

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=ACO&ID_NUMPUBLIE=ACO_022&ID_ARTICLE=ACO_022_0116

Mythes et limites de la gouvernance globale des télécommunications

par Michèle RIOUX

| Antipodes | A contrario

2004/2 - Vol. 2

ISSN 1660-7880 | ISBN 2-940146-51-9 | pages 116 à 136

Pour citer cet article :

— Rioux M., Mythes et limites de la gouvernance globale des télécommunications, A contrario 2004/2, Vol. 2, p. 116-136.

Distribution électronique Cairn pour Antipodes.

© Antipodes. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Mythes et limites de la gouvernance globale des télécommunications

MICHÈLE RIOUX*

116 Le secteur des télécommunications est un excellent exemple des changements ayant favorisé l'émergence d'une nouvelle gouvernance du système capitaliste, une gouvernance fondée sur la capacité autorégulatrice des marchés et largement contrôlée par le secteur privé. Ce secteur des télécommunications est aujourd'hui au centre des enjeux stratégiques des firmes et des États tout autant qu'il est au centre des débats sur le développement de la société de l'information. C'est un cas particulièrement intéressant pour saisir l'économie politique internationale à l'ère de la globalisation économique, les mythes, les limites ainsi que les nouveaux enjeux de régulation d'un capitalisme global¹.

Longtemps considéré comme un monopole naturel devant être réglementé ou placé sous contrôle étatique, le secteur des télécommunications (télécoms) est désormais ouvert à la concurrence². En général, jusqu'aux années 90, les télécoms étaient « organisées » au niveau national ainsi qu'au niveau international. Ce régime de systèmes nationaux interconnectés grâce à l'Union internationale des télécommunications (UIT), d'une très grande cohérence systémique, a bien fonctionné pendant plus d'une centaine d'années. Puis, les changements technologiques et la globalisation économique ont exercé une pression croissante sur ce régime « inter-national ». Dans les années 90, une nouvelle gouvernance des télécommunications est apparue ;

* L'auteur remercie Christophe Peyron pour ses commentaires.

¹ Les transformations de l'économie mondiale n'ont pas touché uniquement ce secteur. Avec l'émergence des firmes multinationales, lesquelles sont capables, à bien des égards, de se soustraire du « contrôle » national, les politiques nationales et les régimes internationaux ont

été soumis à rude épreuve. Le principal défi en économie politique internationale reste de saisir la nouvelle interface entre les marchés, les États et les acteurs privés. Relever ce défi est crucial pour comprendre l'évolution de l'économie mondiale, saisir les nouveaux cadres normatifs qui accompagnent la globalisation et évaluer les limites des formes de gouvernance qui se dévelop-

pent à l'heure actuelle. Robert Gilpin, *Global Political Economy*, Princeton : Princeton University Press, 2001.

² Pendant plus de cent ans, ce secteur fut placé sous contrôle étatique, que ce soit d'une façon directe ou, en Amérique du Nord, indirectement par la voie de la réglementation de monopoles privés.

une gouvernance dont la caractéristique principale est de tendre vers un système global des télécommunications fondé sur le modèle concurrentiel. Ce sont principalement les entreprises de télécommunications américaines, les firmes multinationales (FMN) ainsi que les États-Unis qui ont façonné les nouvelles règles du jeu et les contours d'une gouvernance globale appelée à favoriser l'efficacité, l'innovation et le progrès économique.

Cet article est organisé en trois parties. Il présente les changements qui ont conduit à l'émergence de télécommunications globales « concurrentielles », explore les mythes et les limites de la nouvelle gouvernance globale des télécoms et souligne les enjeux de régulation dans ce secteur clé de ce que l'on peut appeler « la troisième révolution industrielle »³. L'idée principale que nous cherchons à éclairer est que la gouvernance globale des télécoms soulève d'importantes questions quant à la possibilité de fonder la régulation du secteur sur le principe concurrentiel. Le marché n'a pas démontré son efficacité et d'importants enjeux de régulation nécessitent des solutions « hors-marché ». Nous n'aborderons évidemment pas l'ensemble des problématiques qui traversent la gouvernance globale des télécommunications. Notre approche consistera davantage à en souligner quatre des plus importants mythes : 1) le retrait des États ; 2) la déréglementation ; 3) la concurrence ; 4) l'efficacité des marchés et de l'initiative privée comme vecteurs principaux de l'organisation des télécommunications. En opposition à ces mythes, nous aborderons les limites de la gouvernance fondée sur le modèle concurrentiel et nous tenterons de situer les enjeux de régulation qui en découlent.

117

Des télécommunications internationales aux télécommunications globales : la nouvelle gouvernance des télécommunications

Les grandes transformations qui se sont cristallisées dans le secteur des télécommunications dans les années 90 ont ouvert la voie à une nouvelle économie politique, dans un secteur qui, avec le secteur financier, est l'une des meilleures illustrations du retrait de l'État, du transfert de pouvoir aux acteurs privés et des changements de gouvernance de l'économie mondiale. Au début des années 80, les télécommunications étaient toujours « organisées » au niveau international grâce à l'UIT qui est, il convient de le souligner, la plus ancienne organisation intergouvernementale. Les télécommunications étaient donc sous fortes contraintes réglementaires, de sorte que, dans ce secteur, le processus de globalisation était loin d'être soutenu par des con-

³ Nous définissons la régulation comme la manière dont le processus de prise de décision est organisé pour assurer la cohésion d'un système. Elle se distingue de la réglementation, un concept plus restreint de régulation sectorielle des télécoms. Le concept de régime international s'y apparente, mais dans la littérature il est trop lié à une vision néo-classique de l'économie.

ditions favorables. Un consensus international existait sur le fait que la concurrence n'était ni possible ni souhaitable dans ce secteur. La réglementation était préférée dans chaque pays et les liens internationaux unissant les réseaux nationaux étaient négociés par les États, souverains dans ce domaine⁴. Aujourd'hui, le panorama des télécommunications n'est plus le même, loin s'en faut. Les frontières entre, d'une part, les économies nationales et, d'autre part, entre les télécoms et les autres secteurs d'activités sont de plus en plus perméables. Trois types de changements sont intervenus dans l'intégration des réseaux de télécommunications :

- À une intégration essentiellement nationale se substituent des télécommunications devenues globales.
- À une intégration fondée sur l'organisation et la réglementation de monopoles se substitue une intégration par la concurrence et l'initiative privée.
- À une segmentation sectorielle entre les télécommunications et les secteurs des médias (contenu) et de l'informatique se substitue un mouvement de convergence industrielle entre ces secteurs pour n'en former qu'un seul, le secteur des Technologies de l'information et des communications (TIC).

