

CAHIERS DE RECHERCHE - CEIM



Continentalisation
Cahier de recherche 02-11

INTÉGRATION, CONCURRENCE ET GOUVERNANCE DANS LE SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS EN AMÉRIQUE DU NORD

Michèle Rioux

OCTOBRE 2002



Université du Québec à Montréal
C.P. 8888, succ. Centre-ville,
Montréal, H3C 3P8

Tel : (514) 987 3000 # 3910
<http://www.ceim.uqam.ca>

GROUPE DE RECHERCHE SUR L'INTEGRATION CONTINENTALE
<http://www.unites.uqam.ca/gric>

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux du Groupe de Recherches sur l'Intégration Continentale (GRIC) ou des membres du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM).

Les relations économiques entre le Canada et les États-Unis sont probablement les relations économiques les plus développées au monde et l'on peut se demander s'il convient encore de parler de deux économies distinctes ou si l'on doit plutôt faire le constat d'une seule et même économie nord-américaine. L'économie canadienne est de plus en plus tournée vers l'extérieur et, fait révélateur, plus de 85% des exportations canadiennes prennent la direction des États-Unis. Les frontières existent toujours mais les entreprises conçoivent désormais leur espace comme étant le marché nord-américain et les deux pays ont, par le biais d'accords commerciaux bilatéraux, régionaux et multilatéraux, sensiblement réduit les obstacles au commerce et favorisé ce que l'on peut appeler une « intégration en profondeur ».

Le secteur des télécommunications révèle, peut-être mieux que n'importe quel autre, l'ampleur des changements dans les modalités de l'intégration économique. Ce secteur est d'autant plus intéressant qu'il joue un rôle central dans les processus intégratifs des autres secteurs économiques et dans l'émergence de ce que l'on appelle déjà la « nouvelle économie ». Certains entrevoient une économie sans frontières et des innovations technologiques révolutionnaires dans une perspective de retrait des États et d'affirmation des acteurs privés. Rien n'est plus incertain puisque la concurrence est difficilement mise en œuvre et qu'elle soulève des enjeux stratégiques tant pour les firmes que les États. La concurrence est accompagnée de l'émergence de puissants oligopoles. Par ailleurs, les États ne sont pas moins présents. La mise en œuvre du modèle s'avère plus difficile que prévue, notamment en matière de réglementation, de concurrence et de normalisation. La priorité accordée aux objectifs de compétitivité rend la tâche des États d'autant plus paradoxale qu'elle contribue à justifier les positions dominantes et la concentration plutôt qu'à favoriser la concurrence.

Les paradoxes de l'intégration des télécommunications nord-américaines font ainsi resurgir la question de l'action étatique et de la coopération internationale, donc du politique, dans le développement des télécommunications et l'évolution des processus intégratifs. Ils mettent aussi en doute une forme d'intégration par le marché qui favorise une perte d'autonomie de sa trajectoire économique canadienne de plus en plus définie aux États-Unis et la pertinence d'une stratégie canadienne qui s'efforce, non sans risque, de faire de l'intégration économique avec les États-Unis un tremplin vers d'autres marchés.

* Michèle Rioux, Professeure associée, science politique, Université du Québec à Montréal. Coordinatrice au GRIC et directrice de recherche au CEIM. Remerciements à Christian Deblock et Eric Jasmin.

La première partie de cet article aborde les nouvelles réalités de l'intégration économique dans un contexte marqué par la globalisation économique, le développement des régionalismes et l'émergence de nouvelles règles du jeu à l'échelle internationale. La deuxième partie portera sur l'émergence de nouvelles règles du jeu qui guident l'organisation des télécommunications nord-américaines et qui sont actuellement transposées dans les accords de l'OMC. La troisième partie abordera les paradoxes de l'intégration régionale des télécommunications, en se limitant toutefois aux télécommunications canadiennes et américaines.

PREMIERE PARTIE : INTEGRATION EN PROFONDEUR

L'intégration économique en Amérique du Nord ne s'arrête pas au développement de liens commerciaux entre les économies nationales ; elle est caractérisée par d'importants changements technologiques, le développement des firmes transnationales (FTN) et de l'investissement international ainsi que par la faveur accordée au principe concurrentiel qui entraîne un très fort mouvement vers la déréglementation et la libéralisation des marchés. Le libre-échange au sens strict de l'abandon des mesures protectionnistes traditionnelles ne suffit plus puisqu'il faut aller au-delà des conditions d'entrée à la frontière et s'assurer que les conditions de la concurrence sont les mêmes pour tous les acteurs, qu'ils soient nationaux ou étrangers. Ainsi, le développement de nouvelles règles du jeu, d'une nouvelle gouvernance, est au cœur des enjeux actuels des relations économiques internationales.

En Amérique du Nord, ces nouvelles règles favorisent l'autonomie des marchés tout en préservant, en principe, la souveraineté des États. Est-ce nouveau ? Oui et non. L'autonomie des marchés a toujours été très présente dans l'imaginaire économique nord-américain et les entreprises américaines ont toujours été très présentes au Canada. Par contre, jamais auparavant le Canada n'aura autant orienté sa politique économique sur les forces du marché et sur la nécessité de créer un environnement favorable aux entreprises américaines et de resserrer ses liens bilatéraux avec les États-Unis. Parallèlement, jamais les États-Unis n'ont été aussi près de leur objectif de créer un ordre économique libéral au niveau international, en passant par la construction d'un régionalisme qui repousse les limites que les États ont imposées à la libéralisation des échanges et à la transnationalisation des entreprises. Aussi, jamais les entreprises privées n'auront bénéficié d'un si grand espace de liberté leur permettant de déployer leurs activités et leurs stratégies dans un marché qui traverse les espaces nationaux.

Des liens commerciaux aux réseaux transnationaux

Le commerce est toujours un vecteur puissant de l'intégration internationale mais il est devenu « transnational ». Les flux commerciaux entre firmes nationales cèdent désormais la place à un commerce qui trouve des routes à l'intérieur des FTN et qui est organisé par celles-ci. L'intégration en profondeur capture ce changement radical dans l'organisation de l'économie mondiale qui remet en cause l'importance des espaces nationaux et le rôle des États et qui conforte cette idée chère aux économistes que les économies nationales doivent,

à long terme, se fondre dans un marché unique¹. Dans le secteur des télécommunications, il ne s'agit plus simplement de développer des liens entre des réseaux nationaux de télécommunications mais de créer une infrastructure globale reliant tous les opérateurs et tous les réseaux à l'échelle planétaire. Ce secteur joue aussi un rôle important dans l'intégration économique des autres secteurs en facilitant la coordination des activités dans un espace où les frontières géographiques sont pratiquement abolies. La « connectivité » des entreprises que permettent les nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC) fait apparaître des entreprises-réseaux transnationales qui, pour reprendre Dunning, posent les jalons d'une nouvelle trajectoire du capitalisme².

L'intégration économique passe plus par les firmes que par les mesures étatiques volontaristes créant des écrans vis-à-vis du marché mondial³. Le fait que les FTN aient pu contourner les contraintes que posaient les États à leur internationalisation⁴ a inversé le rapport hiérarchique entre les États et les firmes. Les États se feront de plus en plus accueillants et compétitifs en adoptant des politiques d'attractivité des investissements directs internationaux. Dans un formidable retournement de situation, les États et les organisations internationales sont devenus des agents de facilitation de l'intégration⁵.

Il est, dans ce contexte, peu surprenant de constater l'importance de développer de nouvelles règles du jeu. La globalisation a fait « éclater les cadres nationaux de régulation et (...) ressortir la faiblesse des

¹ Levitt dira qu'avec la globalisation, « the multinational commercial world nears its end and so does the multinational corporations » pour signifier l'émergence d'un marché global au sein duquel les économies nationales se diluent. T. Levitt (1983) « The Globalization of Markets », *Harvard Business Review*, mai-juin, p. 92. Sur la distinction entre intégration en surface et intégration en profondeur résultant du développement d'une structure de production internationale par firmes transnationales : UNCTAD (1993), *World Investment Report 1993, Transnational Corporations and Integrated International Production*, Geneva, UNCTAD Program on Transnational Corporations.

² Sur cette trajectoire, consulter J. H. Dunning (1995), "Reappraising the Eclectic Paradigm in an Age of Alliance Capitalism", *Journal of International Business Studies*, 3rd quarter. Sur la nouvelle économie, voir notamment J. Rifkin (2000), *L'âge de l'accès - La révolution de la nouvelle économie*, La découverte, Paris; et, M. Castells (1996), *La société en réseaux*, Fayard, Paris. L. Hakansson and J. Johanson (1993), "The network as a Governance structure", in G. Grahber (ed.) *The Embedded Firm*, London and Boston, Routledge, pp. 35-51.

³ P. Hugon, *Économie politique internationale et mondialisation*, Economica, Paris, 1997, p. 64.

⁴ Durant les premières étapes de la multinationalisation des entreprises, fondées sur des stratégies d'extraction des ressources et la pénétration des marchés, les FTN étaient « engluées » dans le territoire d'accueil. Le rapport firme-territoire a été remis en question par le développement des réseaux transnationaux. Voir W. Andreff (1996), « La déterritorialisation des multi-nationales : firmes globales et firmes-réseaux », *Culture et Conflits*, no. 21-22, printemps-été

⁵ Voir Charles-Albert Michalet (1999), *La séduction des Nations ou Comment attirer les investissements*, Paris, Economica, 1999.

instances de régulation supranationales »⁶ mais l'intégration en profondeur ne se développe pas dans le vide. Elle implique l'émergence de nouveaux cadres institutionnels et normatifs beaucoup plus élaborés que les précédents puisqu'ils portent sur l'investissement, la concurrence, les services, les marchés publics et la propriété intellectuelle ; autant de domaines qui ne faisaient que très peu partie des négociations internationales par le passé. Les enjeux sont considérables et portent sur trois types de rapports : les rapports firme-firme, les rapports Etat-firme et les rapports Etat-Etat.

La convergence internationale vers une nouvelle gouvernance ou de nouveaux régimes est loin d'être assurée et la rivalité internationale pourrait l'emporter et créer un environnement économique instable et conflictuel. Malgré l'hégémonie et le pouvoir structurel des États-Unis et des firmes américaines au sein de l'économie mondiale, la vision américaine d'un ordre économique international bute sur de fortes résistances de taille autant que sur ses propres limites. Les institutions et les règles ne sont jamais neutres – elles portent des valeurs et des intérêts. Voilà l'une des raisons principales du regain d'intérêt pour les accords bilatéraux et régionaux qui répondent à la fois à la nécessité de construire un environnement propice pour les entreprises privées et aux considérations stratégiques des États, notamment celles qui traversent la politique commerciale américaine.

Régionalisme en Amérique du Nord : un nouveau modèle d'intégration et de gouvernance

L'Amérique du Nord est l'un des espaces économiques les plus intégrés au monde et, pour cette raison, il est peu surprenant que de nouvelles règles du jeu s'y développent. Ces règles, en raison de la position dominante des États-Unis, coïncident généralement avec la vision du monde qu'ont les États-Unis de la modernité libérale⁷. Historiquement, sans remettre en cause un processus d'intégration qui est en grande partie naturel, les gouvernements qui se sont succédés au Canada ont cherché à développer des contrepoids au continentalisme nord-américain. L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) a marqué une rupture dans l'orientation de la politique économique canadienne car si, comme le dira Randall⁸, « l'accord de libre-échange (ALE) et l'ALENA sont moins des politiques

⁶ J. Adda (1998), *La mondialisation de l'économie*, Paris, La découverte, p. 4.

⁷ Voir D. Brunelle, C. Deblock et M. Rioux (2000), *Globalisation, Investissement et Concurrence – La voie du régionalisme : Le projet des Amériques*, Cahiers de recherche CEIM-GRIC 01-09, septembre (disponible en ligne à l'adresse suivante : www.unites.uqam.ca/gric).

