour accélérer le développement des technologies de l'information et des communications¹. L'événement le plus important est certainement la décision de la justice américaine imposant le démantèlement du monopole de AT&T². Les changements aux États-Unis ont eu d'importantes répercussions au niveau international. Le problème soulevé était celui de l'interconnexion de monopoles nationaux et d'entreprises concurrentielles américaines dans le cadre d'un régime international alors conçu pour interconnecter des monopoles nationaux. Les tensions suscitées par les changements aux États-Unis furent d'autant plus fortes que ces derniers, après avoir provoqué le changement sur leur territoire, ont adopté une stratégie visant à établir de nouvelles règles du jeu à l'échelle internationale afin d'exploiter leur avance dans les télécommunications et, plus généralement, dans les TIC.

Ouvrir les marchés étrangers et exporter le changement

* Michèle Rioux est professeure associée au département de sciences politiques (UQAM), directrice de recherche au CEIM et directrice du Projet d'Études sur les Technologies de l'Information et des Communications (Projet ETIC). Christophe Peyron est chercheur au Projet ETIC.

¹ Les États-Unis ont pris des mesures visant à favoriser l'émergence de nouveaux réseaux et de nouveaux services. Ils ont parallèlement obligé AT&T à accepter l'interconnexion d'entreprises qui allaient devenir de puissants concurrents et le rattachement des équipements des utilisateurs.

² L'entreprise fut contrainte d'abandonner ses activités locales ; dans le même temps, elle était autorisée à conserver l'essentiel des *Bell Labs*, à demeurer active sur le marché des équipements et des services interurbains, et à investir de nouveaux marchés concurrentiels, les services à valeur ajoutée. Concrètement, cette décision signifiait que AT&T serait désormais en concurrence avec des entreprises comme Sprint et MCI sur les segments de marchés concurrentiels et que le marché local resterait partagé entre sept monopoles régionaux, les *Baby Bells* (Bell Atlantic, NYNEX, Bell South, Southwestern Bell, Ameritech, US West et Pacific Telesis).

dans les politiques de télécommunications étaient les deux visées américaines. Pour atteindre leurs objectifs stratégiques, les États-Unis se sont dotés d'un puissant instrument, le *Telecommunications Trade Act* (1988). Sa mission était de promouvoir les intérêts des entreprises américaines sur les marchés étrangers des produits et des services de télécommunications. Confrontée à un régime international solidement établi, la stratégie américaine ne rencontrera pas de franc succès au cours des années 1980. Les résistances au changement étaient beaucoup trop fortes pour que les États-Unis atteignent des résultats significatifs très rapidement. L'émergence d'un nouveau régime international des télécommunications s'est donc opérée par un long processus d'érosion de l'ancien régime. L'intégration nord-américaine jouera un rôle majeur dans l'émergence de ce nouveau régime.

Cet article propose de situer l'ALENA dans le mouvement général de libéralisation des télécommunications et de construction d'un nouveau régime international des télécommunications, de mettre en relief les réalités de l'intégration des télécommunications en Amérique du Nord et, en dernier lieu, de s'interroger sur les nouveaux défis et les développements futurs de l'intégration nord-américaine.

L'ALENA, un accord charnière

L'ALENA fut un accord charnière dans la stratégie américaine de libéralisation des télécommunications. Il est venu consolider un processus amorcé par l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et provoqué d'importants changements qui furent, ensuite, approfondis par les accords plurilatéraux et multilatéraux conclu à l'OMC.

L'ALE : une porte entre-ouverte

À la fin des années 80, les premiers résultats de la stratégie américaine sont perceptibles. Avec la signature de l'Accord de libre-échange entre les États-Unis et le Canada (ALE), les États-Unis obtiennent du Canada l'élimination des tarifs sur les équipements de télécommunications et ouvrent une brèche dans le commerce des services jusque-là exclus des négociations commerciales.

Le moment était propice à une libéralisation des échanges bilatéraux dans le secteur des équipements. En effet, les équipementiers canadiens, au premier rang desquels on retrouve Nortel, étaient particulièrement désireux de s'assurer un accès à un marché américain aux perspectives de

croissance des plus prometteuses³. Avec l’ALE, le commerce des équipements est libéralisé, Nortel peut accéder dans de meilleures conditions au marché américain et, très vite, le Canada développe des surplus dans ses échanges d’équipements de télécommunications avec les États-Unis jusqu’à devenir la principale source des importations américaines dans ce domaine avant que le Mexique ne s’impose en 2001.

Dans le secteur des services, les résistances canadiennes furent plus grandes. Le Canada n’était pas favorable à l’idée de remettre en question les monopoles réglementés et d’introduire la concurrence⁴. On considérait que l’intérêt public était mieux défendu par la réglementation et par l’interfinancement entre les services interurbains et les services locaux. Plus fondamentalement, le Canada n’était pas prêt à envisager l’ouverture du marché aux entreprises étrangères ; l’investissement étranger dans ce secteur était perçu, à tort ou à raison, comme une menace à la souveraineté et aux valeurs canadiennes⁵.