Ces changements ne furent pas sans conséquences majeures sur la gouvernance des télécommunications. Sous l'ancien régime, la question centrale était de trouver les principes et les moyens d'assurer la gestion des interdépendances entre les systèmes nationaux de télécommunications alors que, désormais, l'enjeu est bien plus de

⁴ Pour un retour historique sur les changements dans la gouvernance des télécoms, voir William J. Drake, « The Rise and Decline of the International Telecommunications Regime », in C. T. Marsden (ed.), *Regulating the Global Information Society*, London: Routledge, 2000, pp. 124-177; Seamus Simpson et Rorden Wilkinson, « Conceptualizing Regulatory Change – Explaining Shifts in Telecommunications Governance ». *Paper prepared for the 29th Telecommunications Policy Research Conference on Communication, Information and Internet Policy*, 27-29 octobre 2001, Alexandria (VA) (disponible sur le web : arxiv.org/ftp/cs/papers/0109/0109026.pdf).

concevoir une gouvernance globale des télécommunications, et plus généralement des TIC. Parce qu'il était très institutionnalisé, l'ancien régime offrait de multiples résistances au changement, surtout s'il s'agissait d'introduire la concurrence. C'est donc principalement de facteurs externes au régime qu'est venu le changement; l'un des plus importants fut l'émergence de nouvelles technologies et de nouveaux marchés hors des champs de régulation nationale et internationale.

Les innovations technologiques des années 60 et 70, principalement aux États-Unis, ont ouvert la voie au développement de services à valeur ajoutée. Suite à cette évolution, les télécommunications se sont imposées

dans les systèmes d'organisation et de gestion des FMN. Très vite, la forte demande des grands clients – les FMN – s'est trouvée frustrée par une offre limitée par les territoires nationaux et la réglementation. Des tensions sont ainsi apparues entre les nouveaux marchés non réglementés, principalement la transmission de données, et les services réglementés de télécommunications offerts par les monopoles. Drake résume assez bien les principaux facteurs qui allaient mener à l'érosion graduelle de l'ancien régime et jeter de nouvelles bases pour une gouvernance globale des télécommunications:

« Suite à la Seconde Guerre mondiale, l'internationalisation progressive de tensions provoquées par la révolution informationnelle américaine a progressivement redéfini l'environnement politique. Plus particulièrement de nouvelles opportunités créées par la convergence des télécommunications, de l'informatique et de la micro-électronique ont amené les grandes entreprises – spécialement les utilisateurs de systèmes et de services – à faire pression sur les gouvernements pour la libéralisation des marchés aux niveaux national et multilatéral. Parallèlement, la lente mais constante diffusion de nouvelles idées concernant le rôle des télécommunications dans une économie basée sur le savoir et sur la gouvernance optimale de cette dernière a forcé les gouvernements, premièrement dans les pays industrialisés, et ensuite dans les pays en développement, à entrevoir la libéralisation dans une perspective plus favorable. »⁵

Terre des premiers changements dans le secteur des télécommunications dès les années 80, les États-Unis ont ensuite cherché à les exporter. Les débats autour de l'impact des changements technologiques ont contribué à l'érosion de la thèse du monopole naturel et à justifier l'adoption d'un modèle concurrentiel. Il n'était pas question que le système monopolistique entrave la révolution informationnelle et réduise les bénéfices des avancées technologiques sur le plan de la compétitivité des entreprises américaines. Devenus les principaux défenseurs de la concurrence dans le secteur, les FMN espéraient que l'élimination des prix subventionnés engendrerait une baisse des prix et une nouvelle vague d'innovations technologiques. Les FMN soutenaient un projet de fusion des secteurs des télécoms, de l'informatique et des médias en dehors des contraintes des cadres réglementaires. Un choix s'imposait dès lors entre l'extension de la réglementation aux nouveaux services et l'introduction de la concurrence dans les secteurs réglementés. En effet, la coexistence de deux régimes s'avérait insatisfaisante pour la majorité des acteurs. L'action de l'autorité de réglementation sectorielle, la Federal Communications

⁵ Traduction de l'auteur d'un extrait de l'article de William J. Drake, *op. cit.*, p. 124, disponible sur le web (www.ceip.org/files/projects/irwp/drake.htm).

Commission (FCC), soulevait en effet de nombreuses critiques en raison de son incapacité à apaiser les tensions de plus en plus nombreuses entre les nouvelles entreprises comme MCI et le système monopolistique contrôlé par AT & T. Finalement, c'est par le Département de la justice que vint la solution : le démantèlement du système AT & T/Bell au début des années 80. À partir de ce moment, la concurrence allait être promue comme le seul principe organisateur du secteur des télécommunications.

120

Les changements aux États-Unis n'allaient pas être sans incidences sur le régime international des télécommunications, bien au contraire. Ce dernier était en effet conçu pour assurer l'interconnexion des monopoles nationaux et non celle de multiples opérateurs se déployant sur de nouveaux marchés concurrentiels, comme celui du transfert de données via des réseaux privés. Les États-Unis et, dans une moindre mesure, le Canada, n'étaient pas favorables aux fortes contraintes imposées aux opérateurs dans le système de l'UIT. Les deux pays, en rupture des positions européennes, se sont donc toujours appliqués à défendre des principes et des règles plus souples au niveau international. Les contraintes posées au développement des nouvelles télécommunications ne pouvaient que les inciter – principalement les États-Unis – à jouer de pressions en faveur d'une évolution du régime international des télécommunications. Avec l'arrivée au pouvoir de l'administration Reagan, l'agenda des États-Unis en matière de télécommunications s'oriente clairement vers la libéralisation du secteur ; les États-Unis défendent l'idée que les services de télécommunications peuvent être l'objet de négociations commerciales dans le cadre du GATT ou à un niveau bilatéral. L'objectif premier était d'obtenir pour les firmes américaines le droit de s'interconnecter à des opérateurs étrangers, encore en majorité des monopoles nationaux. Avec le temps, cet objectif est devenu plus ambitieux puisqu'il est question, depuis les années 90, de s'assurer que « les conditions de concurrence qui se sont développées aux États-Unis se développent également pour l'investissement entre les États-Unis et les autres pays, et à l'intérieur même des autres pays »⁶. Les principes promus par les États-Unis, exposés dans l'initiative du National Information Infrastructure de 1993, dans le Global Infrastructure Initiative, et dans le Telecommunications Act, mettent l'accent sur le rôle de l'initiative privée et de la concurrence, sur l'accès aux réseaux et sur la flexi-

⁶ Traduction libre d'un extrait de Council of Economic Advisers, *Growth and Competition in the Telecommunications Industry: 1993-1998*, United States, Washington D. C. : Department of Commerce, National Technical Information Administration, février 1999.

bilité des cadres réglementaires. Les États-Unis ont ainsi déployé une stratégie qui visait à exploiter leur avance dans le secteur des télécommunications et ont profité de leur statut de *first-mover* pour renforcer la compétitivité de l'économie américaine et des firmes américaines à l'échelle mondiale.

S'il est vrai que la résistance au changement fut très importante, un consensus a progressivement conduit à l'abandon des structures monopolistiques réglementées. Plusieurs facteurs ont contribué à cette évolution :

- Le contournement des réseaux monopolistiques nationaux via les réseaux des firmes américaines.
- La croissance de la nouvelle économie aux États-Unis dans les années 90 et la prépondérance des firmes américaines sur les marchés des TIC.
- La reconnaissance, par les acteurs privés, que la coexistence de structures monopolistiques réglementées et de nouveaux marchés concurrentiels n'était pas soutenable.