⁸ S. J. Randall (2000), "Integrating Canada and the U.S. – The Historical Framework", *ISUMA*, Vol. 1, no. 1, Spring (disponible en ligne sur www.isuma.net).

radicalement différentes que des étapes nouvelles d'une évolution à long terme », il n'en demeure pas moins que ces nouvelles étapes ont transformé les paramètres de l'intégration nord-américaine.

Il s'agissait pour le Canada de sécuriser l'accès au marché américain pour les exportateurs ; un objectif important compte tenu du fait que les exportations contribuent pour une large part au PIB. Pour les États-Unis, déçus des résultats des négociations multilatérales lors du Tokyo Round et compte tenu de l'intensité de l'intégration canado-américaine, il n'est pas surprenant qu'ils se soient tournés vers le Canada pour faire avancer leur vision économique du monde; le libre-échange avec le Canada allait signifier à leurs partenaires commerciaux que la voie bilatérale et régionale pouvait être un substitut à la voie multilatérale⁹. Pour les États-Unis, le régionalisme se conjugue avec un projet de reconstruction de l'ordre économique mondial en créant entre les pays une dynamique de « concurrence dans la libéralisation des échanges »¹⁰.

Incidemment, à l'instar du Canada et du Mexique, tous les pays de l'hémisphère, exception faite de Cuba et malgré les réticences exprimées par le Brésil, cherchent désormais, comme si cette voie était obligée pour s'intégrer à l'économie mondiale, à se lier aux États-Unis et à faire aboutir le projet de création de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). Loin d'être lié à une stratégie de repli sur la région, le régionalisme nord-américain soutient la globalisation économique et se développe dans le cadre d'une approche de libéralisation tous azimuts à fort contenu stratégique¹¹. L'ALE et l'ALENA ont posé les jalons d'un nouveau type d'accords commerciaux, non seulement en Amérique du Nord et dans les Amériques mais aussi au niveau multilatéral. Les nouveaux accords commerciaux, en dépit de leurs différences, ont la même orientation générale, celle de faire avancer des processus d'intégration fondés sur le marché et le secteur privé. Ils ont ouvert la voie à d'impressionnantes transformations en mettant sur la table des négociations commerciales de nouveaux domaines, notamment les services, la propriété intellectuelle, l'investissement international, la concurrence, les services, ... La voie régionale permet d'atteindre des résultats plus rapides qu'au niveau multilatéral qui peuvent par la suite faire l'objet d'accords à plus grande portée. Cette approche a buté sur

⁹ Les États-Unis avaient recours à un unilatéralisme agressif par l'entremise de l'article 301 et cherchaient à inclure de nouveaux enjeux à l'agenda des négociations commerciales, notamment les services, la propriété intellectuelle et l'investissement.

¹⁰ Formule utilisée par R. Zoellick, le nouveau représentant au Commerce des États-Unis. *Statement of Robert B. Zoellick*, U.S. Trade Representative before the Subcommittee on Trade, Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, 8 mai 2001.

¹¹ Le débat sur la relation régionalisme/mondialisation qui a notamment opposé Bhagwati et Krugman néglige de considérer que le régionalisme est un mouvement interne à la mondialisation. Voir G. Kebabdjan (1999), « L'analyse économique et la mondialisation : six débats », dans GEMDEV, *Mondialisation. Les mots et les choses*, Paris, Karthala.

une forte résistance lors des négociations de l'AMI qui tentait de généraliser les avancées qu'avait permis l'ALENA sur l'investissement international, mais elle a été fructueuse dans les télécommunications. Nous y reviendrons dans la deuxième partie. Auparavant, il convient de nuancer la thèse du retrait des États dans les télécommunications.

Du retrait des États au compétitivisme

Strange dira que les télécommunications sont un « extreme exemple of one process by which authority has shifted massively away from governments of states to the corporate management of firms »¹². Le retrait de l'État est conforté par l'adoption de politiques néo-libérales, les effets des accords commerciaux et la globalisation économique. Toutefois, si les gouvernements à revoir leurs cultures et leurs structures de gouvernance¹³, les États ne se retirent pas complètement. Les espaces nationaux et des politiques économiques ont des incidences considérables sur le déploiement des réseaux transnationaux¹⁴. Engagés dans une dynamique qui vise à tirer les bénéfices de la globalisation économique et à favoriser l'insertion compétitive des entreprises et de l'économie nationale au sein d'industries globales, les États, comme l'aura bien souligné Krugman, sont de plus en plus « obsédés par la compétitivité »¹⁵.

Il est certain que « interoperable networks do not develop unaccompanied : they require interoperable policy environments » et qu'un « global telecom and media policy regime is emerging »¹⁶. Il y a

¹² S. Strange (1996), *The Retreat of States : The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 100.

¹³ UNCTAD (1993), op. cit., p. 218.

¹⁴ Ceci remet en cause l'idée de *Sovereignty at Bay* introduite par Vernon dans R. Vernon (1971), *Sovereignty at Bay : The Multinational Spread of US Enterprises*, New York, Basic Books. Dunning (2000) ira jusqu'à renverser la formule dans un ouvrage intitulé *Global Capitalism at Bay ?*, London, Routledge. Pour les effets déterminants des espaces nationaux sur les processus de transnationalisation, voir M. Porter (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Free Press; J. H. Dunning (1992), "The Competitive Advantages of Nations and TNC activities : A Review Article", in C. N. Pitelis et R. Sugden (dir.) (1991), *The Nature of the Transnational Firm*, Londres, Routledge, pp. 135-168 ; J. H. Dunning (1990), *The Globalization of Firms and the Competitiveness of Nations*, Lund, Lund University Press.

¹⁵ P. Krugman (1996), *Pop Internationalism*, Boston, MIT Press ; P. Krugman (1994), "Competitiveness : A Dangerous Obsession", *Foreign Affairs*, mars-avril ; P. C. Cerny (1997), "Paradox of the Competition State: the Dynamics of Political Globalization", *Government and Opposition*, vol. 32, no. 2, pp. 251-274 ; P. C. Cerny (1990), *The Changing Architecture of the State: Structure, Agency, and the Future of the State*, Londres, Sage Publications ; S. Strange et al. (1991), *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press.

¹⁶ B. Abramson et M. Raboy (1999), "Policy Globalisation and « Information Society » : A view from Canada", *Telecommunications Policy*, 23, p. 775.

encore quelques années, la rivalité internationale était centrée sur l'opposition entre le modèle de monopole réglementé, d'une part, et le modèle concurrentiel et d'accès au marché, d'autre part. Dorénavant, la rivalité intervient au niveau des mesures spécifiques de la mise en oeuvre de ce nouveau régime, c'est-à-dire sur "the kind of standards to which principles are linked"¹⁷. Les accords commerciaux visent à niveler le terrain, à faire converger les politiques et à discipliner les acteurs publics, mais force est de constater que les États sont en concurrence les uns avec les autres dans une course à la compétitivité.

L'intégration en profondeur semble de moins en moins compatible avec certains objectifs nationaux comme, dans le cas canadien, la propriété canadienne des télécommunications ou les règles sur le contenu applicables à la radiodiffusion. Les entreprises canadiennes ont d'ailleurs adopté des stratégies orientées sur les marchés internationaux et leur attitude face à l'étranger se modifie¹⁸. Concernant les règles sur le contenu canadien, le Canada continue d'insister sur l'exclusion de la culture dans les accords commerciaux, mais ce qui pour le Canada apparaît comme un moyen de protéger la culture canadienne peut être interprété par les États-Unis comme une mesure protectionniste¹⁹.

Les souverainetés nationales semblent mises au défi et les États sont interpellés à se désengager toujours davantage. Mais si le rôle des États est radicalement transformé, il n'est pas moins important qu'il ne l'était auparavant ; réduit à certains égards, il croît à d'autres niveaux et devient plus complexe. Il ne faut surtout pas perdre de vue, également, que l'introduction de la concurrence coïncide avec l'élaboration de nouvelles stratégies nationales qui visent à favoriser le développement d'entreprises efficaces, innovatrices et compétitives au sein d'une industrie globale des télécommunications. Là est sans doute le plus

¹⁷ P. Drahos et R. A. Joseph (1995), "Telecommunications and Investment in the Great Supranational Regulatory Game", *Telecommunications Policy*, vol. 19, no. 8, p.622.

¹⁸ Téléglobe ne s'est pas opposée à l'assouplissement des restrictions à la propriété étrangère qui ont été harmonisées avec celles qui s'appliquent aux autres entreprises de télécommunications et, incidemment, elle a peu après annoncé l'acquisition d'une entreprise américaine. Aussi, l'acquisition par SBC/Ameritech d'une participation de 20% dans Bell Canada confirme que l'apport des entreprises étrangères prend de plus en plus d'importance, ce qui remet en cause la pertinence de maintenir les restrictions à la propriété étrangère des entreprises de télécommunications.

¹⁹ La décision défavorable de l'OMC concernant les mesures prises par le Canada pour appuyer l'industrie des périodiques a démontré les problèmes que rencontre le Canada en matière de protection de la culture et de l'identité canadienne. En réalité, le Canada est resté, en dépit des mesures d'exclusion, sur la défensive dans le domaine culturel. Par ailleurs, les changements technologiques posent d'importants défis pour l'interprétation et l'efficacité de la clause d'exclusion culturelle car si les industrie culturelles sont généralement exclues, le secteur des télécommunications ne l'est pas ce qui, dans un contexte de convergence industrielle, pose la question de la séparation des activités exclues de celles qui sont incluses. Voir notamment D. Schwanen (1998), *A Matter of Choice : Toward a More Creative Canadian Policy on Culture*. C. D. Howe Institute Commentary.

redoutable des problèmes que soulève le modèle concurrentiel car si l'on voit paradoxalement apparaître un retour forcé du politique, ce dernier est tout aussi imprégné de l'illusion de la concurrence que de considérations stratégiques.

Les nouvelles politiques des télécommunications ont remplacé le modèle réglementaire par une approche "industrielle" qui vise à développer un secteur efficace, innovateur et compétitif. Ainsi, « (...) the key features of the new international telecommunications regime are competition among firms and countries in the area of international telecommunications services »²⁰. Sans faire une énumération exhaustive des nouveaux instruments que les États développent, mentionnons simplement le rôle de partenariat stratégique entre les secteurs privé et public, les programmes de promotion des exportations, l'aide à la création d'alliances stratégiques, les subventions, les exemptions fiscales, etc... Relativement au développement des réseaux à large bande, le gouvernement canadien soutient l'initiative privée, notamment par un partenariat avec un consortium de Bell et Canarie²¹. L'industrie américaine fait aussi appel au gouvernement pour soutenir le développement des réseaux à large bande, d'autant que le Canada semble avoir une avance sur les États-Unis. Les États cherchent à s'assurer que le cadre réglementaire ne fera pas obstacle à l'efficacité et à la compétitivité des entreprises nationales dans une concurrence qui déborde de l'espace national, plutôt qu'à imposer une concurrence vigoureuse sur le marché national. Pourquoi en serait-il autrement dans la mesure où la concurrence vient de plus en plus de l'extérieur, que des règles de concurrence plus rigoureuses seraient un désavantage aux entreprises nationales et qu'elles pourraient aussi refroidir les investisseurs étrangers que l'on vise plutôt à attirer par un environnement institutionnel propice. La tension entre concurrence et compétitivité n'est pas nouvelle, mais dans l'univers très imparfait du développement des télécommunications, elle est d'autant plus importante que ce secteur joue un rôle clé dans la répartition du pouvoir économique au sein de l'économie mondiale.

²⁰ P. Drahos et R. A. Joseph, op. cit., p.620.

²¹ Il s'agit du Canadian Network for the Advancement of Research Industry and Education, un instrument créé par l'industrie avec l'appui d'Industrie Canada pour appuyer la coopération en matière de R&D pour le développement de l'infrastructure de l'information.