Cela dit, une porte fut ouverte avec l’entrée en vigueur de l’ALE. Pour la première fois, les services étaient inclus dans un accord de libre-échange et ce, même si les services de base demeuraient exclus⁶. L’accord contraignait le Canada à offrir aux entreprises américaines le traitement national. Certes, il ne s’oppose pas à l’existence des monopoles et il semble neutre vis-à-vis de l’organisation industrielle « à privilégier ». Néanmoins, très rapidement, l’existence d’un double régime « services de base/services à valeur ajoutée » exercera des

³ Plusieurs décisions du CRTC avaient, depuis la fin des années 70, favorisé la concurrence sur le marché des équipements, mais le Canada n’a pas remis en cause les liens privilégiés entre Bell Canada et Nortel dont les entreprises américaines se plaignaient régulièrement. Au nombre des décisions visant à favoriser la concurrence, le Canada a permis le rattachement des équipements des utilisateurs aux réseaux des monopoles à la fin des années 70.

⁴ De toute façon, les pouvoirs du gouvernement fédéral étaient alors insuffisants pour engager la libéralisation de l’industrie.

⁵ Outre ces préoccupations, la multiplication des infrastructures et la dégradation de la qualité des services offerts aux consommateurs canadiens étaient évoquées comme les dangers potentiels d’une libéralisation des services de télécommunication. L’expérience des États-Unis démontrait certainement que ces dangers étaient réels.

⁶ La distinction entre services de base et services à valeur ajoutée offrait une souplesse appréciable, celle de juxtaposer un régime monopolistique pour les premiers et un environnement concurrentiel pour les seconds. Le Canada, qui avait refusé plusieurs demandes de la part du CNCP et les pressions des États-Unis pour ouvrir le marché des interurbains à la concurrence, pouvait maintenir la structure monopolistique. En revanche, la concurrence sur ce segment de marché existait aux États-Unis depuis 1979.

pressions sur la réglementation canadienne et sur les entreprises nationales. Ces pressions seront d'autant plus fortes que, comme Clarkson le souligne avec justesse, « Living next door to Nirvana, Canada found itself facing a revolt of business users, who were coping with severe pricing pressure from foreign competitors » qui bénéficiaient, depuis 1979, des effets de la concurrence sur le marché des interurbains⁷. Ainsi les entreprises canadiennes, confrontées à la fois à la concurrence étrangère, à la pression d'une clientèle d'affaires désireuse de bénéficier de meilleurs services à des prix plus compétitifs, et aux possibilités de contournement de leurs réseaux, réalisent les risques d'un protectionnisme inefficace et deviennent les principaux défenseurs de la déréglementation. Bien sûr, une déréglementation orchestrée de manière à leur permettre de s'ajuster graduellement à de nouvelles règles du jeu et à affronter la concurrence.

L'ALENA :

adoption du modèle concurrentiel au Canada et au Mexique

Au début des années 90, le Canada introduit la concurrence sur le marché des interurbains et adopte une nouvelle politique des télécommunications dont l'objectif prioritaire est l'établissement d'un environnement concurrentiel pour promouvoir l'innovation, la productivité et la compétitivité des entreprises canadiennes. Les considérations économiques l'emportent sur les considérations sociales et culturelles, et c'est sans surprise que le secteur des télécommunications relèvera dès lors de la responsabilité d'Industrie Canada et non plus de celle du ministère des Communications.

Lorsque l'ALENA entre en vigueur, les mesures en faveur de la libéralisation du secteur prennent une dimension nord-américaine. Le chapitre 13 porte spécifiquement sur les services de télécommunications. Certes, le Canada, comme le Mexique, s'attache à limiter la portée de l'accord et exclut, pour cette raison, les services de base⁸. Néanmoins, la

⁷ Stephen Clarkson, *Uncle Sam and Us : Globalization, Neoconservatism, and the Canadian State*, University of Toronto and Woodrow Wilson Presses, Toronto and Washington, 2002, 535 pages.

⁸ Dans le cadre de l'ALENA, les États doivent indiquer une exclusion pour se soustraire de l'obligation d'accorder l'accès à un marché donné. L'une des innovations de l'ALENA, outre de viser le commerce des services et les droits des investisseurs, fut d'introduire la méthode négative dans les négociations commerciales. Ceci signifie que les trois pays signataires ont pris des engagements généraux concernant la libéralisation des services et qu'ils devaient en exclure spécifiquement les segments de marché qu'ils désiraient protéger.

définition des services à valeur ajoutée est élargie, et la décision canadienne, alors très récente, de libéraliser le marché des interurbains s'est trouvée « verrouillée » par un engagement international. Le paysage des télécommunications canadiennes sera alors profondément bouleversé. D'une part, par l'entrée de nouveaux concurrents ; et, d'autre part, par le regroupement des anciens monopoles au sein d'une nouvelle alliance, l'alliance Stentor⁹. Deux autres grands pôles se développeront par la suite : AT&T Long Distance et Call-Net qui bénéficie d'une alliance avec Sprint USA¹⁰.

Les conséquences sur le cadre réglementaire furent tout aussi significatives. Concrètement, pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) s'ouvrait une ère sous le signe d'arbitrages de plus en plus complexes entre les différents objectifs poursuivis par la *Loi sur les télécommunications*, mais également entre les anciens monopoles et les nouveaux entrants. Si le Canada s'engage dès la *Loi sur les télécommunications* (1993) sur la voie d'une transition « ordonnée » entre les régimes monopolistique et concurrentiel, les arbitrages à mener sont complexes. Le CRTC n'aura de cesse de faire de la concurrence une réalité sur le marché des interurbains tout en cherchant à ne pas mettre en difficulté les anciens monopoles aux prises avec une vive concurrence et à élargir leur marge de manœuvre sur les marchés concurrentiels. Une réglementation asymétrique s'applique alors aux entreprises de télécommunications selon qu'elles sont d'anciens monopoles ou des concurrents de ces derniers ; les premiers seront disciplinés, les seconds encouragés à développer leurs activités. Cette réglementation asymétrique ne faisait en réalité l'affaire de personne¹¹. Le CRTC fut donc amené à défendre ses décisions réglementaires sur deux fronts ; ses décisions étaient, selon le point de vue, exagérément ou trop peu asymétriques.