121

La plupart des États, par obligation ou par conviction, ont donc procédé à la libéralisation⁷ de leur secteur des TIC. Parallèlement, d'importants accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux étaient négociés, ce qui signifiait que la concurrence ne se jouerait pas simplement à une échelle nationale mais qu'elle serait bien internationale – voire globale. La dernière décennie du xx^e siècle fut donc marquée par un changement de paradigme en faveur des forces du marché et des acteurs privés. Bien qu'il y ait eu d'importantes différences dans les processus nationaux d'introduction de la concurrence, le modèle américain a gagné un assentiment général à l'échelle mondiale. La déréglementation, la libéralisation et la privatisation ont été au cœur de la construction d'un nouveau régime international des télécoms. Avec ce nouveau régime, la prise de décision par les pouvoirs publics a été remplacée par la prise de décision par les acteurs privés, et les frontières géographiques et sectorielles issues de l'ancien régime ont été éliminées pour favoriser le développement d'une nouvelle économie ; une économie qui porte en elle les promesses d'une nouvelle société et même d'une société mondiale de l'information⁸.

C'est essentiellement aux négociations commerciales que l'on doit les principales avancées dans le processus de libéralisation des télécoms. C'est ainsi que les États se sont vus engagés à respecter le principe du traitement

⁷ Il n'est pas sûr que la nouvelle économie ait émergé d'un ensemble de politiques néolibérales, mais l'idée que la réglementation constituait un frein à l'innovation s'est imposée avec force. Voir Jason Oxman, *The FCC and Unregulation of the Internet*, Office of Plans and Policy, Federal Communications Commission, Working Paper N° 31, juillet 1999, 26 p.

⁸ Le concept de nouvelle économie fait généralement référence aux changements qui ont résulté de la mondialisation, de l'intensification de la concurrence internationale et des innovations technologiques. D'importants débats entourent la nouvelle économie, voir Manuel Castells, *The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell Publishers, 1996 ; Jean Gadrey, *Nouvelle économie, nouveau mythe ?* Paris: Flammarion, 2000 ; Dan Schiller, *Digital Capitalism: Networking the Global Market System*, Cambridge, MA: MIT, 1999.

national avec pour conséquences l'adoption de nouvelles politiques fondées sur le principe de concurrence et la révision des cadres réglementaires dans le secteur des télécoms⁹. Incidemment, il faut souligner que les accords commerciaux constituent une révolution de taille dans la gouvernance des télécommunications. Tout d'abord, ils ont contraint l'UIT à évoluer pour s'adapter aux changements et ce faisant à céder de son influence. Ensuite, ils ont participé au transfert de bon nombre de questions sur la gouvernance des télécommunications vers des forums internationaux, notamment vers l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et des forums internationaux privés.

122 Aujourd'hui, les services de télécommunications sont au centre des négociations commerciales à l'OMC. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS), signé en 1994, a scellé un processus de libéralisation progressive soutenant le développement de télécommunications globales¹⁰. En 1997, la majorité des signataires de l'AGCS se sont entendus pour libéraliser les télécommunications de base qui étaient encore, dans la plupart des pays du monde, sous l'emprise des États. Ces nouvelles règles commerciales transforment les télécommunications en une industrie de plus en plus soumise à une gouvernance globale dont le principe fondamental est la concurrence. Elles ont ouvert la voie au déploiement de réseaux globaux de télécommunications avec pour enjeu, ni plus ni moins, que le contrôle des nouvelles routes de commerce et des moyens de communication.

Les télécommunications évoluent dans une perspective nouvelle, caractérisée par la concurrence et le libre-échange. Le nouveau modèle américain s'est déployé internationalement au rythme des négociations bilatérales et régionales menées

⁹ Les États peuvent encore maintenir les monopoles et les entreprises publiques, mais ils doivent veiller, grâce à des mesures réglementaires, à ce qu'ils n'abusent pas de leur position dominante.

¹⁰ Voir Gary Clyde Hufbauer et Erika Wada (eds), *Unfinished Business: Telecommunications After the Uruguay Round*, Washington, D.C. : Institute for International Economics, 1998 ; Chantal Blouin, « The WTO Agreement on Basic Telecommunications : a re-evaluation », *Telecommunications Policy*, Vol. 24, N° 2, mars 2000.

par les États-Unis pour ensuite s'imposer pleinement au niveau multilatéral. C'est là une réussite de la stratégie américaine. En témoigne le fait que le nouveau régime des télécommunications correspond essentiellement à l'idée que se font les États-Unis de l'intégration et de la gouvernance économiques dans un contexte de globalisation des marchés. Cette gouvernance globale soulève plusieurs débats de fond. À vrai dire, les résultats ne sont pas nécessairement ceux que l'on aurait pu espérer ; ils révèlent que le secteur des télécommunications est façonné beaucoup plus par les stratégies des firmes et des États que par les forces du marché et la concurrence.

La conséquence immédiate de ceci est de semer le doute sur la possibilité de fonder exclusivement la gouvernance globale des télécommunications sur la concurrence. Chose certaine, le marché et la concurrence n'apparaissent pas comme des processus autorégulateurs mais comme étant eux-mêmes, paradoxalement, des objets de régulation.

Mythes et limites de la gouvernance « concurrentielle »

Si le grand économiste Schumpeter était toujours vivant, il considérerait probablement l'évolution des télécoms comme l'illustration d'un processus de destruction créatrice venu modifier en profondeur un secteur figé dans des structures monopolistiques lourdement réglementées. C'est un fait, d'importants changements ont modifié l'économie politique des télécommunications. Une nouvelle gouvernance des télécommunications, fondée sur la concurrence, est apparue. Dans un monde parfait, la concurrence serait justifiable, tant du point de vue des intérêts privés que de l'intérêt public. Mais les marchés ne sont jamais parfaits et, dans la nouvelle économie, les échecs du marché sont la norme et non l'exception¹¹. L'introduction de la concurrence a induit des phénomènes et des dynamiques qui viennent contredire les fondements du modèle de gouvernance concurrentielle. Quatre principaux mythes aident à reconnaître la véritable nature de la nouvelle économie politique des télécommunications globales.

123

Du retrait de l'État à de nouvelles stratégies nationales : concurrence ou compétitivité ?

Le premier mythe de la gouvernance concurrentielle des télécommunications concerne le *soi-disant* retrait de l'État. Le retrait de l'État est réel à plusieurs niveaux. Avec raison, Strange a considéré que le secteur des télécoms était un « exemple extrême d'un processus de transfert massif d'autorité des gouvernements vers l'administration corporative des entreprises »¹². Les États abandonnent en effet les anciennes formes de réglementation et d'interventionnisme, et même les mesures de protection de la culture sont considérées, spécialement par les États-Unis, comme des mesures protectionnistes. Cependant, les États n'en ont pas abandonné pour autant toute forme d'interventionnisme.

Les États sont engagés dans une course à la compétitivité¹³. Certains auteurs parlent même d'une nouvelle forme de mercantilisme que l'on pourrait appeler le

¹¹ Voir J. Bradford DeLong et A. Michael Froomkin, « Speculative Microeconomics for Tomorrow's Economy » (en ligne : econ161.berkeley.edu, consulté le 15 mai 2003); Carl Shapiro et Hal R. Varian, *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*, Boston : Harvard Business School Press, 1999.