Deuxième partie : Les nouvelles règles du jeu dans le secteur des télécommunications

Dans cette deuxième partie, nous retracerons les changements qui ont affecté le secteur des télécommunications en mettant l'accent sur les dimensions politiques et réglementaires. Trois constats peuvent être faits. Premièrement, des changements technologiques sont intervenus et ont posé d'importants défis réglementaires, tant au niveau national qu'international. Deuxièmement, les débats au Canada ont été largement influencés par le modèle adopté aux États-Unis, par le fait que les entreprises canadiennes faisaient face à des pratiques de contournement du réseau canadien et par la réorientation de la politique économique canadienne vers le libre-échange avec les États-Unis. Troisièmement, les États-Unis ont fait avancer leur modèle au niveau international par les voies bilatérale et régionale pour ensuite généraliser ces avancées et les approfondir au niveau international. Ainsi, un nouveau cadre institutionnel des télécommunications se met en place et il correspond essentiellement à l'idée que se font les États-Unis de l'intégration et de la gouvernance économique dans un contexte de globalisation des marchés.

Le retour du refoulé : la concurrence sur le marché américain

Dans le secteur des télécommunications, l'intégration économique a traditionnellement passé par les États. Le principe concurrentiel avait été abandonné au profit de monopoles nationaux réglementés et d'une réglementation internationale assurant l'interconnexion des monopoles nationaux²². Trois arguments justifiant le modèle monopolistique méritent d'être mentionnés : les économies d'échelle, la nécessité de l'interfinancement pour garantir l'universalité des services de base et l'intégrité systémique²³. Aussi, il faut remarquer l'importance des

²² Les problèmes de concurrence du début du 20^{ème} siècle dans le secteur des télécommunications avaient fait de ce secteur l'exemple par excellence d'un monopole naturel ; la concurrence semblait mener naturellement à la constitution de monopole privé. Au Canada, entre 1893 et 1920, les pratiques de Bell étaient fréquemment critiquées par les compagnies indépendantes qui rencontraient des difficultés d'interconnexion. Devant l'inefficacité des mesures gouvernementales visant à assurer l'interconnexion, la concurrence sur le marché local fut éliminée pour créer un monopole qui devait alors se limiter aux activités non concurrentielles et garantir l'universalité des services.

²³ Au Canada, le monopole a aussi été justifié par les objectifs de développement national dans la mesure où il pourrait favoriser le développement et l'utilisation d'infrastructures de réseaux canadiens, et promouvoir l'identité et la culture canadiennes.

facteurs juridiques et politiques et celle des intérêts corporatifs dans le développement de monopoles réglementés²⁴.

Parallèlement aux structures nationales, un régime international cohérent, orchestré par l'Union Internationale des Télécommunications (UIT), a été développé pour assurer l'existence de certaines règles d'interconnexion des réseaux nationaux. Ainsi, durant la plus grande partie du 20^{ième} siècle, les "politiques nationales et l'encadrement international se sont complétés et renforcés mutuellement"²⁵ pour organiser le secteur des télécommunications sur la base de monopoles nationaux, publics ou privés, et de la réglementation nationale. L'UIT assurait l'organisation d'une offre conjointe bilatérale de services internationaux par les monopoles nationaux dont la tarification était sous la responsabilité du pays d'origine et faisait l'objet d'ententes. L'UIT assurait aussi l'interconnexion des réseaux nationaux et la normalisation technique.

De façon tout à fait remarquable, la plupart des États ont abandonné ce modèle pour fonder l'organisation du secteur sur le principe concurrentiel, que ce soit au niveau national ou international. Trois types de changements interviennent : d'une intégration essentiellement nationale, les télécommunications prennent désormais une dimension globale ; d'une intégration fondée sur l'organisation et la réglementation de monopoles, l'intégration passe maintenant par la concurrence ; et, la structure de l'industrie est influencée par le passage de services de téléphonie vocale à la fourniture de services multiples qui requiert de nouvelles infrastructures. Un nouveau régime des télécommunications est en voie d'être consolidé et tend à généraliser les changements réglementaires qui sont survenus aux États-Unis.

Aux États-Unis, à partir des années 70, les contraintes réglementaires qui pesaient sur les télécommunications sont rapidement apparues incompatibles avec les besoins des grands utilisateurs, les FTN américaines. La tension entre la demande de services de télécommunications des grands utilisateurs soucieux d'opérer à l'échelle mondiale et une offre figée dans les structures nationales", exacerbée par les innovations technologiques, a mis au défi l'encadrement réglementaire de l'industrie²⁶. Elle est devenue évidente à

²⁴ R. E. Babe (1990), *Telecommunications in Canada: Technology, Industry, and Government*, Toronto, Buffalo, London, University of Toronto Press ; D. Winseck (1995a), "Power Shift?: Towards a Political Economy of Canadian Telecommunications and Regulation", *Canadian Journal of Communication*, vol. 20, no. 1 ; Winseck, D. (1995b), "A Social History of Canadian Telecommunications", *Canadian Journal of Communication*, vol. 20, no. 2.

²⁵ F. Plourde (1992), *op. cit.*, p. 190. **Il faut copier de l'autre texte j'ai zappé la référence.**

²⁶ A. Mouline (1996), "Les stratégies internationales des opérateurs de télécommunications", *Communications et Stratégies*, no. 21, 1er trimestre, p. 77.

partir de 1971 avec l'arrivée de MCI sur le marché des services améliorés et elle a été exacerbée lorsqu'en 1978 les États-Unis ont permis la concurrence sur le marché des interurbains. Les problèmes de concurrence se sont multipliés et l'organisme de réglementation a été incapable de résoudre les problèmes de concurrence. C'est finalement le *Département de la Justice* qui est intervenu en brisant le monopole d'AT&T en 1984²⁷.

Jusqu'en 1996, le marché américain fut caractérisé par une concurrence au niveau des services interurbains et spécialisés entre trois grandes entreprises (AT&T, MCI et Sprint) d'un côté, et par des concessions géographiques desservies par les sept compagnies régionales qui ont conservé un monopole sur les services locaux, de l'autre côté. En 1996, le *Telecommunications Act* a éliminé les barrières à la concurrence entre les différents segments du marché permettant aux anciens monopoles locaux, aux fournisseurs de services interurbains, aux entreprises de câbles, de radiodiffusion et autres d'entrer en concurrence directe dans le but de favoriser l'innovation, de réduire les prix des services, et d'améliorer la compétitivité des États-Unis. L'objectif de la nouvelle politique américaine des télécommunications était de modifier radicalement l'environnement de marché de ce secteur, et cette nouvelle politique allait rapidement déborder de l'espace national et prendre une forte orientation stratégique.

Il s'agissait pour les États-Unis de mettre en oeuvre une nouvelle stratégie en vue d'exploiter leur avance dans ce secteur d'autant que cette avance pouvait aussi servir à améliorer la compétitivité internationale des entreprises américaines. Il apparaît désormais clairement que les objectifs internationaux de la politique américaine des télécommunications consistent à obtenir l'accès aux réseaux et aux marchés étrangers pour les entreprises américaines et à faire en sorte que "the same competitive incentives that have developed domestically also develop for investment in facilities between the United States and other countries, and within other countries themselves"²⁸. Les principes mis de l'avant par les États-Unis, qui se retrouvent dans l'initiative du *National Information Infrastructure* de 1993, devaient très vite trouver une contrepartie globale avec le *Global Infrastructure Initiative*, et dans le *Télécommunications Act*. On y retrouve notamment le rôle de l'initiative privée et de la concurrence, l'accès aux réseaux et la flexibilité des cadres réglementaires.

²⁷ AT&T devait renoncer aux services locaux mais elle pouvait conserver les services interurbains, les activités de fabrication et l'essentiel des Bell Labs et serait autorisée sur les segments concurrentiels des données et des services spécialisés.

²⁸ Council of Economic Advisers (1999), *Growth and Competition in the Telecommunications Industry: 1993-1998*, February, Department of Commerce, National Technical Information Administration, United States, Washington D. C.

Dans les années 80, les États-Unis ont vite reconnu qu'ils ne persuaderaient pas facilement les pays membres de l'UIT de modifier le cadre de la réglementation internationale pour garantir l'accès aux réseaux nationaux. Leurs efforts pour faire reconnaître les entreprises autorisées dans leurs pays par les monopoles des autres pays afin qu'elles puissent acheminer des télécommunications internationales ont échoué plusieurs fois. Ils ont trouvé un puissant allié, le Royaume-Uni, mais ils ont buté sur une très grande résistance qui révélait la grande stabilité du régime international des télécommunications. Ils ont cependant réussi à bloquer la démarche de réglementation au sein de l'UIT, qui fonctionne sur la base de consensus, relativement aux nouveaux services. Les États-Unis ont maintenant réussi à engager les États dans un processus de généralisation du modèle de concurrence/accès au marché à l'OMC, mais ils ont auparavant fait avancer leur modèle en Amérique du Nord.

Abandon du modèle monopolistique au Canada et généralisation du modèle concurrentiel

Au Canada, la résistance à l'abandon de l'ancien régime a été forte et le modèle monopolistique fut maintenu jusqu'à la fin des années 80²⁹. L'abandon du modèle monopolistique au Canada est étroitement lié à la réorientation de la politique économique canadienne sur le libre-échange avec les États-Unis qui a favorisé un alignement idéologique graduel entre les deux pays. La concurrence est progressivement devenue le noyau central de la politique économique canadienne et d'une stratégie qui allait radicalement transformer l'économie canadienne.

En 1989, l'ALE a verrouillé la décision du CRTC de 1988 relativement à la distinction entre les services de base et les services améliorés (les premiers demeurant sous le contrôle des monopoles et les deuxièmes devant être ouverts à la concurrence). Il a aussi signifié que

²⁹ Trois exemples sont révélateurs. 1) Au début des années 70, la nouvelle politique nationale des télécommunications n'a pas remis en cause le modèle monopolistique. A ce sujet, voir Canada (1971), *Instant World, A Report on Telecommunications in Canada*, Ottawa, Information Canada. 2) Au début des années 80, lorsque la Commission sur les pratiques restrictives du commerce (CPRC) s'est penchée sur les pratiques de Bell Canada, elle n'a pas remis en cause l'organisation du secteur, le monopole de Bell Canada et les liens verticaux avec les fournisseurs d'équipements. La CPRC a considéré que les décisions du CRTC relativement au marché des terminaux et à l'interconnexion favorisaient la concurrence et que rien ne prouvait que les concurrents étaient désavantagés par les liens entre Nortel et Bell Canada. L'enquête n'a pas eu l'impact structurel et juridique de la poursuite américaine contre AT&T. 3) Le CRTC a, jusqu'à la fin des années 80, défendu le modèle monopolistique, notamment dans une décision controversée en 1985 sur rééquilibrage tarifaire entre les services locaux et les services interurbains et la concurrence sur le segment des interurbains.

la libéralisation n'impliquait pas simplement la privatisation et la déréglementation sur le marché national mais également l'ouverture à la concurrence étrangère. À partir des années 90, les choses vont évoluer très vite et le Canada adoptera une nouvelle politique des télécommunications.

Le marché canadien de l'interurbain a été ouvert à la concurrence en 1992. En 1993, la *Loi sur les télécommunications* a clarifié les grandes lignes de politique canadienne en matière de télécommunications dont les objectifs vont de l'universalité des services à la compétitivité des télécommunications canadiennes en passant par l'objectif de favoriser le libre jeu de la concurrence³⁰. Le Canada a aussi défini sa politique sur l'autoroute de l'information dont les principaux éléments sont que les règles sur le contenu canadien s'appliquent aux nouveaux services et que les restrictions à la propriété étrangère sont conservées; que les entreprises de télécommunications peuvent demander des licences de radiodiffusion et les entreprises de câblodistribution peuvent offrir des services de télécommunications ; et, que la convergence des secteurs de télécommunications et de la radiodiffusion n'implique pas la convergence des lois spécifiques visant les deux types d'activités³¹. En matière de commerce électronique, la réglementation de l'internet, la définition des normes et de son contenu doivent reposer principalement sur le secteur privé et si la réglementation du gouvernement doit jouer un rôle, ce ne doit être que pour lever les obstacles à la concurrence.