La concurrence se développe donc également sur le terrain des règles du jeu. Deux phénomènes en découlent : 1) la libéralisation entraîne paradoxalement une re-réglementation des marchés concurrentiels des plus

⁹ Les anciens monopoles créeront l'alliance Stentor pour affronter la concurrence et nouer des alliances internationales.

¹⁰ Pour des raisons historiques, BC Tel (le monopole en Colombie-Britannique qui a désormais fusionné avec Telus) avait des liens avec GTE (qui a pris le nom de Verizon depuis sa fusion avec Bell Atlantic).

¹¹ Pour les concurrents, la réglementation n'était pas assez asymétrique pour discipliner les membres de l'alliance Stentor alors que pour ces derniers, le fardeau réglementaire devait être assoupli à leur égard puisque leurs concurrents étaient avantagés, notamment parce qu'ils pouvaient se concentrer sur les niches les plus lucratives et qu'ils bénéficiaient de la participation de puissantes entreprises étrangères.

complexes ; et, 2) la dimension internationale des cadres réglementaires s'accroît en fonction des engagements internationaux inscrits dans les accords de libre-échange.

Au Mexique, l'impact de l'ALENA fut sans conteste plus important qu'au Canada. L'accord signifie l'abandon de la tradition protectionniste dans les télécommunications mexicaines à la faveur d'une ouverture accrue à la concurrence. Avant l'entrée en vigueur de l'ALENA, des changements réglementaires ont permis à des entreprises étrangères d'investir dans les télécommunications mexicaines¹². En 1990, le monopole historique, Telmex, est privatisé et tombe sous le contrôle de Carlos Slim et de son entreprise Carso Global Telecom qui bénéficiera de l'apport de deux importants partenaires étrangers, France Télécom et l'entreprise américaine SBC Communications. Par contre, lors de la privatisation, le gouvernement s'était engagé à maintenir le monopole de Telmex jusqu'en 1996, date à laquelle on considérait que l'entreprise serait prête à entrer en concurrence avec de nouveaux joueurs. En 1993, une nouvelle loi sur l'investissement étranger, plus favorable aux investisseurs, fut adoptée pour faciliter les négociations de l'ALENA. Ainsi, si les restrictions dans le secteur des télécommunications furent conservées, les assouplissements du régime de l'investissement international permettaient aux entreprises étrangères un accès de plus en plus facile, notamment dans les services à valeur ajoutée¹³.

En 1995, soit deux années après la signature de l'ALENA, une nouvelle politique des télécommunications, essentiellement orientée sur la concurrence, est adoptée et le marché des interurbains est ouvert à la concurrence¹⁴. À partir de 1996, la concurrence étrangère allait se développer dans le secteur des télécommunications de base ; Avantel et Alestra, deux compagnies ayant des partenaires américains, respectivement MCIWorldCom (45%) et AT&T (49%),

¹² En 1990, l'administration Salinas, sous la contrainte d'un accord inclus dans le plan Brady, s'est engagée à libéraliser l'économie mexicaine. Peu après, plusieurs changements à la *Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera* de 1973 permettent une participation étrangère jusqu'à 49% dans les entreprises de télécommunications.

¹³ Des amendements furent apportés à la loi sur l'investissement international en 1996 lorsque le marché des télécommunications ouvert à la concurrence, les restrictions à la propriété étrangère, fixées à 49% pour les télécommunications de base et la cablodiffusion, s'appliqueraient à tous les segments du secteur des télécommunications requérant une licence. Dans certains secteurs, notamment le sans-fil, les investisseurs pourraient être autorisés à une participation supérieure à 49%.

¹⁴ La *Federal Telecommunications Law* de 1995 se substitue à la *Law of General Routes of Communications* de 1939.

allaient rivaliser avec Telmex et s'emparer de 30% de ses parts de marché dans les interurbains. Si le paysage industriel s'en trouve modifié, d'importants changements institutionnels et réglementaires sont aussi perceptibles. En effet, dans la foulée de ces réformes, deux nouvelles autorités furent créées pour surveiller la concurrence sur le marché des télécommunications, la *Comisión Federal de Competencia* (CFC) pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles et la *Comisión Federal de Telecomunicaciones* (Cofetel) pour agir à titre d'organisme indépendant de réglementation des télécommunications. Les conséquences institutionnelles de la libéralisation furent significatives, comme quoi le libre-échange requiert certainement plus que l'élimination des monopoles et l'ouverture des marchés aux concurrents étrangers. Ces nouvelles institutions reçoivent le mandat d'instaurer une réglementation favorable à la concurrence, notamment à la concurrence étrangère.