¹² Susan Strange, *Retreat of the State*, Cambridge : Cambridge University Press, 1996, p. 100.

¹³ Paul Krugman, « Competitive-ness: A Dangerous Obsession », *Foreign Affairs*, Vol. 73, N° 2, mars-avril 1994.

« compétitivisme »¹⁴. Conscients des effets des politiques nationales sur les stratégies des firmes, les États adoptent de nouvelles politiques stratégiques visant à augmenter la compétitivité des firmes et des territoires ; l'idée étant d'exploiter l'interface entre les avantages compétitifs des nations et des firmes¹⁵. L'introduction de la concurrence – par la voie de la privatisation, de la déréglementation et de la libéralisation – joue un rôle important dans ces nouvelles stratégies nationales afin de créer les conditions et l'environnement propices à l'émergence de firmes et d'industries efficaces, innovatrices et compétitives à l'échelle mondiale. Dans le nouveau régime des télécommunications, les États procèdent à un retour impressionnant qui combine un discours fondé sur la concurrence avec des intérêts stratégiques. C'est ainsi que « [...] la caractéristique principale du nouveau régime international des télécommunications est la concurrence entre firmes et nations dans le domaine des services de télécommunications internationaux »¹⁶.

Les États conservent des instruments puissants afin d'agir sur la concurrence oligopolistique. À l'échelle internationale, si les télécommunications sont de plus en plus globalisées, il n'existe pourtant pas de cadre institutionnel mondial cohérent. Les politiques de télécommunications demeurent nationales et sont traversées par des intérêts stratégiques puissants et très structurants. Il est vrai que les États reconnaissent l'importance de la création d'un environnement politique *interopérable* pour que puissent se développer des réseaux *interopérables*¹⁷. D'une part, tous les États désirent pénétrer les marchés étrangers, il en résulte une coopération en faveur de l'ouverture des marchés, une coopération non dénuée de considérations stratégiques. D'autre part, les alliances stratégiques entre les opérateurs nationaux et les réseaux globaux sont importantes et nécessitent un effort de coopération internationale. Mais si les États coopèrent, ils sont également engagés dans une rivalité oli-

¹⁴ Voir Christian Deblock, « Du mercantilisme au compétitivisme : le retour du refoulé », in M. Van Cromhaut (dir.), *L'État-nation à l'ère de la mondialisation*, Paris : L'Harmattan, 2003, pp. 79-101 ; David Levi-Faur, « The Governance of International Telecommunications Competition : Cross-International Study of International Policy Regimes », *Competition and Change*, Vol. 4, N° 1, 1999, pp. 1-28 ; David Levi-Faur, « The Competition State as a Neomercantilist State : understanding the restructuring of

national and global telecommunications », *Journal of Socio-Economics*, Vol. 27, N° 6, 1998, pp. 665-685 ; Vincent Mosco, « Toward a Theory of the State and Telecommunications Policy », *Journal of Communication*, Vol. 38, hiver 1998, pp. 107-124.

¹⁵ David Levi-Faur, « New Regimes, New Capacities : The Politics of Telecommunications Nationalization and Liberalization » in L. Weiss (ed.), *States in the Global Economy : Bringing Domestic Institutions Back In*,

Cambridge : Cambridge University Press, 2003.

¹⁶ Peter Drahos et Richard A. Joseph, « Telecommunications and Investment in the Great Supranational Regulatory Game », *Telecommunications Policy*, Vol. 19, N° 8, 1995, p. 620.

¹⁷ Bram Dov Abramson et Marc Raboy, « Policy Globalisation and Information Society : a View from Canada », *Telecommunications Policy*, Vol. 23, 1999, pp. 775-791.

gopolistique¹⁸. Ils rivalisent pour créer des politiques économiques, des environnements économiques et des cadres réglementaires « compétitifs ». Dans cette course à la compétitivité, ils sont davantage intéressés à défendre leurs intérêts stratégiques qu'à se soumettre aux principes de concurrence.

Le retrait – voire le désarmement des États – n'est pas effectif; il voile une réalité beaucoup plus structurante, celle de la lutte pour des parts de marché. Cette rivalité internationale comporte des dangers puisqu'elle favorise nettement les plus forts – elle peut donc accentuer les asymétries – et qu'elle peut conduire à des guerres commerciales, notamment sur le front transatlantique¹⁹. La gouvernance globale des télécommunications bute ainsi sur une rivalité stratégique entre les États; une rivalité que le marché et la concurrence exacerbent beaucoup plus qu'ils ne l'apaissent.

125

De la déréglementation à la re-réglementation

Paradoxalement, depuis la libéralisation du secteur des télécoms, la réglementation gagne en importance. La déréglementation est un phénomène qui se concrétise par la réorientation des cadres réglementaires beaucoup plus que par leur disparition. Le nombre d'autorités en matière de réglementation est passé de 12 à 90 à l'échelle mondiale. La réglementation n'est certainement pas près de disparaître; sans elle, il est peu probable qu'une concurrence viable puisse émerger. L'action d'une autorité indépendante s'impose pour appliquer les nouvelles règles, par exemple pour éliminer les barrières à l'entrée²⁰. De nombreux auteurs préfèrent ainsi le terme re-réglementation à celui de déréglementation²¹. Si le terme « réglementation » subsiste, la fonction est tout autre. Elle vise aujourd'hui principalement à créer des marchés mondiaux concurrentiels.

Les mandats des autorités de réglementation sectorielle comprennent de nouvelles dimensions en lien avec la transition vers des marchés concurrentiels ainsi que de nouvelles responsabilités découlant des accords commerciaux, comme celles de sanctionner les comportements anticoncurrentiels des entreprises qui contrôlent les installations essentielles et d'adopter des réglementations qui soient indépendantes, non discriminatoires et transparentes. Une réglementation asymétrique est souvent adoptée par les autorités sectorielles, nouvellement créées au besoin, pour favoriser l'entrée des opérateurs étrangers. L'idée est d'aider ces

¹⁸ John Stopford et Susan Strange, *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

¹⁹ Mark Naftel et Lawrence J. Spiwak, *The Telecoms Trade War: the United States, the European Union and the World Trade Organisation*, Oxford: Hart, 2000.

²⁰ Hank Intven et al., *Telecommunications Regulatory Handbook*, Geneva: InfoDev, 2001.

²¹ David Levi-Faur, « The Governance of International Telecommunications Competition... », *art. cit.*, pp. 1-28.

opérateurs à affronter la concurrence des anciens monopoles et des entreprises dominantes sur le marché national et finalement de leur permettre de percer les marchés ; le lien entre concurrence et accès aux marchés est ici loin d'être évident. Le leurre est de ne pas reconnaître que la réglementation est, elle-même, traversée par les intérêts stratégiques des États et, plus souvent encore, par ceux de certains acteurs que l'on ne manque pas de consulter afin de répondre à leurs demandes institutionnelles ; des demandes qui sont loin de favoriser la concurrence ou l'intérêt public.