Ce nouvel environnement institutionnel a donné aux entreprises de télécommunications une grande marge de manœuvre dans le développement d'un "réseau de réseaux", c'est-à-dire de l'autoroute globale de l'information dont le développement est guidé par cinq principes établis en 1995 par le G7 : il s'agit de favoriser l'investissement privé, la souplesse de la réglementation, et le libre

³⁰ Si la politique de la concurrence n'a pas joué un rôle aussi direct qu'aux États-Unis, elle est devenue la principale défenderesse de l'ouverture du marché des télécommunications à la concurrence. Voir OCDE (1996), *Competition in Telecommunications*, Paris.

³¹ En 1994, suite au lancement du projet américain *National Information Infrastructure*, le gouvernement canadien a lancé un processus de consultation pour définir sa politique de l'autoroute de l'information. Le rapport du Comité consultatif sur l'autoroute de l'information énoncera que le développement de l'économie de l'information devait reposer sur les forces du marché. Le rôle "interventionniste" du gouvernement devait être limité à la promotion du contenu et de la culture du Canada par des mesures d'incitation et à une collaboration aux projets de modernisation des réseaux du secteur privé, notamment par le truchement de CANARIE. En outre, le comité recommandait l'élimination des restrictions sur la propriété étrangère. Canada (1995), Comité consultatif sur l'autoroute de l'information, *Contact Communauté Contenu: Le défi de l'autoroute de l'information*, Ottawa, Ministère des approvisionnements et services. Pour un énoncé de la politique canadienne, voir Canada (1996), *La société canadienne à l'ère de l'information : Pour entrer de plein-pied dans le XXIe siècle*, Ottawa, Ministère des approvisionnements et services.

accès aux réseaux et aux équipements essentiels³². L'alignement sur la position américaine est évident.

Parallèlement, le Canada a pris de nouveaux engagements commerciaux. Il a signé l'*Accord général sur le commerce des services* (AGCS). Cet accord n'empêche pas l'existence d'un opérateur unique pour les services de télécommunications de base, au demeurant à peu près totalement exclus de l'AGCS, mais une annexe a porté l'accès non discriminatoire aux réseaux de télécommunications de base. L'AGCS a confirmé l'application des clauses de la nation la plus favorisée et du traitement national, ce qui, à long terme, implique que les États "engage in intimate reworking of their national regulatory systems in order to make the international trade in services a meaningful possibility"³³. Ensuite, l'ALENA reprendra l'ALE et s'inspirera aussi des avancées de l'AGCS tout en allant plus loin³⁴. Des dispositions portent sur l'accès au marché, l'élimination des restrictions à l'investissement pour les fournisseurs de services étrangers, la tarification (qui doit refléter les coûts économiques directement liés à la fourniture des services, l'accès non discriminatoire pour les fournisseurs de services améliorés et les services de télécommunications intra-firmes, les standards, les monopoles, l'interopérabilité des infrastructures. En outre, les tarifs sur les équipements sont éliminés. Encore faut-il mentionner que le chapitre 11 sur l'investissement va introduire de nouvelles règles qui visent à garantir aux entreprises américaines un accès non discriminatoire et sécuritaire aux marchés canadien et mexicain et que le chapitre 15 engage les États à prendre des mesures contre les pratiques anticoncurrentielles³⁵.

³² Voir G7 (1995), *Une vision partagée de l'enrichissement humain*, Conférence ministérielle du G7 sur la société de l'information, février.

³³ P. Drahos et R. A. Joseph (1995), "Telecommunications and Investment in the Great Supranational Regulatory Game", *Telecommunications Policy*, vol. 19, no. 8, p.623. L'accord oblige les États à reconnaître et à appliquer la clause de la nation la plus favorisée et à faire preuve de transparence en ce qui concerne les mesures réglementaires, légales et administratives qui affectent le commerce des services. En vertu des dispositions visant les monopoles, les États membres s'engagent à ce qu'ils n'abusent pas de leur position. La Partie III prévoit des engagements spécifiques qui ne touchent que marginalement aux services de base. Des 48 pays (l'UE comptant comme un), 22 seulement ont inclus des mesures affectant les communications de base et ceci, de façon très circonscrite. La Partie IV prévoyait un processus de libéralisation progressive qui engageait les États signataires à réduire la réglementation.

³⁴ Le chapitre 13 aborde spécifiquement les services de télécommunications.

³⁵ C'est probablement sur la question de l'investissement que l'ALENA a le plus innové. Les États-Unis ont jeté les bases d'un régime d'investissement fondé sur 1) le traitement national, 2) l'interdiction d'une série de prescriptions de résultats et des restrictions de mouvements de capitaux, 3) la protection des investisseurs et 4) l'instauration d'un nouveau type de règlement des différends. L'ALENA permet à un investisseur d'initier des procédures en vue d'obtenir une décision arbitrale ayant force de loi contre un pays d'accueil dans un forum international. Dans l'ALE, le règlement des différends sur ces questions était simplement le mécanisme général de règlement des disputes et

Ces changements étaient considérables mais la véritable rupture est intervenue avec la signature de l'accord plurilatéral sur les télécommunications de base (ATB)³⁶ qui est complémentaire de l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) sur les équipements de télécommunications. Dans la perspective des États-Unis, la concurrence dans les secteurs concurrentiels ne pouvait véritablement être effective que si les États prenaient des mesures pour discipliner les monopoles ou si la concurrence était introduite dans le marché des télécommunications de base. En effet, les monopoles conservaient leur contrôle du marché local et des installations jugées essentielles à la concurrence sur les autres segments. En 1997, les États-Unis réussirent à trouver assez d'appuis pour faire aboutir le volet des télécommunications de base. Avec l'ATB, soixante-neuf gouvernements ont fait des concessions et la plupart des gouvernements ont adopté, dans leurs législations respectives et des mesures relatives à l'environnement réglementaire favorables à l'accès au marché³⁷.

Le Canada s'est engagé à éliminer le monopole Télésat en 2000 et celui de Téléglobe sur les services internationaux en 1998, et à ouvrir le marché local à la concurrence. De plus, il s'est engagé à respecter le *Document de référence* sur les engagements additionnels, à assouplir les restrictions à la participation étrangère et à éliminer les mesures relatives au contrôle canadien des systèmes mobiles de satellites et des câbles sous-marins. Le Canada a effectivement mis fin au monopole de Téléglobe et supprimé les restrictions spéciales relatives à la propriété de Téléglobe. Il a également éliminé les restrictions touchant l'acheminement du trafic et autorisé la propriété étrangère des câbles sous-marins. Enfin, le Canada a supprimé l'exigence des investissements nationaux dans les systèmes mobiles mondiaux par satellite, autorisé la propriété étrangère des stations terriennes et mis fin au monopole de Télésat pour les services fixes par satellite. Le marché local est aussi ouvert à la concurrence depuis 1998. La transition vers la concurrence a

les décisions des autorités canadiennes relativement à l'examen des projets d'investissements étrangers étaient exclues de la procédure de règlement des différends. Voir R. Bachand, *Étude comparative des accords et traités d'investissement dans les Amériques : existe-t-il une alternative au modèle ALÉNA ?*, Montréal, GRIC, janvier 2001, <http://www.unites.uqam.ca/gric>.

³⁶ Cet accord contient la liste des engagements spécifiques et les exemptions des obligations concernant les télécommunications de base qui complètent ou modifient les engagements et les exemptions énoncés à l'article 2 de l'AGCS.

³⁷ L'UIT estimait qu'en 1995 les revenus des marchés affectés représentaient 550 milliards de dollars américains, ou 91% des revenus globaux de télécommunications qui étaient évalués à 602 milliards de dollars américains. C'est donc un marché énorme qui s'ouvrait ainsi aux entreprises de télécommunications, d'autant que les engagements couvrent une grande partie des services et des réseaux de télécommunications, en passant par la téléphonie vocale, la transmission des données, les services mobiles et cellulaires, les services de satellites ainsi que les services de télécommunications améliorés comme le courrier électronique et les services en ligne.

été plus tardive et plus graduelle qu'aux États-Unis mais le retard sur les développements aux États-Unis a été comblé alors que le Canada a suivi l'exemple américain et mis en œuvre, dans les années 90, une déréglementation exhaustive de l'industrie des télécommunications. Le tableau suivant fait état des changements réglementaires dans les deux pays.

Changements réglementaires au Canada et aux États-Unis.		
	Canada	États-Unis
Loi	Loi sur les télécommunications (1993)	Telecommunications Act (1996)
Réglementation	CRTC	FCC et États
Privatisation	<ul style="list-style-type: none"> • Téléglobe (1987); Télésat (1992) 	
Changement structurel	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête CPRC (1981-83): aucune mesure 	<ul style="list-style-type: none"> • Démantèlement AT&T (1984)
Marché local	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence (1996)
Interurbains	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence (1992) • Abstention de réglementation des entreprises non dominantes (1995) et de Stentor (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence (1978) • Abstention de réglementation d'AT&T (1995)
International	<ul style="list-style-type: none"> • Revente sur l'axe canado-américain (1991) et concurrence (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence
Mobile	<ul style="list-style-type: none"> • duopole (1984) • Revente autorisée (1997) • Concurrence 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence
Télévision câble	<ul style="list-style-type: none"> • Radiodiffusion autorisée (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorisation (1996)
Données	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence (1979) 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence (1971)
Internet	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence
Propriété étrangère	<ul style="list-style-type: none"> • Limite fixée à 46,7%. • Assouplissement concernant Téléglobe, interdiction à 46,7%. • Limite pour les systèmes de satellites mobiles étrangers en fonction du ratio participation canadienne/utilisation des systèmes. • Règles sur le contenu (radiodiffusion) 	<ul style="list-style-type: none"> • En fonction des possibilités de concurrence effective sur les marchés étrangers • Limite de 20% pour les services sans fil (peut être augmentée en fonction de la concurrence effective sur les marchés étrangers)
Satellites fixes	<ul style="list-style-type: none"> • Monopole de Télésat jusqu'en 2000 • Assouplissement services satellites utilisés pour les télécommunications (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • Accès possible en fonction des conditions de concurrence effective à l'étranger (1996)

Sources: Sur la base de OCDE (1999), *Communications Outlook 1999, Telecommunications: Regulatory Issues*, Paris ; complétée avec des informations provenant de sources diverses.

En somme, les États abordent désormais le secteur des télécommunications dans une perspective nouvelle, dont la principale caractéristique est d'être orientée dans le sens de la concurrence et du libre-échange. Ceci signifie l'abandon du modèle de monopole réglementé, le déplacement de la coopération internationale de l'UIT vers les espaces de négociations commerciales, notamment dans le cadre de l'ALENA et de la ZLEA, mais aussi de l'OMC, et la participation accrue du secteur privé dans le développement de nouvelles règles du jeu dans le secteur des télécommunications. Ces transformations reflètent un changement d'orientation politique découlant du déplacement de la logique d'intervention de l'État dans l'économie de la prestation de biens et services en rapport avec des considérations sociales et politiques vers une logique fondée sur la recherche d'efficacité économique et de compétitivité internationale³⁸. Elles supposent un transfert de pouvoir décisionnel des États aux entreprises et la robustesse de la concurrence. Paradoxalement, la concurrence est difficile à mettre en œuvre et les États, obligés d'intervenir, sont aussi préoccupés par leurs objectifs stratégiques que par l'idéal concurrentiel.

³⁸ M. Raboy, I. Bernier, F. Sauvageau et D. Atkinson (1994), "Cultural Development and the Open Economy : A Democratic Issue and a Challenge to Public Policy », *Canadian Journal of Communications*, Vol. 19 (disponible en ligne).

TROISIÈME PARTIE : LES PARADOXES DE LA CONCURRENCE DANS LES TÉLÉCOMMUNICATIONS

La déréglementation et la libéralisation doivent, en principe, favoriser l'interconnexion d'un grand nombre d'opérateurs et d'utilisateurs à l'échelle planétaire, l'interopérabilité des infrastructures et la convergence industrielle des secteurs de l'informatique, des télécommunications et de contenu médiatique. L'on suppose que la concurrence est caractérisée par un grand nombre d'opérateurs, des produits homogènes, une information largement diffusée, l'absence de barrières à l'entrée et à la sortie, des innovations jouant un rôle moteur dans l'industrie. L'on s'attend aussi à ce qu'elle favorise la convergence industrielle (informatique, télécommunications, média, etc...), l'universalité des services, la réduction du pouvoir de marché des entreprises dominantes et la rationalisation de l'offre, une réglementation minimale, et une collaboration entre les entreprises ne posant pas d'obstacles à la concurrence. La réalité est néanmoins marquée par le déploiement de stratégies par les entreprises et les États pour se positionner dans ce nouveau marché des télécommunications³⁹.