Avec l'ALENA et les réformes qui lui sont associées, l'Amérique du Nord prend résolument le virage des télécommunications concurrentielles. Abstraction faite des restrictions à l'investissement étranger qui s'appliquent au secteur des télécommunications au Canada et au Mexique, avec l'adoption aux États-Unis d'une nouvelle politique en 1996, les trois signataires de l'ALENA possèdent des régimes très similaires¹⁵. Dans les trois pays, les services à valeur ajoutée et le marché des interurbains sont ouverts à la concurrence, une réglementation indépendante s'emploie à créer un environnement concurrentiel, et la politique de la concurrence s'applique au secteur. Les conditions d'une restructuration de l'industrie des télécommunications sont réunies. Finalement, seul le marché local est encore dans les trois pays sous le contrôle de monopoles ; c'est là que l'Accord sur les télécommunications de base (ATB) prend toute son importance.

Les télécommunications de base : le chaînon manquant

Après l'interurbain, le marché local devient le nouvel enjeu de la libéralisation des télécommunications. Les États-Unis, toujours aussi soucieux d'ouvrir de nouveaux marchés pour leurs entreprises, exerceront une forte pression sur leurs partenaires commerciaux et obtiendront finalement la signature de l'ATB. D'un point de vue américain, la

¹⁵ Avec l'adoption du *Telecommunications Act* aux États-Unis, le marché local est légalement ouvert à la concurrence. Pourtant, ceci ne se traduit pas une concurrence effective puisque aucun accord d'interconnexions n'est conclu entre les nouveaux concurrents et les *Baby Bells*.

concurrence ne pouvait véritablement être effective que si le marché local était ouvert à la concurrence. Il était nécessaire d'aller au-delà de la libéralisation des services à valeur ajoutée et de libéraliser les télécommunications de base sans exclure le marché local.

En 1994, la résistance de plusieurs pays avait empêché un accord multilatéral sur les services de télécommunications de base. Une annexe à l'*Accord général sur le commerce des services* (AGCS) a porté sur l'accès aux réseaux publics de télécommunications, mais seulement quelques pays ont pris des engagements relativement aux télécommunications de base. Toutefois, l'AGCS a enclenché un processus qui allait aboutir, suite à d'intenses négociations, à l'ATB¹⁶. Ce dernier accord comporte de nouvelles listes d'engagements sur les services de télécommunications de base et un *Document de Référence* qui engage les pays à contrer les pratiques anticoncurrentielles des entreprises dominantes et à adopter un cadre de réglementation transparent, non discriminatoire et favorable à la concurrence étrangère. L'ATB met donc en place un régime international des télécommunications qui oblige les pays à modifier l'environnement institutionnel des télécommunications.

Ainsi par exemple, le Mexique s'engage à introduire progressivement la concurrence sur tous les segments du marché des télécommunications, qu'il s'agisse de la revente ou du déploiement de nouvelles infrastructures. En outre, s'il ne fait aucune concession sur les restrictions à la propriété étrangère, il respectera les principes de réglementation énoncés dans le *Document de Référence*. Les mesures prises par le Canada seront assez similaires, notamment la libéralisation du marché local et l'élimination des monopoles de Téléglobe et de Télésat (sur le marché international et sur les services de satellites fixes). Par ailleurs, les restrictions à la propriété étrangère sont assouplies sur certains segments de marché et maintenues à 46,7% des actions avec droit de vote pour les entreprises ayant le contrôle de l'infrastructure.

Avec l'*Accord sur les technologies de l'information*, l'ATB constitue l'essentiel du cadre juridique international des télécommunications¹⁷. Ce nouveau cadre est essentiellement celui que les États-Unis ont cherché à mettre en place, en

¹⁶ La *Décision ministérielle sur les négociations sur les télécommunications de base* de 1994 engageait les pays à poursuivre les négociations sur les télécommunications de base. L'ATB, signé par 69 pays en 1997, compte désormais plus de 80 pays signataires.

¹⁷ L'*Accord sur les technologies de l'information*, signé en 1996, libéralise le commerce des équipements de télécommunications.

Amérique du Nord tout d'abord, puis à l'échelle mondiale. Mettant en œuvre une stratégie tout aussi efficace que cohérente, les États-Unis ont réussi à libérer les forces de la concurrence, à favoriser une très longue période de croissance et à déstabiliser le régime international alors en place. Une nouvelle ère s'ouvrait. L'ère des monopoles était achevée, l'heure était à la constitution d'oligopoles transnationaux.

Les nouvelles télécommunications nord-américaines

L'Amérique du Nord est le premier ensemble régional à fonder le développement de son industrie des télécommunications, et plus largement des TIC, sur la concurrence et sur le leadership privé. Cet espace régional peut être considéré comme le laboratoire d'une libéralisation des télécommunications et d'une intégration fondée sur le marché dont nous pouvons à présent percevoir les limites à deux niveaux : 1) les dangers de positions dominantes (monopolisation) et de dysfonctionnements des marchés; et 2) les risques de conflits entre les partenaires commerciaux

Positions dominantes et dysfonctionnements des marchés

Le marché des télécommunications est toujours, dans une large mesure, sous la domination de quelques grandes entreprises. L'une des principales conséquences des évolutions technologiques et réglementaires fut de créer un climat propice à des mouvements stratégiques de grande ampleur. Au Canada, l'industrie s'est organisée autour de quatre grands pôles. Avec l'introduction de la concurrence sur le marché local, l'alliance Stentor s'est dissoute en deux pôles. À l'Est, Bell Canada Entreprises lancera une offensive pan-canadienne¹⁸. À l'Ouest, Telus et BC Tel, deux anciens monopoles, fusionneront. Parallèlement au renforcement de l'industrie canadienne autour de ces deux pôles bien distincts, les connexions Nord-Sud se concrétisent : Telus avec Verizon, une entreprise américaine issue de la fusion de GTE et Bell Atlantic ; BCE avec Ameritech, laquelle fusionnera ensuite avec SBC Communications. Deux autres pôles se développent autour de AT&T Canada et Call-Net, qui ont des liens avec les entreprises américaines AT&T et Sprint. Le marché canadien était donc dominé par la concurrence que se livraient ces quatre grands pôles, très actifs sur le plan des