126

La re-réglementation est ainsi au cœur de nouvelles rivalités. Les firmes étrangères et les États, comme les organisations internationales, surveillent de près les mesures prises par les États pour qu'une concurrence « effective » s'applique à tous. Les nouveaux conflits portent principalement sur les conditions de la concurrence. Pour la surveiller, les États-Unis possèdent un arsenal très efficace, dont ils n'hésitent pas à faire usage²². 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. Incidemment, les États-Unis ont soumis à l'Organe de règlement des différends de l'OMC un litige avec le Mexique relatif à des questions réglementaires, dont ils sont sortis gagnants. À juger les récents accords bilatéraux signés par les États-Unis avec le Chili et Singapour, la gouvernance des télécommunications continuera de préciser les responsabilités des États en matière de concurrence. Les dispositions de l'accord États-Unis/Chili portent sur des mesures très spécifiques sur le contrôle des comportements des principaux opérateurs, les questions relatives au service universel, à l'octroi des licences, à la standardisation et il prévoit la création d'un organisme indépendant chargé de veiller à l'application des règles de concurrence. L'importance attribuée au volet institutionnel de la gouvernance globale des télécommunications remet en première ligne les questions politiques et réglementaires. C'est actuellement le modèle américain qui en trace les contours.

La concurrence nécessite une surveillance des marchés

Le troisième mythe de la nouvelle gouvernance des télécoms a trait à la concurrence. En théorie, la concurrence devrait favoriser la rivalité entre plusieurs opérateurs ne possédant pas le pouvoir d'agir stratégiquement sur le marché, donnant ainsi un pouvoir considérable aux utilisateurs dans l'évolution de l'industrie. Pourtant,

²² Le Trade Act de 2002 comprend des objectifs ambitieux dans le secteur des télécommunications.

loin de conduire à une décentralisation du processus de prise de décision, la concurrence s'est plutôt traduite par une centralisation accrue dans les mains de quelques

entreprises qui détiennent un grand pouvoir de marché. Si les États ont introduit la concurrence, ils ont également « laissé faire » – voire encouragé – le processus de concentration des télécommunications. La concurrence a paradoxalement signifié le remplacement de monopoles réglementés par des oligopoles qui jouissent d'une grande marge de manœuvre par rapport à la réglementation du secteur.

La liste des vingt plus importantes entreprises de services de télécommunications (Tableau 1) illustre cette réalité et montre que les entreprises qui dominent le secteur ne sont pas nouvelles ; la plupart sont des anciens monopoles. Verizon, par exemple, un nouveau nom sur le marché, est née de la fusion de Bell Atlantic et de GTE ; SBC a augmenté son pouvoir de marché notamment par l'acquisition d'Amertech. L'on retrouve également, AT & T and AT & T Wireless ; France Telecom ; BCE, ou encore British Telecom. Si aujourd'hui ces entreprises opèrent dans un environnement de concurrence, il s'agit surtout d'une concurrence entre grands oligopoles bien établis dans leurs marchés nationaux et sur les marchés internationaux.

127

Dans les télécommunications globales, les fusions et acquisitions (F & A) nationales et transfrontières ont atteint des niveaux extraordinaires, particulièrement dans la deuxième moitié des années 90. Les anciens monopoles ont conservé leur mainmise sur le marché et augmentent actuellement leur pouvoir de marché. Aux États-Unis, seules quelques-unes des 7 *Baby Bells* créées lors du démantèlement de AT & T en 1984 existent toujours. AT & T a également multiplié les acquisitions, notamment des compagnies de câbles comme TCI et MediaOne, avant de se recentrer, récemment, sur ses activités de télécommunications. Les nouveaux venus, confrontés aux anciens monopoles, ont également adopté des stratégies de croissance offensives par la voie des F & A. Le cas le plus connu est certainement celui de WorldCom qui, dans les années 90, a réalisé plus de 70 acquisitions, la plus importante ayant été celle de MCI. WorldCom était devenu l'un des plus grands fournisseurs de services avant son effondrement à la suite d'une série de scandales comptables. À l'étranger, l'histoire n'est pas très différente. Les entreprises se sont efforcées d'établir des alliances et ont multiplié les F & A pour bâtir de nouveaux réseaux mondiaux et innovateurs.

L'existence d'un marché global des télécommunications soulève donc la question du contrôle par les autorités responsables de la concurrence des pratiques anticoncurrentielles et de la concentration à l'échelle mondiale. Jusqu'à tout récemment, il convenait d'aborder la concurrence dans une perspective différente selon le niveau d'analyse national ou international. Les deux espaces de concurrence n'étaient pas hermétiques, mais les débats étaient d'abord posés dans un cadre national pour être ensuite posés à une

Tableau 1 : Les vingt plus grandes entreprises de services de télécommunications

Selon les chiffres d'affaires de télécommunications en 2002
(en millions de US dollars)

	Entreprises	Pays	Revenus
1	NTT	Japon	87 114
2	Verizon	États-Unis	67 625
3	Deutsche Telekom	Allemagne	50 528
4	Vodafone	Royaume-Uni	45 601
5	France Telecom	France	43 855
6	SBC	États-Unis	43 138
7	AT & T	États-Unis	37 827
8	Telecom Italia	Italie	28 610
9	British Telecom	Royaume-Uni	28 114
10	Telefónica	Espagne	26 739
11	Sprint	États-Unis	26 634
12	BellSouth	États-Unis	22 440
13	KDDI	Japon	22 211
14	China Mobile	Chine	18 232
15	China Telecom	Chine	16 467
16	AT & T Wireless	États-Unis	15 631
17	Qwest	États-Unis	15 487
18	Japan Telecom	Japon	14 322
19	BCE	Canada	12 597
20	KPN	Pays-Bas	12 031

Source : IDATE, www.idate.fr

128

²³ Pour un survol des développements de l'antitrust international, voir Larry Fullerton et Camelia C. Mazard, « International Antitrust Co-operation Agreements », *World Competition*, Vol. 24, N° 3, 2001, pp. 405-423; Filippo Amato, « International Antitrust: What Future? », *World Competition*, Vol. 24, N° 4, 2001, pp. 451-473.

échelle internationale. Il n'est plus possible aujourd'hui de distinguer entre la concurrence nationale et la concurrence internationale, même si les mesures antitrust restent fragmentées par les espaces nationaux²³. Le constat est clair : il n'existe pas de droit international de la concurrence. Toutefois, les années 90 furent marquées par un mouvement de grande ampleur en faveur de la mise à l'ordre du jour des négociations internationales de la concurrence.

Si l'on renoue avec l'idée que la concurrence a besoin de règles et d'institutions et qu'elle est donc, elle-même, un objet de régulation, les débats actuels demeurent cependant très éloignés d'un projet de droit mondial de la concurrence. Une telle évolution n'est souhaitée ni par les États ni par les entreprises. Ce qui tend à se développer est davantage une gouvernance fondée sur une *culture de concurrence* encadrée par une nouvelle discipline commerciale et de nouvelles formes de coopération internationale.

Abordons premièrement les questions commerciales en nous référant aux débats qui ont lieu à l'OMC. La concurrence fait partie, depuis 1996, des questions à l'ordre du jour des négociations multilatérales. Certains accords de l'OMC, notamment l'accord sur les télécommunications de base et l'accord sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, ont incorporé des mesures relatives à la concurrence, mais l'approche est encore très circonscrite²⁴. Il s'agit désormais d'aller plus loin. Dans cette perspective, la rencontre de Doha a jeté les fondations d'un Cadre multilatéral de la concurrence (CMC) dont les objectifs sont le libre jeu de la concurrence sur les marchés domestiques et le traitement national, ou plus concrètement l'élimination des barrières érigées par les entreprises locales et par les politiques économiques des États.