Si le modèle libéral doit signifier l'existence de marchés accessibles et concurrentiels, il semble mettre en place une dynamique qui favorise les pratiques restrictives et l'émergence de nouveaux espaces protégés. L'émergence d'une économie fondée sur l'information et la connaissance crée, une fois de plus, des brèches dans l'orthodoxie économique. Les coûts fixes étant de plus en plus élevés et les coûts variables quasiment nuls, les entreprises doivent donc augmenter leur taille pour tirer avantage des rendements croissants et dégager des économies d'échelle. Par ailleurs, l'effet réseau (plus un produit ou un service est vendu en grande quantité, plus sa valeur augmente) signifie que le premier à s'installer sur un marché détient un net avantage sur les autres et qu'il bénéficie d'économies d'échelle quasi illimitées, donc d'un fort pouvoir de marché. Il existe donc un potentiel de verrouillage liant les acteurs économiques dans une relation à long terme difficile à briser. Certes, il existe un réel avantage à ce que les réseaux restent ouverts en termes de compatibilité et de connectivité mais, d'un autre côté, les entreprises optent souvent pour des stratégies de contrôle et cherchent à contrôler l'accès et le développement des réseaux⁴⁰. Pour

³⁹ R. Mansell (1993), *The New Telecommunications: A Political Economy of Network Evolution*, London, Sage.

⁴⁰ Voir C. Shapiro et H. R. Varian (1999), *Economie de l'information – Guide stratégique de l'économie des réseaux*, Nouveaux Horizons/De Boeck Université, Paris/Bruxelles.

reprendre DeLong et Froomkin, avec la nouvelle économie, ce sont les défaillances du marché qui deviennent la norme⁴¹.

On observe l'émergence d'oligopoles instables imbriquées dans les changements technologiques et les arrangements sociaux et institutionnels, des obstacles à l'émergence de réseaux ouverts et transparents, un développement inégal des termes et conditions d'accès aux nouveaux réseaux, etc... Aussi, les instruments réglementaires créent des pressions qui stimulent les opérateurs à développer de nouvelles façons de préserver leur pouvoir de marché. La concurrence soulève ainsi la question de la régulation des marchés et du rôle des pouvoirs publics. Toutefois, si les États doivent intervenir, c'est aussi dans un contexte de forte rivalité oligopolistique les engage États tout autant que les entreprises. Non seulement les États ont-ils davantage tendance à élargir l'espace de liberté des entreprises qu'à les soumettre à des contraintes qui les obligerait à respecter le jeu de la concurrence mais également, la rerégulation des marchés est traversée par des stratégies des États visant à soutenir l'insertion compétitive des entreprises et des espaces nationaux au sein de l'économie mondiale.

Réglementation

La concurrence doit en principe signifier une réglementation minimale. En réalité, la déréglementation n'est qu'apparente et force est de constater que l'ancien modèle réglementaire a cédé la place à une nouvelle approche qui n'est pas moins interventionniste. Réglementer en faveur de la concurrence requiert cependant beaucoup plus qu'une réglementation minimale.

Aux États-Unis, si la FCC, l'organisme fédéral de réglementation du secteur, a été critiquée pour sa réglementation des monopoles, elle l'est tout autant pour sa réglementation « concurrentielle ». De nombreuses batailles réglementaires minent l'industrie et les entreprises tentent d'influer sur les autorités et leurs décisions dans le développement et l'évolution de l'environnement institutionnel qui jouent en faveur de leurs intérêts particuliers et au détriment de ceux de leurs concurrents⁴². Par exemple, la concurrence sur le marché local devait provoquer l'entrée d'AT&T, de MCI et de Sprint sur la base d'accords d'interconnexion avec les anciens monopoles qui seraient

⁴¹ Voir J. B. DeLong et M. Froomkin (1999), « Speculative Microeconomics for Tomorrow's Economy », (disponible sur le site econ161.berkeley.edu).

⁴² Mentionnons simplement qu'AT&T s'est opposé aux fusions des anciens monopoles, notamment le regroupement SBC/PacTel/Ameritech après avoir, elle-même, tenté de fusionner avec SBC. Les anciens monopoles n'ont pas manqué de faire valoir, de leur côté, que les contraintes réglementaires favorisaient le maintien *de facto* du pouvoir de marché des entreprises dans les segments concurrentiels.

alors autorisés sur les segments concurrentiels mais les stratégies des entreprises n'ont pas évolué dans ce sens⁴³. Les accords d'interconnexion entre les anciens monopoles locaux et les autres entreprises ne se sont pas concrétisés. Incidemment, l'autre objectif du *Telecommunications Act*, celui de clarifier le rôle de la FCC, n'a pas été atteint.

Au Canada, la transition vers la concurrence a été plus ordonnée. La loi sur les télécommunications prévoit que le retrait du CRTC s'impose lorsque la concurrence est jugée suffisante pour protéger les intérêts des utilisateurs mais qu'il est injustifié lorsque l'effet de la déréglementation aurait comme effet de réduire ou d'empêcher indûment la concurrence. L'on tente en quelque sorte de « gérer » la transition vers la concurrence et le CRTC continue de jouer un rôle plus important et plus direct dans les accords d'interconnexion⁴⁴. En même temps, les interventions du CRTC pour niveler le terrain par le biais d'une régulation asymétrique comportent un danger, celui de réduire la marge de manœuvre des entreprises et de les mettre en situation de désavantage face à la concurrence, notamment face aux entreprises américaines. En effet, la surveillance des marchés est d'autant plus complexe qu'elle comporte désormais une dimension internationale.

La nouvelle gouvernance internationale des télécommunications engage les États à contrer les pratiques anticoncurrentielles des entreprises dominantes et à éliminer les effets discriminatoires de la réglementation⁴⁵. La réglementation doit être efficace, non discriminatoire et à l'abri des intérêts stratégiques des entreprises. Elle doit, d'une certaine manière, être asymétrique, c'est-à-dire qu'elle doit

⁴³ Selon la section 271 du *Telecommunications Act*, il devait y avoir concordance entre l'entrée des compagnies Bell sur le marché des services interurbains et l'accès à leurs marchés locaux. Une liste de 14 conditions sert à déterminer si les compagnies "Bell" doivent être admises sur le marché des services interurbains. L'interconnexion est négociée entre les entreprises, la FCC doit ensuite approuver les accords. Les monopoles ont fait valoir que les entreprises dominantes sur le marché des interurbains ne désiraient pas négocier des accords d'interconnexion et qu'elles préféreraient adopter des stratégies de contournement de leurs réseaux. Les autres ont signifié que les monopoles refusaient d'ouvrir le marché local à la concurrence.

⁴⁴ D. Colville (1998a), *La concurrence en politique canadienne et internationale en matière de télécommunications*, Notes pour une allocution du vice-président, Télécommunications, CRTC, à l'Ambassade du Canada, Washington (D.C.), 14 octobre ; D. Colville (1998b), *Nouvelles orientations de la politique et défis à prévoir: S'adapter à de nouvelles réalités*, Notes pour une allocution du vice-président du CRTC à la Conférence sur la politique canadienne des télécommunications, Ottawa, 11 février.

⁴⁵ Les signataires de l'AGCS/ATB se sont engagés à sévir contre les pratiques anticoncurrentielles des entreprises, notamment les pratiques qui réduiraient les possibilités d'interconnexion, l'utilisation anticoncurrentielle de renseignements et le subventionnement croisé. L'ALENA prévoit aussi de telles dispositions et est plus précis à plusieurs égards, notamment sur les questions relatives à la concurrence, à l'investissement, aux monopoles et aux standards.

favoriser les nouveaux venus sur le marché par rapport aux entreprises établies et bénéficiant d'une position dominante sur le marché.

L'on voit déjà les entreprises et les États, tant au niveau national qu'international, critiquer la réglementation et s'engager dans une bataille réglementaire qui, de fil en aiguille, accentue la dérégulation des marchés. Incidemment, les États-Unis ont critiqué à plusieurs reprises le Canada, ainsi que le Mexique relativement au respect de leurs engagements internationaux en matière de télécommunications. AT&T et d'autres firmes américaines ont fait des pressions sur le gouvernement américain pour forcer le Canada à prendre des mesures contre les barrières réglementaires et les effets discriminatoires de la réglementation. AT&T Canada et d'autres entreprises liées à des entreprises étrangères ont aussi critiqué directement la réglementation canadienne. Par exemple, en 1999, elles ont fait appel de deux décisions du CRTC qui avaient pour effet de réduire la concurrence et de favoriser les entreprises dominantes. Ces décisions n'ont pas été remises en cause mais le CRTC doit désormais surveiller la concurrence et le déploiement des services dans le secteur des télécommunications⁴⁶.

La réglementation a été favorable à la concurrence étrangère au Canada, mais il est aussi vrai le processus de transition vers la concurrence n'a pas remis en cause le pouvoir énorme de BCE sur le marché canadien des télécommunications. Les concurrents des anciens monopoles ne se partagent qu'une faible part du marché (environ 20% du marché local, 35% du marché des interurbains, 50% du marché international) comparativement aux parts de marché des entreprises de BCE (Bell Canada Entreprises) qui maintient sa position sur les segments de marché traditionnels et développe sa présence sur les nouveaux segments de marché concurrentiels, notamment dans l'industrie du contenu et de l'internet. La déréglementation tardive et graduelle a permis l'utilisation d'une période plus longue de protection permettant de transformer les anciens monopoles en de véritables champions nationaux capables de faire face à une concurrence accrue tant sur le marché national que sur les marchés internationaux⁴⁷.

Le CRTC et le Bureau de la concurrence n'ont pas été insensibles aux intérêts des monopoles. Suite à l'ouverture du marché des interurbains à la concurrence, une bataille réglementaire a opposé les nouveaux joueurs à l'alliance Stentor qui a regroupé les monopoles⁴⁸.

⁴⁶ Le premier rapport sur la concurrence est disponible sur le site du CRTC.

⁴⁷ A. Davies et W. Hulsick (1997), "Two-Speed Europe? : Anglo-Dutch Experiences of Telecommunication Restructuring", *Communications and Strategies*, no. 27, p. 44.

⁴⁸ Stentor leur a permis de partager certaines ressources, d'entreprendre des projets communs en R&D, de consolider les activités de commercialisation nationale et internationale, de développer des normes nationales, d'avoir une position unique face au CRTC et de développer des alliances stratégiques.

Les monopoles ont cherché à accroître leur marge de manœuvre alors que les nouveaux joueurs ont demandé une réglementation plus forte afin d'empêcher les monopoles d'exploiter leur pouvoir de marché. Les autorités canadiennes ont justifié l'alliance Stentor créée par les monopoles et dominée par Bell Canada afin de faire face à la concurrence lors de l'introduction de la concurrence sur les marchés interurbains. La concurrence a tenté de faire valoir les effets anticoncurrentiels de l'alliance Stentor, considéré comme un fusionnement, mais que le Bureau de la concurrence ne l'a pas contestée⁴⁹. Les accords entre Stentor et d'autres entreprises, notamment Téléglobe pour les appels internationaux et MCI pour les services globaux de Concert, n'ont pas été jugés anticoncurrentiels⁵⁰. On peut dire que l'interface entre la concurrence et la réglementation a été finement exploitée pour favoriser l'ajustement des anciens monopoles au nouvel environnement concurrentiel, tout en prenant des mesures pro-actives en faveur de la concurrence.