¹⁸ BCE élargira considérablement sa couverture géographique par la prise de contrôle de Aliant, elle-même issue d'une fusion de monopoles des provinces de l'Atlantique. BCE entrera également dans le capital de MTS et passera une alliance avec SaksTel.

fusions et acquisitions. Les entreprises de télécommunications font aussi leur entrée dans les secteurs de la radiodiffusion; ainsi, BCE fera plusieurs acquisitions dont celle de The Globe&Mail et de CTV, acquisitions dont l'entreprise cherche aujourd'hui à se départir.

Sur le marché mexicain, de la même manière, l'industrie s'est concentrée autour de quelques pôles alliés à de puissantes entreprises américaines. Avantel et Alestra sont devenus les principaux concurrents de Telmex. Les trois entreprises entretiennent des liens avec MCI WorldCom pour Avantel, AT&T pour Alestra, et SBC et Sprint pour Telmex. Sur le marché américain, les manœuvres stratégiques seront de plus grande ampleur encore. Les *Baby Bells*, qui sont passées de sept à quatre, investissent davantage à l'étranger et développent de nouvelles activités. Une logique de convergence industrielle s'impose aussi à la fin des années 90. La fusion MCI/WorldCom, celle entre AOL et Time Warner et l'acquisition de TCI et de MediaOne par AT&T témoignent de cette nouvelle dynamique. L'industrie américaine se consolide et mène un mouvement de convergence pour accélérer l'émergence de la société de l'information et s'assurer un leadership mondial.

Les alliances et fusions furent tolérées, voire même encouragées par les autorités nationales. Si la concurrence était recherchée, d'autres considérations, de nature stratégique, favorisaient une attitude plus souple vis-à-vis des restructurations en cours. Celles-ci puisaient en effet leur légitimité dans les avantages que la concentration devait procurer en termes d'efficacité économique, d'innovation, et par conséquent, de compétitivité. Les grandes entreprises ont ainsi profité d'un espace de liberté pour déployer leurs stratégies et les cadres réglementaires ont misé, non sans risque, sur les pressions concurrentielles d'un marché global emporté par l'innovation technologique pour limiter les effets anticoncurrentiels de la concentration. Pour favoriser la concurrence, les États ont adopté une approche pro-active qui consiste à modifier les cadres réglementaires et à favoriser l'entrée de nouveaux joueurs plutôt que d'interdire la création de méga-entreprises. La concentration était censée favoriser les forces créatrices d'une nouvelle économie, et favoriser ainsi le développement d'une nouvelle société de l'information¹⁹.

C'est en Amérique du Nord, plus particulièrement aux

¹⁹ Les investissements considérables que demandent le développement des réseaux à large bande, la convergence industrielle et le développement d'une connectivité globale ont joué en faveur de la concentration.

États-Unis, que la nouvelle gouvernance des télécommunications a eu les effets les plus désastreux. Il était attendu de la nouvelle gouvernance des télécommunications qu'elle favoriserait un processus de destruction créatrice qui allait dynamiser un secteur des télécommunications figé tant par les pratiques routinières des monopoles que par les carcans réglementaires. Autant de promesses déçues qui mettent en lumière les risques bien réels de dysfonctionnement du marché.

Soutenues par la frénésie des marchés financiers, les entreprises se sont engagées dans des stratégies ambitieuses. Le marché était euphorique et les promesses de la nouvelle économie étaient sans cesse réévaluées à la hausse. Les illusions face aux grandes manœuvres ont disparu avec l'éclatement de la bulle spéculative sur les valeurs technologiques. Les synergies espérées n'avaient pas eu lieu, il y eut peu de gains en termes d'efficacité et d'innovation par rapport à la première moitié des années 90. Pire, des pratiques frauduleuses furent dévoilées au grand jour ; le cas de WorldCom est l'exemple le plus révélateur de cette dérive de la gouvernance corporative.

Les anciens monopoles s'en sortent par contre assez bien ; ils ont résisté à l'éclatement de la bulle spéculative et restructuré leurs activités. À l'inverse, les nouveaux venus ont souffert de la conjoncture au point que nombre d'entre eux ont disparu. Qu'il s'agisse de Telmex, de BCE, ou de AT&T et des *Baby Bells*, les grandes entreprises ont conservé un fort pouvoir de marché qui, sur certains segments de marché, se traduit par des parts de marché supérieures à 90%. La déréglementation a ouvert la voie à la constitution de puissants oligopoles et la conjoncture de crise a eu pour effet d'exacerber ce phénomène et d'offrir aux anciens monopoles l'opportunité d'un retour en force. Ces évolutions justifient un questionnement sur la viabilité et l'efficacité d'un environnement concurrentiel, de la gouvernance privée et d'une intégration régionale fondée sur les forces du marché.