Un CMC ne créerait pas de droit mondial de la concurrence, mais il engagerait les États à respecter trois principes : la transparence, la non-discrimination et l'équité de la procédure. Les négociations sont difficiles. Les oppositions entre les pays développés et les pays en développement ne seront pas aisées à surmonter. Un problème plus fondamental est la résistance des États, en premier lieu des États-Unis, à la création de règles contraignantes et d'institutions supranationales en matière de concurrence. Une autre limite de ces développements : le fait que les disciplines commerciales sont teintées par un modèle de gouvernance favorable aux FMN. Elles visent essentiellement l'élimination des barrières à l'accès aux marchés nationaux et la promotion de politiques de concurrence non discriminatoires pour les entreprises étrangères. Les contraintes qu'elles imposeraient aux FMN sont nulles et l'on imagine mal les États, surtout les moins forts, imposer des règles de concurrence à des acteurs aussi puissants. Il faudrait dans ce cas renforcer la coopération internationale.

La coopération internationale est, il faut le souligner, de plus en plus importante. Par exemple, les accords bilatéraux en matière de concurrence se multiplient. Leurs effets positifs sont nombreux. C'est ainsi que plusieurs

²⁴ Nous avons abordé ces développements dans Michèle Rioux, « Concurrence et accès au marché », in C. Deblock (dir.), *L'Organisation mondiale du commerce*, Montréal : Fides, 2002, pp. 117-130.

cartels internationaux ont été condamnés et que certaines fusions internationales ont été bloquées. Par exemple, la fusion WorldCom-Sprint fut interdite par les États-Unis et par l'Union européenne, et la fusion Boeing/McDonnellDouglas ne fut permise que sous certaines conditions suite aux réticences de l'Union européenne²⁵. Néanmoins, les bénéfices de ces accords reposent encore et toujours sur la bonne volonté des partenaires et sur la compatibilité de la coopération avec les lois et les intérêts nationaux de chaque partenaire. La décision de la Commission européenne de bloquer la fusion General Electric/Honeywell et la vive réaction des États-Unis sont, à cet égard, révélatrices de la fragilité d'une telle gouvernance. Les animosités qui découlent du cas Microsoft dénotent également les limites de la coopération bilatérale transatlantique. Plus fondamentalement, la coopération bilatérale favorise les acteurs les plus puissants qui ont des capacités institutionnelles et un pouvoir de négociation comparables, comme c'est le cas pour les États-Unis et l'UE. En réalité, la coopération bute sur les asymétries de pouvoir et sur l'absence d'un consensus international sur les pratiques à interdire et le rôle des politiques de concurrence. C'est ici qu'intervient plus précisément le concept de « culture de concurrence », un concept encore mal défini mais qui fait référence à un processus de convergence vers des *best practices* (pratiques optimales) en matière de concurrence.

La nécessité d'une convergence internationale est aujourd'hui reconnue. Une initiative récente lancée par les États-Unis, la *Global Competition Initiative*, a débouché sur la création du *Réseau international sur la concurrence*. L'approche est fort pragmatique, mais elle souffre de plusieurs limites. La plus importante est que la convergence vers une culture globale de la concurrence peut mener à un nivellement par le bas. Ceci est d'autant plus probable que l'imposition d'une discipline concurrentielle peut désavantager les entreprises nationales face aux concurrents étrangers, et qu'elle peut réduire l'attractivité du territoire national pour les investisseurs étrangers. La convergence est marquée, ces dernières années, par deux phénomènes : l'assouplissement des politiques de concurrence pour tenir compte des objectifs de compétitivité dans un contexte de globalisation économique et de changements technologiques rapides, et le renforcement des politiques de concurrence lorsqu'il s'agit de contrer les pratiques anticoncurrentielles étrangères. De là à ce que les politiques de concurrence jouent un rôle stratégique qui les apparenterait à des politiques industrielle ou commerciale, il n'y a qu'un pas.

²⁵ Sur la question des cartels, voir Simon J. Evenett, Margaret C. Levenstein et Valerie Y. Suslow, « International Cartel Enforcement : Lessons from the 1990s », *World Economy*, Vol. 24, N° 9, septembre 2001, pp. 1221-1245.

La majorité des États, à commencer par les États industrialisés, ne font pas preuve d'autodiscipline. Face au processus de consolidation des télécoms, les gouver-

nements et les autorités responsables de la concurrence ne sont pas intervenus. En réalité, la concurrence n'était pas le véritable objectif recherché ; les réels objectifs étaient l'innovation et la compétitivité. Il était généralement admis que les F & A et les alliances stratégiques devaient entraîner d'importants bénéfices, notamment le développement de réseaux interactifs à large bande, l'innovation technologique, la convergence industrielle (voix, vidéo, données) et le déploiement de réseaux et services de télécommunications compétitifs à l'échelle mondiale. D'une certaine manière, comme l'a suggéré Winseck, la concentration de la propriété est aux nouveaux réseaux à large bande ce que la non-application des lois antitrust était au début de l'histoire des télécoms²⁶. La concentration, plutôt que la concurrence, est devenue le moyen d'atteindre une meilleure efficacité et de stimuler l'innovation.

131

Les politiques de la concurrence peuvent représenter un instrument stratégique de première importance permettant à la fois d'imposer la concurrence chez les autres États, tout en justifiant les pratiques « anticoncurrentielles » des champions « nationaux ». Dans ce contexte, il n'est pas surprenant de voir les États, particulièrement les plus puissants, réclamer le droit de surveiller et de sanctionner les pratiques anticoncurrentielles observées à l'étranger, du côté des acteurs publics et privés.

Si l'émergence d'une culture de la concurrence ne remet pas en cause les rivalités entre les États, elle s'articule parfaitement avec les demandes des FMN. Ces dernières exploitent la fragmentation de l'environnement juridique international, mais elles demandent par ailleurs que les cadres juridiques nationaux soient harmonisés et que les contraintes au déploiement des réseaux transnationaux soient éliminées sur les marchés nationaux. Elles cherchent à réduire les incertitudes et les lourdeurs administratives liées à l'existence de multiples cadres réglementaires à l'échelle mondiale ; l'une de leurs demandes est ainsi de trouver une solution aux problèmes de « sur-régulation » des fusions-acquisitions (F & A).

Il est probable que les questions de concurrence continueront de poser des défis importants pour la régulation mondiale des télécoms. Mais, coupée d'une volonté politique d'encadrement des comportements des acteurs privés, la nouvelle culture de concurrence favorise un ordre juridique qui accompagne la globalisation économique sans la maîtriser. Elle constitue une sorte de droit de la concurrence sans code ni institution, qui, pour cette raison, se révèle particulièrement favorable aux acteurs les plus puissants. Force est de constater que si l'action antitrust requiert davantage qu'une simple culture de la

²⁶ Dwayne Winseck, « Canadian Telecommunications: A History and Political Economy of Media Reconvergence », *Canadian Journal of Communication*, Vol. 22, N° 2, 1997.

concurrence, ni les États ni les firmes ne sont réellement intéressés à l'adoption de règles supranationales contraignantes qui pourraient limiter leur autonomie²⁷.