Certes, avec l'intensification des mouvements stratégiques sur le marché nord-américain, les enjeux se compliquent. SBC, une entreprise américaine, détient une participation minoritaire dans les deux entreprises dominantes au Canada et au Mexique, Bell Canada et Telmex, et Verizon détient aussi une participation dans Telus⁵¹. Or, une réglementation en faveur de Bell Canada ne peut plus être automatiquement associée à une mesure favorisant le champion national contre la concurrence étrangère. Il n'en reste pas moins que si les cartes se brouillent, la réglementation sera d'autant plus complexe puisqu'il ne s'agit plus de réglementer une concurrence sur le marché national mais dans un espace nord-américain, où les entreprises multiplient les mouvements stratégiques et où le nivellement des conditions de la concurrence s'avère être une tâche des plus difficiles qui n'est, au demeurant, pas toujours conciliable avec les politiques économiques essentiellement orientées vers des objectifs d'insertion compétitive à l'économie mondiale.

⁴⁹ L'enquête, terminée en 1996, portait sur les dispositions sur les fusionnements et l'abus de position dominante en rapport avec les marchés des interurbains et des équipements. L'enquête a conclu que Stentor n'avait pas empêché la concurrence et que l'alliance n'avait pas eu recours à des pratiques anticoncurrentielles. Elle confortait les arguments de Stentor sur le caractère pro-concurrentiel de l'alliance et les bénéfices du regroupement au niveau du développement d'infrastructures et de services novateurs.

⁵⁰ L'accord de 1998 entre Stentor et Téléglobe fut justifié par le fait qu'il s'inscrivait dans un contexte nouveau: Téléglobe allait perdre son monopole et les restrictions sur l'acheminement par voie de pays tiers allaient être levées. L'acheminement par pays tiers permettait de faire jouer la concurrence étrangère afin de ne pas contribuer à maintenir un monopole *de facto*; AT&T Canada pouvait donc utiliser ses liens avec AT&T pour acheminer les services offerts au Canada, même si cette dernière ne rencontrait pas les critères de propriété canadienne.

⁵¹ Fin juin 2002, BCE a toutefois décidé de racheter la participation de SBC dans Bell Canada.

Concentration, pratiques anticoncurrentielles et politiques de concurrence

Le fait le plus marquant de l'évolution des télécommunications depuis le début du processus de déréglementation et de libéralisation est certainement le nombre et l'importance des fusions et des acquisitions. Plus les États introduisent des mesures favorables à la concurrence, plus il y a de regroupements d'entreprises. Les changements institutionnels ont créé autant de nouvelles voies pour la concurrence que de nouvelles opportunités pour les entreprises d'accroître leur pouvoir de marché. Ils ont permis l'émergence d'entreprises dominantes qui n'ont pas véritablement avantage à connecter leurs concurrents à leurs réseaux et qui détiennent de puissants moyens techniques, légaux et économiques leur permettant d'abuser de leur position. Face à cette évolution, les politiques de la concurrence aux États-Unis comme au Canada n'ont pas été très interventionnistes.

Les États-Unis ont été les premiers à se rendre compte de la reconstitution de puissants oligopoles. Les entreprises ont plutôt cherché à éviter les accords d'interconnexion, ce qui est un facteur expliquant les nombreux fusionnements. La convergence industrielle a aussi favorisé la concentration comme en témoignent les nombreuses fusions et acquisitions des entreprises de télécommunications et des entreprises de câbles. Le tableau suivant présente les plus importants fusionnements.

Principaux fusions dans les télécommunications américaines depuis 1996		
(Entreprises, valeur de la transaction en milliards de dollars américains)		
	<i>Entreprises</i>	<i>Valeur</i>
2001	Comcast/AT&T Broadband	73
2000	AOL/Time Warner	160
99	Qwest/UsWest	35
99	Vodafone(UK)/AirTouch	60
99	AT&T/MediaOne	56
98	AOL/Nestcape	4
Juillet 98	GTE/Bell Atlantic (création Verizon)	53
Juillet 98	AT&T/BT	10
Juin 98	AT&T/TCI	48
Mai 98	SBC/Ameritech	62
Janvier 98	Qwest/Phoenix Network	32,5
Janvier 98	AT&T/TCG	11,3
Novembre 97	World Com/MCI	37
Avril 97	AirTouch/activités sans fil de USWest	5
Août 96	WorldCom/MFS (Réseau fibre optique, trafic de données, internet)	14
Avril 96	Bell Atlantic/Nynex (autorisée en 97)	25
Avril 96	SBC/Pacific Telesis (autorisée en 97)	17
Février 96	USWest Media/Continental Cable Vision	11

Au Canada, les fusions se sont accélérées suite à l'introduction de la concurrence sur le marché local qui a remis en cause l'alliance Stentor⁵². BCE a fait plusieurs acquisitions qui ont considérablement étendu son pouvoir de marché. Cette entreprise fait de plus en plus figure de "champion national" et c'est la seule entreprise de télécommunications complètement intégrée en Amérique du Nord ; elle étend sa présence de la téléphonie, aux services satellitaires, à la radiodiffusion, au commerce électronique avec Bell Emergis, aux technologies et à la gestion de réseaux de l'information. Bell Canada a intensifié sa présence au Canada avec sa participation majoritaire dans Aliant qui regroupe les anciens monopoles des provinces maritimes et grâce à sa participation minoritaire dans MTS (Manitoba). Elle détient désormais Téléglobe qui tente de développer une connectivité globale, ainsi que Télésat, CTV, The Globe and Mail, Bell Express Vu, Bell Mobilité, etc. Une importante réorganisation de BCE a suivi l'acquisition de 20% de Bell Canada par Ameritech, une entreprise américaine qui a depuis fusionné avec SBC⁵³. De leur côté, Telus et BCTel, deux anciens monopoles, ont fusionné pour mieux se positionner face à BCE. En 2000, Telus a aussi fait l'acquisition de Clearnet. Call-Net et AT&T ne sont pas restées immobiles. Call-Net, la société-mère de Sprint Canada, a acquis Fonorola. AT&T a acquis MetroNet et augmenté sa participation dans Rogers AT&T Wireless. La liste des principales fusions/acquisitions témoigne de cet impressionnant mouvement de consolidation de l'industrie.

⁵² Ce fut BCE qui a provoqué la rupture de l'alliance lorsque Bell Canada a acquis une partie du réseau de Fonorola, ce qui procurait à Bell Canada une dimension pan-canadienne. Le marché canadien était segmenté par les frontières provinciales ou régionales, ce qui permettait à l'alliance Stentor de reposer sur une entente entre les monopoles régionaux de services de base. À partir du moment où la concurrence sur le marché local a autorisé les membres de Stentor à offrir leurs services sur le territoire des autres membres, Stentor est très rapidement devenue une contrainte à l'expansion de ses membres.

⁵³ En 2000, BCE regroupait ses activités autour de quatre sociétés exploitantes : Bell Canada (connectivité canadienne), Téléglobe (connectivité mondiale), la nouvelle entreprise de médias Globemedia (contenu) et BCE Emergis (commerce). Tous les autres actifs sont regroupés dans un nouveau groupe appelé BCE Investissements qui réunit les actifs suivants de BCE : Bell Canada International (74 %), Télésat Canada (100 %), CGI (46 %), BCE Capital (100 %), Bimcor (100 %), Excel Communications et Look Communications (participations de 100 % et 25 %, respectivement, acquises par l'achat de Téléglobe).

Fusionnements sur le marché canadien des télécommunications depuis 1998* (Entreprises, valeur des opérations en milliards de dollars canadiens)		
	<i>Entreprises</i>	<i>Valeur</i>
2000	BCE/CTV	2,3
2000	BCE/Globe and Mail (alliance avec Thomson)	
2000	Vivendi-Seagram	33,4 (US)
2000	Québecor/Vidéotron	5,2
2000	Telus/Clearnet	4
2000	Nortel/Xros	4,75
2000	BCE/Telesat (participation à 100%)	
2000	BCE/Télélobe	9,6
2000	Nortel/Alteon Web System	11,5
2000	Alcatel/Newbridge	10,4
Mars 99	Ameritech/Bell Canada	5,1
Mars 99	Bruncor/MT&T/Island Tel/New Tel	3,0
Mars 99	AT&T/MetroNet	4,9
Octobre 98	Telus/BCTel	10
Juin 98	Call-Net/Fonorola	1,8
Juin 98	Télélobe/Excel	3,5
Juin 98	Nortel/Bay Networks	9
Mai 98	MetroNet/Rogers Telecom	1
* Valeur supérieure à 1 milliard de dollars canadiens.		

Les deux pays ont été très favorables aux fusionnements⁵⁴. Pour reprendre le chef de la division antitrust du Département de la Justice américain, dans ce secteur, « most mergers and other business alliances foster efficiency and thus bring increased benefits to consumers and businesses »⁵⁵. Les autorités optent à la fois pour la concentration et les accords inter-entreprises pour tirer les bénéfices en termes d'innovation, de convergence industrielle et de compétitivité tout en

⁵⁴ Au niveau fédéral, le Département de la Justice et la FCC sont les deux organismes chargés d'examiner les fusionnements.

⁵⁵ J. I. Klein (1999), The State of Competition in the Telecommunications Marketplace Three Years After Enactment of the Telecommunications Act of 1996, Testimony of the Assistant Attorney General Before the Subcommittee on Antitrust, Business Rights, and Competition, Senate Judiciary Committee, February 25, Washington, D.C., Department of Justice, Antitrust Division.

cherchant à en limiter les effets négatifs⁵⁶. Un autre élément sert à justifier la concentration : la globalisation des marchés⁵⁷. Dans la perspective d'une concurrence sur le marché global, les arguments en faveur des fusionnements sont d'autant plus puissants ; elle réduirait les risques de la concentration sur les marchés nationaux et favoriserait leur contestabilité. La concentration au niveau national pourrait même favoriser la concurrence au sein d'industries globales qui opposerait cinq ou six grands "supercarriers"⁵⁸. Au Canada, la même approche prévaut. La concurrence potentielle des entreprises de différents segments de marché (internet, services sans fil, câbles) et la concurrence internationale sont perçues comme des remparts efficaces contre les risques anticoncurrentiels des fusionnements. Les fusionnements n'ont pas été contestés et les pratiques des entreprises dominantes n'ont pas fait l'objet de poursuites malgré plusieurs plaintes, notamment en rapport avec l'accès aux installations essentielles des anciens monopoles, l'accès au réseau satellitaire et au réseau internet haute vitesse⁵⁹.

Les changements technologiques, les gains en efficacité, les changements réglementaires et la concurrence internationale ont été des facteurs clés des décisions des autorités canadiennes. Les entreprises qui fusionnent promettent des services de voix, de données et de vidéo sur des réseaux à grande vitesse reliant l'ensemble du Canada et assurant une connectivité aux réseaux globaux de télécommunications; c'est donc la réalisation du potentiel de l'économie de l'information qui est promis. Comme le dira Winseck, l'argument servant à justifier la

⁵⁶ Voir J. A. Klein (1997), "Antitrust Law as a Regulator of the Rapidly Transforming Telecommunications Market", *Communications and Strategies*, no. 23.

⁵⁷ Voir États-Unis (1996), "Anticipating the 21st Century: Competition Policy in the New High Tech Global Marketplace", *Antitrust and Trade Regulation Report*, Special Supplement, 70, 1765, Washington D.C., United States Government Printing Office.

⁵⁸ Toutefois, encore faut-il mentionner qu'au début de l'an 2000, l'acquisition de Sprint par WorldCom fut bloquée tant par les autorités américaines que par les autorités européennes.