La nouvelle gouvernance des télécommunications nord-américaines fait face à d'importants défis. Toutefois, il semble que les solutions privilégiées actuellement ne remettent pas en cause le modèle nord-américain tel qu'il se développe depuis une dizaine d'années. Les mesures prises par les États-Unis pour remédier aux désordres tendent vers davantage de « déréglementation »²⁰. Les réformes ne sont envisagées que

²⁰ Michael K. Powell, à la tête de la FCC, affirme : « ...neither the crisis of accounting scandals and corporate malfeasance nor the related but distinct economic downturn suggest it is appropriate to change our nation's

dans la mesure où elles sont fondées sur une régulation « *harnessing the market forces* » favorisant encore davantage une régulation par le secteur privé plutôt que d'imposer ce que les États-Unis appellent une « *command and control regulation* »²¹. Si des mesures correctives s'imposent, il est nécessaire de considérer les solutions émanant du secteur privé. En dernier recours, on considère des mesures prises par le secteur public en autant qu'elles soient efficaces et qu'elles aient le moins d'effets négatifs sur la concurrence²². La déréglementation est encore et toujours la voie à suivre.

De leur côté, les pouvoirs publics canadiens envisagent plusieurs changements réglementaires, le plus important concerne les restrictions à la propriété étrangère. Si le débat n'est pas encore clos, les pouvoirs publics sont loin de reconnaître aux restrictions un effet modérateur sur l'exubérance irrationnelle propre à ce secteur ; elles sont davantage perçues comme un obstacle à l'innovation et au déploiement de nouveaux réseaux. Les conséquences d'une plus large ouverture aux investissements étrangers sont difficiles à évaluer. Peut-être participeront-ils au rétablissement d'une certaine concurrence sur un marché toujours dominé par BCE et Telus. Peut-être, et le risque est bien réel, exerceront-ils des pressions supplémentaires sur le cadre réglementaire canadien. À cela s'ajoute le risque que les entreprises canadiennes se trouvent intégrées dans des structures dirigées des États-Unis. Elles perdraient alors leur indépendance stratégique avec les conséquences sociales et culturelles que l'on peut imaginer.

Une chose est sûre, la mise en œuvre de la concurrence est complexe. Les entreprises dominantes, surtout les entreprises américaines, conservent et exploitent un énorme pouvoir de marché, ce qui ne manque pas de mettre sous tension les relations entre les États.

Les conflits entre les États

L'ALENA et l'ATB ont impliqué de nouvelles

fundamental public policy of fostering competition in telecommunications » : Michael K. Powell, « For Telecom in Competition », *Wireless Week*, 15 janvier, 2003.

²¹ Gouvernement des États-Unis d'Amérique, *Economic Report of the President*, U.S. Government Printing Office, Washington, 2003.

²² Les mesures qui ont été prises suite aux nombreux scandales financiers, notamment l'adoption de la loi Sarbanes-Oxley, ont aussi ciblé les comportements individuels plutôt que de considérer des mesures s'attaquant à des facteurs systémiques pouvant expliquer la multiplication des comportements frauduleux.

obligations pour les États. Ils sont contraints non seulement de s'autodiscipliner, mais également de s'assurer que la concurrence est effective et loyale. Le vecteur de l'intégration est le marché et non pas l'élaboration de politiques communes de portée régionale, comme c'est le cas pour l'Union européenne. Les États coopèrent pour éliminer les obstacles aux échanges commerciaux et à l'investissement étranger, et pour promouvoir le principe de concurrence sur les marchés nord-américains. Ils sont libres, dans la mesure où ils respectent leurs engagements internationaux, de formuler et de mettre en œuvre les politiques nationales de leur choix. Il n'est pas question de développer une politique nord-américaine des télécommunications. Cette nouvelle gouvernance des télécommunications soulève de nouvelles disputes et alimente de nouvelles rivalités entre les pays.

Les nouveaux conflits portent principalement sur les conditions effectives de la concurrence, particulièrement surveillées par les États-Unis. Pour ce faire, ils possèdent un arsenal très efficace dont ils n'hésitent pas à faire usage. La *Federal Communications Commission* (FCC), la *Federal Trade Commission* (FTC), le *United States Trade Representative* (USTR) et le département de la Justice consacrent une part importante de leurs compétences à faire respecter les accords commerciaux. La FCC a déjà pris plusieurs mesures pour défendre les intérêts des entreprises américaines contre les pratiques de Telmex²³. Davantage que la FCC, le principal levier de l'action internationale des États-Unis est le soutien accordé par l'USTR. Le Mexique s'est trouvé contraint de se défendre dans un recours à l'OMC²⁴. Le Canada a, pour sa part, échappé jusqu'à présent aux foudres de l'USTR, mais cela ne signifie pas que les autorités américaines sont moins vigilantes à l'égard des conditions d'accès de leurs entreprises sur le marché canadien. Selon l'USTR, les fournisseurs américains de services Internet ne sont pas satisfaits des conditions d'accès aux réseaux canadiens de télécommunications et de câblodistributions. Pour cette raison, l'administration américaine continue de surveiller les

²³ Le comportement de Telmex sur le marché américain fut l'objet d'une attention particulière suite à une plainte déposée en 1998 par ATT et MCI-WorldCom auprès de la division internationale de la FCC. La plainte portait sur les taux offerts par la société conjointe TSC, Sprint-Telmex, sur les services longue distance Mexico-USA.