L'efficacité des marchés en question

Le pari fait par les États en introduisant la concurrence et en octroyant toujours plus de liberté et de pouvoir aux grandes entreprises de télécommunications revient à fonder la construction de la société de l'information sur l'hypothèse d'autorégulation des marchés et sur celle de l'efficacité des acteurs privés. Suite à la crise qui a récemment traversé le secteur des TIC, ces hypothèses semblent, pour le moins, ébranlées. Les télécoms sont contrôlées par de puissants intérêts privés plutôt que par la main invisible du marché, et ceux-ci n'ont pas à proprement parler adopté des comportements « efficaces ».

La concurrence a produit exactement le contraire de ce qu'elle était censée générer. Les anciens monopoles jouissent toujours de bonnes positions tandis que les nouveaux opérateurs se battent pour survivre. La crise de la nouvelle économie et les scandales financiers dans le secteur ont de surcroît soulevé des questions de gouvernance et d'éthique qui remettent en cause les bases du système capitaliste. Le cas WorldCom est bien connu : il s'agit de la plus grosse faillite et du plus gros scandale financier de toute l'histoire des États-Unis.

Au cours des années 90, l'euphorie autour de la nouvelle économie a conforté les entreprises de télécommunications dans leurs stratégies à haut risque. En adoptant de nouveaux modèles d'entreprises, elles ont procédé à des investissements massifs dans le déploiement des réseaux et dans les stratégies de convergence en multipliant les opérations de F & A. Le public était perdant, mais l'on s'attendait à ce que, à long terme, il profite de réseaux et de services novateurs. Alan Greenspan parlait déjà en 1996 d'*exubérance irrationnelle* des marchés, mais personne ne voulait vraiment entendre, et encore moins agir de manière à ramener à la raison les investisseurs. La nouvelle économie s'est

²⁷ Voir Michèle Rioux, « Concurrency et bien commun », in O. Delas et C. Deblock (dir.), *Le bien commun comme réponse politique à la mondialisation*, Bruxelles : Bruylant, 2003, pp. 219-246, et Michèle Rioux, « Globalisation et concurrence », *Études Internationales*, Vol. 23, N° 1, mars 2002.

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

essoufflée à la fin des années 90. Les promesses d'innovation, d'efficacité et de compétitivité sont très vite devenues sources d'embarras. La concurrence oligopolistique a conduit à une surcapacité et à un dédoublement des réseaux dans les grands centres urbains. Finalement, il n'est resté que bien peu des grandes manœuvres ; la plupart des entreprises, repliées sur leur territoire national et sur leurs activités « traditionnelles », cherchent, comme le dit Schiller, à survivre dans la salle d'urgence de l'économie mondiale²⁸.

La crise qui a perturbé le marché des TIC a soulevé de nombreux débats. Certains observateurs soutiennent que la concurrence est au cœur du problème. Contre toute attente, la voie privilégiée consiste actuellement à accorder une confiance encore plus grande au marché et aux acteurs privés plutôt que de remettre en question leur efficacité. L'assertion suivante de M. Powell, Directeur de la FCC, est à ce titre exemplaire : « [...] ni la crise des scandales comptables et de malfaisance corporative ni le ralentissement, leur étant relié mais distinct, ne suggèrent qu'il soit approprié de changer la politique publique de notre nation qui consiste à favoriser la concurrence dans les télécommunications et le recours, lorsque cela est possible, aux forces concurrentielles du marché plutôt qu'à la régulation est l'élément clé de la solution à nos problèmes [...] »²⁹

133

Quelle approche doit-on adopter lorsqu'il n'est pas possible de s'en remettre aux forces du marché ? Les réponses sont contenues dans l'édition 2003 du *Economic Report of the President*. Le rapport établit une distinction entre deux types de réglementation : une *réglementation de commande et de contrôle*, qui fait appel au pouvoir coercitif d'intervention du gouvernement, et une *réglementation s'appuyant sur la performance et les incitations* qui, au contraire, utilise les forces du marché pour atteindre les mêmes objectifs³⁰. L'actuel gouvernement américain préfère la deuxième approche ; la réglementation doit s'appuyer sur le marché et avoir un minimum d'impact sur la « concurrence ». En ce qui a trait aux problèmes de gouvernance d'entreprise, l'approche américaine consiste à cibler les « pommes pourries » et à fournir des incitatifs pour une bonne gouvernance d'entreprise. La loi Sarbanes-Oxley, adoptée en 2002, en constitue le principal instrument ; elle cible les acteurs qui menacent le capitalisme américain. Il n'y a donc pas de remise en question des effets de la concurrence oligopolistique sur les pratiques des firmes ; « la concurrence va continuer à orienter l'évolution de la gouvernance corporative américaine »³¹.

²⁹ Michael Powell, « Powell : Rx For Telecom In Competition », *Wireless Week*, 15 janvier 2003.

³⁰ Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President*, Transmitted together with the Annual Report of the Council of Economic Advisers, Washington D. C. : United States Printing Office, 2003.

³¹ Council of Economic Advisers, *Growth and Competition in the Telecommunications Industry : 1993-1998*, Department of Commerce, National Technical Information Administration, Washington D. C., février 1999, p. 108.

Les échecs de la gouvernance d'entreprise démontrent que l'initiative privée et la concurrence ne mènent pas plus à l'autorégulation qu'à l'efficacité des marchés dans le secteur des télécommunications. Mais si des mesures sont bel et bien à prendre, la question qui se pose est de savoir à qui en revient la définition. Sur cet enjeu, les États-Unis semblent résolus à faire valoir, encore une fois, la prédominance de leurs règles et des lois américai-

nes en matière de capitalisme global. Peu de pays peuvent effectivement empêcher le modèle américain de servir de modèle, sauf peut-être les pays de l'Union européenne qui pourraient, si une volonté politique se cristallisait, résister à l'impérialisme américain en matière de gouvernance globale. Malheureusement ce n'est pas encore le cas. La régulation de demain ne devrait donc pas s'éloigner d'un modèle concurrentiel dont les failles semblent pourtant bien évidentes.