⁵⁹ Concernant les effets anticoncurrentiels des liens privilégiés entre Bell ExpressVu et Télésat sur le marché de la radiodiffusion directe par satellites, le Bureau de la concurrence a préféré résoudre ce problème d'accès en proposant de libéraliser les règles sur l'utilisation des satellites étrangers plutôt que de faire appliquer la politique de la concurrence. Une enquête a porté sur l'abus de position dominante de Bell Solutions Globales dans le marché des services internet résidentiels à haute vitesse. En 1999, le Bureau a conclu que la concurrence était forte sur ce marché, qu'il n'y avait pas d'obstacles à l'entrée et que Bell ne détenait pas une position dominante. Le Bureau a souligné que le CRTC continuait de réglementer les conditions d'accès aux réseaux des compagnies de téléphone et qu'il mettait actuellement au point un régime de réglementation pour l'accès de tiers aux réseaux des câblodistributeurs; les FSI étaient ainsi protégés. Plus fondamentalement, selon le Bureau, condamner cette forme de dumping aurait eu pour conséquence de faire obstacle à l'implantation de nouvelles technologies et au développement de nouveaux services. Ces technologies et ces services étaient nécessaires pour favoriser l'émergence de concurrents face aux câblodistributeurs qui bénéficient de réseaux plus rapides.

concentration est qu'elle est nécessaire pour construire des réseaux interactifs à large bande, maintenir les innovations technologiques et pour être compétitif dans un marché global⁶⁰. La taille du marché canadien joue aussi. Le marché des télécommunications est un petit marché, évalué à environ 28 milliards de dollars en 2000⁶¹, au nord du plus important marché des télécommunications au monde où se trouvent les plus grandes entreprises de télécommunications, et les plus innovatrices. Appliquer une politique de la concurrence sur le marché canadien est, selon Rugman, un non sens puisque les télécommunications prennent une dimension nord-américaine⁶². Cela pourrait pénaliser les entreprises canadiennes qui auraient du mal à se positionner dans les alliances stratégiques, notamment celles qui cherchent à établir une connectivité globale.

Toutefois, les entreprises n'ont pas livré la marchandise. Non seulement les entreprises de télécommunications ont du mal à réaliser la convergence industrielle mais également la connectivité globale. Il suffit de mentionner que BCE a amorcé un mouvement de recentrage sur Bell Canada. BCE a opté pour le rachat de la participation de SBC dans Bell Canada, un partenariat qui n'aurait pas été très bénéfique, et elle a abandonné Téléglobe qui devait constituer le centre de ses efforts de connectivité globale. CGI, Bell Emergis, Globemedia pourraient aussi être vendus. Incidemment, toutes les alliances globales qui ont marqué les années 90 ont fait fausse route. Au début de cette décennie, se liant à Unisource, un consortium européen, AT&T avait créé World Partners⁶³. De leur côté, BT et MCI créaient Concert⁶⁴ alors que Sprint,

⁶⁰ Cet argument remplace celui qui, au début du siècle avait justifié la concentration dans les télécommunications et la radiodiffusion et qui reposait sur trois aspects : l'intégrité systémique, les économies d'échelle et le subventionnement croisé. D. Winseck (1997), "Canadian Telecommunications: A History and Political Economy of Media Reconvergence", *Canadian Journal of Communication*, vol. 22, no. 2.

⁶¹ Selon ITU, le marché mondial des télécommunications en 2000 était estimé à 1210 milliards (services 920 milliards et 290 milliards pour les équipements).

⁶² A. Rugman (2001), « The Impact of Globalisation on Canadian Competition Policy », disponible sur le site du Bureau de la concurrence.

⁶³ Créée en 1993 par AT&T, KDD et Singapore Telecom, World Partners fut rejointe par Unisource qui, depuis 1992, réunissait PTT (Suisse), Telia (Suède) et KPN (Pays-Bas). Unisource et World Partners avaient créé la filiale Uniworld, détenue à 60% par Unisource et à 40% par AT&T. L'alliance Concert a été créée en 1993 par BT (80%) et MCI (20%). MCI couvrait l'Amérique, et BT couvrait le reste du monde et les marchés locaux. En 1994, les partenaires de Concert incluait Nippon Information, Norwegian Telecom, Tele Danmark et Telecom Finland. En 1995, les membres de Stentor ont signé un accord avec MCI leur donnant un droit exclusif de fournir les services de Concert sur le marché canadien.

⁶⁴ L'alliance Concert a été créée en 1993 par BT (80%) et MCI (20%). MCI couvrait l'Amérique, et BT couvrait le reste du monde et les marchés locaux. En 1994, les partenaires de Concert incluait Nippon Information, Norwegian Telecom, Tele Danmark et Telecom Finland. En 1995, les membres de Stentor ont signé un accord avec MCI leur donnant un droit exclusif de fournir les services de Concert sur le marché canadien.

France Telecom et Deustch Telekom ont créé Global One⁶⁵. Depuis, les choses ont considérablement changé. Suite à l'acquisition de MCI par WorldCom, Concert a été repris par BT et AT&T, World Partners a disparu et Global One a été racheté par France Telecom qui a récemment fait l'acquisition de Equant. Le terrain reste très mouvant puisque les alliances ne sont pas toujours heureuses et que les objectifs de connectivité globale ne sont pas atteints⁶⁶. Au Canada, l'alliance Stentor avait une alliance avec MCI. Avec les changements dans les alliances, BCE a plutôt fait le pari de développer la connectivité globale en s'appuyant sur le potentiel de Téléglobe et sur le partenariat avec SBC⁶⁷. On connaît la suite.

Il demeure que si les bénéfices de la concentration et des alliances ne se concrétisent pas, les risques d'abus de positions dominantes sont réels et il est certain que les problèmes de concurrence vont prendre une place de plus en plus importante sur la scène internationale. Certes, deux pays peuvent se mettre d'accord pour contrer certaines pratiques ou contrer le processus de concentration comportant des risques de comportements abusifs. Par exemple, les autorités américaines et européennes ont, toutes les deux, bloqué la fusion WorldCom/Sprint. Toutefois, il n'existe aucune garantie que, dans les cas à venir, il existera de tels consensus et un tel esprit de coopération susceptible de réduire les risques de monopolisation⁶⁸.

L'ALENA engage les États à prendre des mesures en vue de favoriser la concurrence et à coopérer pour que les conditions de la concurrence ne viennent contredire les objectifs de l'accord. Il ne s'agit pas d'avancer l'idée de règles communes en matière de concurrence, ni de mettre en place une institution supranationale qui appliquerait ces règles tant en ce qui concerne les pratiques des entreprises que celles des États comme c'est le cas de la construction européenne. Il s'agit de faire en sorte, ce qui est cohérent avec un modèle d'intégration qui soutient l'autonomie des marchés et la préservation des souverainetés nationales, que les politiques économiques ainsi que les politiques de la

⁶⁵ FT et DT avaient mis sur pied l'alliance Atlas. Le développement des activités de FT et DT en Europe de l'est et en Asie, la participation de Telstra (Australie) et les activités de Sprint au Canada, aux États-Unis et au Mexique assuraient une bonne couverture du marché mondial.

⁶⁶ Les défis de la fusion Global One et Equant doivent être relevés; l'alliance BT/AT&T traverse une crise de confiance après deux années d'existence; WorldCom poursuit encore l'intégration de ses services après plusieurs acquisitions; Cable&Wireless cherche un souffle IP et des partenaires; et plusieurs nouveaux joueurs tentent de se positionner, notamment Global Crossing, Level 3, Qwest, SBC ainsi que Téléglobe.

⁶⁷ SBC a un partenariat avec France Telecom, notamment au Mexique dans une participation dans Telmex.

⁶⁸ Le cas Honeywell/GE a certainement démontré que les tensions internationales en matière de concurrence peuvent s'intensifier et miner l'efficacité de la coopération internationale. Dans ce cas, l'Union Européenne a bloqué le fusionnement qui était autorisé par les États-Unis.

concurrence contribuent à ouvrir les marchés nationaux à la concurrence étrangère. L'on suppose qu'ouvrir les marchés aux entreprises étrangères a un effet proconcurrentiel et que, dans le cas contraire, les lois nationales ainsi que l'intensification de la coopération entre les autorités nationales seront en mesure de rétablir la concurrence. Cette approche vise à responsabiliser les États et ne touche pas directement aux entreprises ; en effet, ce sont les lois nationales et leur application qui sont sous surveillance⁶⁹.

Au Canada, la politique de la concurrence joue un rôle pro-actif indiscutable⁷⁰. Les changements réglementaires et la libéralisation du secteur assureraient la contestabilité du marché canadien. Le Bureau de la concurrence a joué un rôle clé dans la libéralisation du secteur et plaidé en faveur de l'ouverture à la concurrence internationale et l'assouplissement – voire l'élimination – des règles sur la propriété étrangère. La prochaine étape sera peut-être l'élimination des restrictions à la propriété étrangère. Les restrictions à la propriété étrangère ont joué un rôle de frein aux FTN américaines mais elles ont aussi favorisé les participations dans les entreprises canadiennes ainsi que les alliances stratégiques. Il existe quatre grands pôles de concurrence sur le marché canadien des télécommunications et chacun de ces pôles a des liens avec un ou plusieurs partenaires américains pour les services aux grandes entreprises et l'accès à certains types de technologies. Verizon possède 22,8% de TELUS, SBC Communications possède 20% de Bell Canada, alors que AT&T possède 20% de AT&T Canada et a augmenté sa participation dans Rogers Wireless et Sprint est lié à Call-Net. Comment développer sa présence internationale, et plus particulièrement sur l'axe nord-américain, sans accepter une certaine réciprocité sur le marché canadien et se positionner sur les marchés internationaux sans partenaires étrangers ? Le gouvernement canadien a signifié qu'il examinerait la question suite à la publication en 2001 du rapport du Groupe de travail national sur les services à large

⁶⁹ Incidemment, on compte sur la bonne volonté des entreprises de se comporter de manière responsable, notamment en respectant les principes à l'intention des FMN développés par l'OCDE qui les enjoignent à ne pas se comporter de manière anticoncurrentielle et à respecter les lois nationales.

⁷⁰ A plusieurs reprises, le Commissaire de la concurrence est intervenu devant le CRTC afin de plaider en faveur de la concurrence, notamment en ce qui concerne la décision d'ouvrir le marché des interurbains en 1992, l'élimination de la réglementation des entreprises dominantes sur le marché des interurbains en 1996, l'interconnexion des réseaux, la concurrence sur le marché local, les questions de réglementation, etc... Il n'est pas anodin de mentionner qu'en 2000, dans le cadre des travaux du Groupe de travail sur l'interaction entre le commerce et la politique de la concurrence de l'OMC, le Canada a présenté l'exemple des télécommunications pour démontrer comment la politique de la concurrence joue un rôle important dans les réformes des marchés, la déréglementation, la privatisation ainsi que dans les mesures favorisant l'accès au marché. La politique de la concurrence est considérée comme un vecteur clé de la réalisation de l'objectif de l'OMC d'accroître le commerce international.

bande qui recommandait d'éliminer ces restrictions⁷¹. Cependant, l'évolution des télécommunications permet de croire que les restrictions seront maintenues compte tenu du fait que les stratégies d'internationalisation d'entreprises comme Nortel, Téléglobe BCI et BCE ont largement échoué et qu'elles aient d'ailleurs placé ces entreprises dans des situations financières problématiques.

Tout porte à croire que la régulation du marché va croître plutôt que diminuer. Étant donné la concentration du secteur et la dimension internationale des problèmes de concurrence, cette tâche gagne en complexité. Pour reprendre Drahos et Joseph, "the connection between market access and competition is contingent rather than logical"⁷² ; elle dépend en réalité de plusieurs autres facteurs qui, en vertu des accords commerciaux, engagent les États à intervenir sur le marché en faveur de la concurrence étrangère. Les entreprises américaines qui opèrent au Canada ne perdent pas une occasion de signaler les problèmes de concurrence qu'elles rencontrent sur le marché canadien et de faire pression sur le gouvernement américain pour qu'il s'assure du respect des engagements internationaux pris par le Canada. A ce jeu, les entreprises américaines et les États-Unis pourraient avoir les reins plus solides et, petit à petit, les règles et le pouvoir des institutions américaines pourraient s'imposer dans une industrie où les asymétries ne jouent pas en faveur ni du Canada ni des entreprises canadiennes.