²⁴ La dispute était liée aux tarifs d'interconnexion de Telmex, aux taux imposés pour les appels internationaux Mexico-USA, et plus largement à l'inefficacité de la Cofetel à réduire le pouvoir de marché de Telmex. Les parts de marché de Telmex étaient passées dans la seconde moitié des années 90 de 70 à 81% et l'ancien monopole contrôlait encore 95% du marché local à la fin de la période.

conditions de concurrence au Canada, ce qui oblige incidemment le Canada à accroître sa propre surveillance du marché, notamment par la conduite d'enquêtes.

La réglementation sectorielle, le contrôle des pratiques anticoncurrentielles par les autorités nationales, et l'élaboration des normes, sont des questions qui posent d'importants défis à l'intégration nord-américaine. Ces défis sont d'autant plus difficiles à relever que les États préservent leur souveraineté nationale et qu'ils cherchent à conserver – voire même à exploiter stratégiquement – leur marge de manœuvre dans l'élaboration de leurs politiques nationales compétitives. Même si l'intégration nord-américaine exige un approfondissement, il semble que les développements récents vont dans le sens de l'approfondissement d'un processus d'intégration négative.

À en juger les récents accords bilatéraux signés par les États-Unis, la gouvernance des télécommunications continuera de préciser les responsabilités des États en matière de concurrence. Ainsi, les dispositions de l'accord États-Unis/Chili portent sur des mesures très spécifiques d'encadrement des comportements des principaux opérateurs²⁵. Par ailleurs, l'accord aborde les questions suivantes : le service universel, les procédures d'octroi des licences, les procédures de résolution des disputes sur les marchés domestiques, ou encore la standardisation²⁶. L'accord inclut également un article sur l'abstention de réglementer lorsque les conditions de la concurrence sont suffisantes. Enfin, l'accord prévoit la création d'un organisme indépendant chargé de veiller à l'application des règles de concurrence. La stratégie américaine, notamment à l'OMC et dans les Amériques, est de rechercher les mêmes garanties d'encadrement des comportements et d'approfondir les dossiers précédemment ouverts.

Actuellement, rien n'indique que l'intégration nord-américaine débouchera un jour sur l'établissement de règles et de contraintes s'appliquant directement aux entreprises. La surveillance des marchés passe par les autorités nationales et la coopération volontaire entre les pays. Selon la vision défendue par les États-Unis, l'antitrust en Amérique du Nord,

²⁵ Ces mesures portent sur la disponibilité des services, les aspects techniques de l'interconnexion aux réseaux publics, l'offre dégroupée des services, la co-location, la revente, la portabilité des numéros, les conditions et les coûts de l'interconnexion, le contrôle des pratiques anticoncurrentielles.

²⁶ Les autres sujets questionnés sont : les voies de recours des entreprises poursuivies, l'examen des décisions légales, la neutralité des choix technologiques, l'allocation du spectre et les systèmes de câbles sous-marins.

et de là, à l'échelle internationale, doit se développer selon une approche qui engage les États à appliquer leurs lois nationales et à adopter une « culture de concurrence » qui se construit notamment dans le cadre du nouveau *Réseau international de la concurrence* et des travaux de l'OCDE.

Il existe bien des dispositions sur la concurrence dans le chapitre 15 de l'ALENA et des accords bilatéraux de coopération en matière de concurrence entre les partenaires nord-américains, mais les pratiques anticoncurrentielles sont renvoyées au niveau national et à la coopération inter-étatique volontaire avec toutes les limites qu'elle suppose. L'ébauche de l'accord de la ZLEA suit la même approche, mais il est aussi question, comme à l'OMC, d'envisager le développement de mécanismes de surveillance des politiques nationales. L'idée est de faire en sorte que les politiques nationales sur la concurrence soient appliquées de manière transparente et non discriminatoire. Il n'est pas question de créer des politiques et des institutions communes ou de permettre que les questions de concurrence puissent faire l'objet d'un recours à un mécanisme de règlement des différends²⁷. Ainsi, les entreprises seront moins ciblées que les États qui devront faire preuve d'autodiscipline et résister à la tentation d'adopter des stratégies compétitives qui contredisent les principes et les règles de concurrence.

Si cette approche implique une plus grande coordination des politiques nationales et une coopération accrue, elle met également les politiques nationales en concurrence les unes contre les autres. Avec le nouveau régime international des télécommunications, la concurrence s'intensifie entre les entreprises, mais également entre les États. Il est à craindre un nivellement par le bas puisque les États cherchent davantage à réduire les contraintes à l'activité des entreprises qu'à imposer des règles qui pourraient désavantager les entreprises nationales et détourner les investisseurs étrangers. Plusieurs organisations internationales, notamment l'OCDE et la Banque Mondiale, soutiennent la concurrence entre les pays pour qu'émergent des cadres réglementaires et des politiques de classe mondiale. Il n'est pas sûr que cette concurrence sur les règles et les institutions participe à l'émergence de pratiques optimales, ce qu'il est convenu d'appeler en anglais les *best practices*. Dans ces conditions, les politiques, les règles et les standards les moins contraignants ont plus de chance de

²⁷ On envisage un tel recours non pas pour remettre en question des décisions par les autorités nationales mais pour garantir le respect des engagements internationaux des États en termes de contrôle des pratiques anticoncurrentielles, traitement national, transparence, recours à des procédures d'appels, etc.

s'imposer, et puisqu'ils favorisent généralement les plus forts, les asymétries risquent de s'accroître. Ceci est d'autant plus probable que la stratégie américaine, qu'elle émane des acteurs privés ou de l'administration, possède plusieurs longueurs d'avance et leurs entreprises imposent leurs règles et leurs institutions. L'insistance américaine pour niveler les conditions de la concurrence et permettre, en parallèle, une concentration de plus en plus forte dans les TIC, n'est pas étrangère à une stratégie bien pensée et bien conduite.