L'avenir des télécommunications globales

134

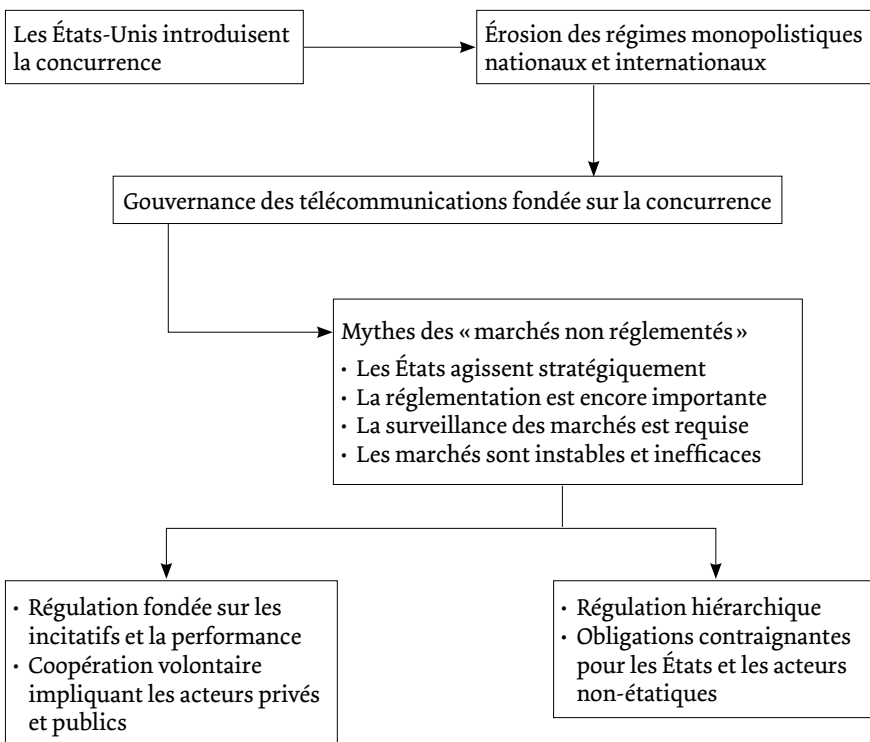
Nombreux sont les mythes qui traversent la gouvernance « concurrentielle » des télécommunications globales. Cette nouvelle gouvernance a conduit : à la concentration du secteur ; à des manœuvres stratégiques des États ; à une complexification des tâches des agences responsables de la réglementation des télécommunications et de la concurrence ; à une situation de déséquilibres et de problèmes de gouvernance privée. Les marchés mondiaux dits « non réglementés » des télécommunications n'ont démontré ni leur efficacité ni leur capacité à impulser la croissance des réseaux et services multimédias à l'échelle mondiale. En réalité, ces marchés non réglementés n'existent tout simplement pas puisque la concurrence, elle-même, entraîne les firmes et les États à agir sur le marché, à en définir les règles et à en maîtriser la « concurrence ».

Que pouvons-nous prédire pour l'avenir ? Un retour à des structures monopolistiques n'est certainement pas la réponse. Si l'existence de marchés planifiés à l'échelle mondiale est utopique, celle de marchés mondiaux exempts de toute forme de réglementation ou de régulation l'est tout autant. L'on peut distinguer deux solutions, chacune relevant de différentes traditions de coopération internationale et de régulation. La première insiste sur la nécessité de développer une régulation supranationale et hiérarchique tandis que la seconde, qui fait davantage confiance au marché et aux institutions privées, insiste sur l'autonomie des acteurs et sur la coopération volontaire.

La première approche, plus près du modèle communautaire qui prévaut au sein de l'Union européenne, cherche à développer des institutions communes afin de discipliner les États et les inciter à prendre des mesures qui favorisent le bien commun. Cependant, cette approche implique que les États renoncent à certains aspects de leur souveraineté, et c'est là une tâche laborieuse qui exige beaucoup de temps et d'efforts. La seconde approche correspond au modèle dominant. Les États, principalement les États-Unis, ne tolèrent aucune contrainte imposée à leurs politiques nationales, aux marchés et aux firmes. Une telle gouvernance est fondée sur les

forces du marché, une auto-réglementation des acteurs privés, une réglementation nationale minimale et transparente ainsi que sur la coopération intergouvernementale volontaire. Tout au plus peut-on faire appel aux institutions nationales et internationales pour arbitrer les litiges, éliminer les abus qui découlent du pouvoir du marché et gérer les risques systémiques. Cette approche repose sur l'idée qu'il existe un ordre « naturel » et sous-estime les imperfections du marché tout autant que les inégalités et les rivalités entre les États.

Schéma 1 : Nouvelle gouvernance des télécommunications et nouveaux enjeux de régulation



La solution optimale en ce qui concerne la régulation du secteur se situe probablement à mi-chemin de ces deux approches. Il serait inutile de tomber dans l'idéalisme, que ce soit celui de la création de marchés autorégulés ou celui de la création d'institutions mondiales qui n'ont, jusqu'à maintenant, aucun fondement historique. Deux grandes questions doivent guider les réflexions et débats futurs : (1) de quel type de régulation – ou de gouvernance – avons-nous besoin (privée, publique, mixte) et quels doivent en être les principaux objectifs ? ; (2) à quel niveau (multilatéral, régional, bilatéral) devons-nous développer la gouvernance des TIC et quelle interaction doit exister entre les différents niveaux de gouvernance ?

136 Concernant le premier point, il importe de lever le voile sur les mythes de la gouvernance des télécommunications fondée sur la concurrence. Il faut reconnaître que personne, à commencer par les États et les firmes, ne désire se soumettre à la concurrence. Dans sa forme actuelle, la gouvernance globale des télécommunications est loin de pouvoir signifier un véritable repli du « politique », de la réglementation, et de la concentration du pouvoir économique. Ceci nous indique, en quelque sorte, qu'une main visible façonne actuellement les structures et les cadres normatifs des télécommunications globales. Le marché des télécommunications n'est pas un ordre spontané, il est un construit. Les États-Unis n'ont pas simplement promu la libéralisation, mais ils exportent aussi les règles et les institutions « américaines » qu'ils considèrent les plus adaptées à un capitalisme global. Ce modèle souffre d'une lacune majeure ; la négation des liens entre les sphères privée et publique – ou encore, la subordination de la seconde à la première. Il importe désormais de rechercher des solutions qui tiennent compte non seulement des intérêts privés et nationaux mais également de ceux des acteurs sociaux dans la construction de la société globale de l'information. En l'absence d'un tel projet, il faut s'attendre à ce que les stratégies monopolistiques et les intérêts mercantiles se développent librement, avec les coûts que cela suppose pour la société.

Concernant le deuxième point, peut-on envisager de construire des cadres institutionnels qui dépasseraient effectivement les niveaux national et intergouvernemental, ce qui permettrait de se rapprocher d'une perspective réellement mondiale, et qui intégreraient les différents aspects de la régulation des télécommunications globales ? Jusqu'à présent, c'est dans le cadre de l'OMC et dans le cadre plus informel des organisations privées que la nouvelle gouvernance des télécommunications prend ses racines ; autrement dit, des forums qui favorisent la logique marchande, les intérêts des entreprises privées, des grands opérateurs de télécommunications et des États-Unis.

L'avenir devrait nous dire si les intérêts des pays en développement et ceux de la société civile peuvent faire leur chemin dans les débats qui se tiennent au sein des Nations Unies et à l'UIT avec le Sommet mondial sur la société de l'information, et comment ces débats pourraient affecter une gouvernance à dominance commerciale. L'on peut déjà douter de cette dernière possibilité puisque ni les États ni les entreprises, spécialement les plus forts, ne semblent être engagés sérieusement dans les discussions qui remettent en cause une gouvernance qui les favorise en s'engageant à faire les concessions nécessaires pour que l'actuelle révolution industrielle soit mise au service des pays en développement et de la société civile. Encore une fois, c'est au niveau des accords commerciaux, bilatéraux, régionaux et multilatéraux, que les choses évoluent le plus vite et que les règles les plus contraignantes se développent. ■