Conclusion

Avec l'ALENA, une ère de changements s'est ouverte pour les télécommunications nord-américaines. Plus encore, l'accord marque une étape majeure dans la mise en place d'un nouvel environnement concurrentiel à l'échelle internationale. La stratégie des États-Unis, d'abord confrontée à de nombreuses résistances, notamment de la part des pouvoirs publics mexicains et canadiens, s'est finalement révélée particulièrement efficace. Toutefois, si l'Amérique du Nord a servi de terrain d'expérimentation, les évolutions qu'on y observe laissent perplexes. Les promesses liées à l'introduction de la concurrence et à une régulation par le marché ne se sont pas concrétisées. Les marchés nationaux sont toujours sous la domination de quelques puissantes entreprises, la majeure partie des entreprises de télécommunications « are staggering in emergency rooms of the world economy »²⁸ et les innovations se sont révélées moins nombreuses que dans la première moitié des années 90. L'efficacité supposée de la concurrence pour aiguillonner l'intégration régionale semble aujourd'hui si fragile que l'on peut s'interroger sur l'orientation future des politiques des télécommunications et sur les conditions requises pour approfondir l'intégration régionale.

De nouveaux enjeux, comme les imperfections des marchés et les disputes commerciales, pour beaucoup liés à une forte concentration économique, ne manquent pas de mettre sous tension la nouvelle gouvernance des télécommunications nord-américaines. Parmi les enjeux majeurs de la coopération, la réglementation, l'antitrust, la standardisation, le service universel, le développement des réseaux à large bande ou encore la fracture numérique, sont autant de nouvelles questions qui démontrent que l'intégration nord-américaine n'est pas simplement économique, et qu'elle déborde sur des questions normatives

²⁸ David Schiller, « The Telecom Crisis », *Dissent*, hiver 2003, pp. 66-70.

et politiques. N'oublions pas également les questions sécuritaires dont l'importance ne cesse de croître aux yeux des États-Unis, et, dans un autre ordre d'idées, les préoccupations culturelles et sociales dont l'importance est malheureusement trop souvent négligée.

La nouvelle gouvernance des télécommunications nord-américaines idéalise l'intégration par le marché. Or, si le marché est bel et bien devenu une réalité pour les entreprises, il est encore difficile d'évoquer une réelle intégration régionale de l'industrie des télécommunications. Le modèle d'intégration nord-américain donne lieu à une concurrence entre les politiques nationales qui n'est pas nécessairement saine, à des dysfonctionnements sur les marchés et à des disputes entre les trois partenaires. Pourtant, rien n'indique une remise en cause du modèle. Bien au contraire, les réponses envisagées s'orientent dans le sens de son approfondissement. Avec la dérive actuelle du secteur, peut-être le moment est-il venu pour l'intégration nord-américaine d'évoluer selon d'autres paramètres, d'autres principes. Sans aller jusqu'à la création d'institutions communes, inconcevables aujourd'hui, l'intégration pourrait s'appuyer davantage sur une nouvelle culture, différente de celle de concurrence. Quelle que soit la voie suivie, l'essentiel pour l'intégration sera bien de réaliser une plus grande convergence entre les intérêts publics et privés, au-delà d'une simple gouvernance intergouvernementale. Dans le cas contraire, les pratiques monopolistiques des entreprises et les rivalités entre les États ne manqueront pas de se développer au détriment des sociétés et des liens qui les unissent.

Pour en savoir plus...

B. ABRAMSON et M. RABOY, *Policy Globalisation and « Information Society »: a View from Canada*, Telecommunications Policy, 23, 1999.

Robert. E. BABE, *Telecommunications in Canada: Technology, Industry, and Government*, Toronto, Buffalo, London, University of Toronto Press, 1990.

P. C. CERNY, « Paradox of the Competition State: the Dynamics of Political Globalization », *Government and Opposition*, vol. 32, no. 2, 1997, pp. 251-274.

Gary Clyde HUFBAUER, Erika WADA et C. Fred BERGSTEN, *Unfinished Business : Telecommunications after the Uruguay Round*, Washington, D.C., Institute for International Economics, décembre 1997.

Vincent MOSCO, « Toward a Theory of the State and Telecommunications Policy », *Journal of Communication*, Vol. 38, Hiver, pp. 107-124, 1998.

Eli M. NOAM, *Telecommunications in Latin America*, New York, Oxford University Press, 1998.

Michèle RIOUX, « Fallacies of Global Unregulated Markets: The Case of Telecommunications », dans *Global Regulation*, Libby ASSASSI, K. VAN DER PIJL et Duncan WIGAN, (dir.), Palgrave 2004 (à paraître).

John M. STOPFORD, Susan STRANGE et John S. HENLEY., *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

S. Strange, *Retreat of the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

Dwayne WINSECK, *Reconvergence : A Political Economy of Telecommunications in Canada*, Hampton Press, Cresskill, New Jersey, 1998.