Standardisation et interopérabilité

Le développement des normes et des standards est aussi un terrain miné où la concurrence peut échouer et ne pas favoriser l'interopérabilité des réseaux et des systèmes. Les nouveaux réseaux de télécommunications requièrent des standards internationaux ouverts, transparents et non discriminatoires assurant la compatibilité des équipements ainsi que la sécurité et l'interopérabilité des systèmes. Tous les acteurs en conviendront en principe. Auparavant, les standards étaient développés au niveau national, souvent par les gouvernements, en fonction des besoins des monopoles. Au niveau international, l'UIT était responsable de voir à l'interopérabilité et l'interconnexion des systèmes nationaux. La situation est sensiblement différente aujourd'hui. La question qui se pose est la suivante : comment établir des standards internationaux dans un contexte d'intégration en profondeur, de généralisation du principe concurrentiel et de changements technologiques rapides ?

⁷¹ Voir le rapport du groupe de travail, *Le nouveau rêve national : Réseautage du pays pour l'accès aux services à large bande*, <http://broadband.gc.ca/Broadband-document/francais/>

⁷² Drahos et Joseph, op. cit., p. 633.

La coopération internationale favorise désormais la rationalisation des cadres réglementaires⁷³ et l'objectif des accords commerciaux relativement aux standards et aux normes techniques est d'éviter qu'ils puissent servir à protéger le marché intérieur. Sur ces questions, l'ALENA est plus précis que les accords de l'OMC. Il engage les États à prendre des mesures en vue d'éliminer les barrières techniques aux importations d'équipements de télécommunications. Un sous-comité du comité des standards et des normes a été créé en vue de surveiller les questions relatives aux mesures de normalisation qui doit aussi permettre l'harmonisation des cadres de réglementation en la matière dans l'espace économique nord-américain. La réglementation demeure essentiellement nationale dans la mesure où les standards et les institutions ne prennent pas véritablement une dimension nord-américaine.

Cela dit, le déploiement des technologies repose de plus en plus sur le secteur privé qui serait mieux placé pour prendre les décisions dans ce domaine, notamment parce que les instances publiques sont dépassées par les questions techniques et la rapidité des changements technologiques. On mise sur la concurrence entre les différentes technologies. Il existe, par ailleurs, une tendance vers la multiplication d'accords de reconnaissance mutuelle (MRA) qui visent à mettre sur un même pied d'égalité les organismes nationaux. En 1997, le Conseil canadien des normes (CCN), l'American National Standards Institute (ANSI) et le Registration Accreditation Board (RAB) ont signé un MRA. Les MRA vise à réduire le fardeau réglementaire en permettant aux produits de télécommunications d'être testés et certifiés une fois seulement plutôt que d'avoir à se soumettre à plusieurs processus et procédures réglementaires. Ils permettent aux fournisseurs d'équipements de choisir l'endroit où sont effectués les tests des produits et les laboratoires utilisés qui certifieront que les produits sont conformes aux exigences techniques des pays importateurs⁷⁴. Dans une certaine mesure, les MRA favorisent le processus de privatisation des standards et des normes. Une des raisons étant que la FCC a largement privatisé le processus de certification des équipements de télécommunications en mettant en œuvre un programme, le *Telecommunications Certification Body Program*, reconnaît des organismes qui peuvent procéder à la certification des équipements relativement

⁷³ Si tous les pays ont fondé leur réglementation des standards des équipements de télécommunications sur des standards développés par la Commission électrotechnique internationale (CEI) et le International Organization for Standardization (ISO), elle diffère toujours considérablement. Par ailleurs, les travaux à l'UIT sont lents et en décalage avec le déploiement de nouveaux services et de nouvelles technologies.

⁷⁴ Il existe actuellement plusieurs MRA au niveau international et plusieurs sont en négociation. Un MRA existe entre les États-Unis et l'Union Européenne, des MRA existent aussi dans le cadre de l'APEC et de la CITELE

aux exigences américaines mais aussi à celles des marchés d'exportation⁷⁵.

Les gouvernements cèdent la place aux entreprises, rationalisent leur réglementation et jouent un rôle minimal dans le développement des standards qui se limite aux questions relatives à l'intérêt public, à la gestion du spectre et aux règles de base de la concurrence. La régulation privée est une piste qui n'est pas sans intérêt mais elle comporte aussi des risques de dérapage. Si les entreprises peuvent tirer avantage à assurer la compatibilité, l'interopérabilité et l'interconnexion des équipements et des réseaux en adoptant des standards ouverts, elles adoptent souvent des stratégies qui visent à verrouiller fournisseurs et clients dans une relation exclusive et qui créent des barrières à l'entrée. L'histoire de AT&T comme celle de Bell Canada permettent de comprendre comment, à travers leurs liens avec les équipementiers, les entreprises dominantes peuvent bloquer l'entrée de nouveaux concurrents et contrôler un marché captif. C'est aussi le cas de Microsoft, Intel et Cisco qui ont pu imposer leurs standards et pratiquement éliminer tous les concurrents existants et potentiels. La rivalité oligopolistique entre les entreprises dans le cadre du développement des NTIC comporte autant de pressions vers une standardisation qui favorise l'interopérabilité que de forces qui peuvent y faire obstacle. Il existe un potentiel de guerre des standards dans la mesure où ces derniers jouent un rôle déterminant dans les performances des entreprises et la maîtrise de la trajectoire de l'évolution technologique est l'une des armes les plus puissantes permettant à certaines firmes de s'imposer en édictant les normes et les standards.

Tout en transférant au secteur privé leur pouvoir de réglementation en matière de normes et de standards, les États sont aussi appelés à intervenir. Les entreprises elles-mêmes interpellent les gouvernements pour niveler les conditions de la concurrence au niveau national comme au niveau international. Toutefois, ils le font aussi dans une perspective de favoriser la compétitivité des entreprises nationales et de leurs territoires. Les initiatives nationales et internationales en vue de définir les standards qui établiront les règles du jeu ne sont pas étrangères aux objectifs stratégiques d'une insertion compétitive dans l'économie mondiale. Au Canada, une importance accrue est accordée à l'élaboration des normes et des standards internationaux. Non seulement s'agit-il de développer des codes de bonnes pratiques de normalisation et d'évaluation de la conformité, mais aussi de faire en sorte que les entreprises canadiennes ne soient pas désavantagées sur la scène internationale, tout particulièrement vis-à-vis des entreprises

⁷⁵ L'approche européenne est très différente puisqu'elle implique la mise en place de réglementation supranationale en matière de standardisation.

américaines⁷⁶. Reste à savoir si cette stratégie sera efficace pour éviter la marginalisation des entreprises canadiennes et le verrouillage de la trajectoire technologique du Canada à celle des États-Unis. Chose certaine, le Canada gagnerait à soutenir plus intensivement l'innovation au Canada et aller au-delà de la promotion de la concurrence comme fondement des efforts internationaux en vue de forcer les entreprises à adopter des normes et des standards ouverts.

⁷⁶ Pour la stratégie canadienne de normalisation voir le site du Conseil canadien des normes. Voir aussi le travail du Conseil consultatif canadien sur les normes de télécommunications (TSACC) qui a approuvé un cadre de normalisation du commerce électronique en 1999 qui servira de cadre de référence pour les travaux du gouvernement et du secteur privé au niveau national et international.

CONCLUSION

L'intégration économique en Amérique du Nord a considérablement changé de forme depuis une vingtaine d'années. Il ne s'agit plus simplement de constater l'intensité, d'ailleurs croissante, des flux commerciaux et des investissements, mais de reconnaître que l'intégration passe de plus en plus par une organisation industrielle en réseaux qui traversent les espaces économiques nationaux. Aussi, les États-Unis, le Mexique et le Canada ont créé un environnement institutionnel fondé sur un modèle de gouvernance sanctionnant l'autonomie des marchés en abordant, au travers de l'ALENA, des domaines qui, auparavant, n'étaient pas intégrés aux accords commerciaux. La modification des processus intégratifs privés, soutenue par la création de nouvelles règles du jeu, a considérablement bouleversé les paramètres de l'intégration économique en Amérique du Nord. L'intégration passe par le libre-échange et la concurrence, impliquant ainsi un retrait des États et un transfert de pouvoir au secteur privé. Ce nouveau type d'intégration a servi de pilier à la stratégie commerciale des États-Unis qui, sur la base d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux, tentent de construire un ordre économique international qui coïncide avec leur vision du monde. Pour le Canada, il s'agit avant tout de favoriser une restructuration de l'économie canadienne et de prendre appui sur le continent nord-américain pour mieux tirer profit de la globalisation économique.

Le secteur des télécommunications est très révélateur des changements qui sont survenus dans l'espace économique nord-américain et illustre le rôle central joué par les États-Unis et les entreprises américaines dans l'élaboration de nouvelles règles du jeu. Les États-Unis ont graduellement amené leurs partenaires commerciaux, notamment le Canada, à abandonner un régime international fondé sur l'interconnexion de monopoles nationaux (privés ou publics) réglementés. L'idée centrale est que la concurrence doit favoriser l'intégration des télécommunications qui aura, incidemment, des effets positifs sur l'intégration des autres secteurs économiques et qui permettra également l'émergence d'une société globale de l'information.

Une vingtaine d'années de déréglementation et de libéralisation du secteur des télécommunications permettent saisir les avantages et les limites de la concurrence comme axe principal de l'organisation des télécommunications. Trop de concurrence mène paradoxalement à la

concentration, l'inefficacité et les abus de pouvoir qui minent les relations économiques internationales et provoque la désintégration. L'on découvre actuellement que faire jouer la concurrence nécessite plus que l'adoption de politiques de déréglementation et de libéralisation et l'efficacité du marché est très certainement discutable. Au fur et à mesure que les Etats, unilatéralement ou par la voie d'accords internationaux, prennent des mesures visant à favoriser la concurrence, les stratégies des entreprises cherchent paradoxalement à la maîtriser et les risques de disputes commerciales augmentent. La concurrence n'opère pas dans le vide, elle est toujours plus ou moins organisée et le secteur des télécommunications offre un exemple tout à fait remarquable de la fragilité du processus concurrentiel pourtant idéalisé par les économistes qui affirment et prônent l'autonomie des marchés.

Que ce soit au niveau national ou international, les Etats sont appelés à multiplier les mesures nécessaires pour favoriser l'existence et la préservation d'un environnement concurrentiel non seulement dans la perspective des espaces nationaux mais également dans la perspective d'une ouverture effective à la concurrence internationale. Les Etats ne se retirent pas réellement ; ils sont forcés d'intervenir ne serait-ce que pour rendre la concurrence effective. Une autre raison pousse les Etats à intervenir et vient en quelque sorte contredire, ou du moins compliquer, la construction d'un environnement favorable à la concurrence. Si les États se sont engagés à réduire et à interdire les pratiques anticoncurrentielles et à réduire les obstacles tarifaires et non-tarifaires dans le secteur des télécommunications, ils sont aussi de plus en plus engagés eux-mêmes dans la dynamique concurrentielle. La dimension stratégique de l'adoption du modèle d'intégration libre-échangiste et concurrentiel, très forte dans un secteur aussi central que les télécommunications, a un impact significatif sur les politiques qui peuvent avoir un effet sur la compétitivité des télécommunications et il est certain que le Canada, les États-Unis, voire le Mexique, restent pragmatiques et préoccupés principalement par des objectifs de compétitivité.

Pour toutes ces raisons, l'efficacité d'une intégration fondée sur le libre-échange, la concurrence et la « bonne gouvernance » est questionnable. L'évolution des télécommunications nord-américaines depuis une quinzaine d'années est un exemple puissant qui contredit la notion de marché concurrentiel efficace. Ce constat est d'autant plus fort que la période actuelle, marquée par les échecs de grands fusions, la déroute des grandes alliances, les problèmes qui touchent actuellement les grandes entreprises de ce secteur, que ce soit Téléglobe, Global Crossing, World Com ou d'autres, nous force à réfléchir non seulement sur la gouvernance privée et les mesures qui obligerait les entreprises à la transparence dans leur comptabilité

mais également, et plus généralement, sur les limites à imposer au processus de concentration et à l'élargissement de l'espace de liberté des entreprises. Comment responsabiliser les entreprises sur des enjeux qui dépassent la rentabilité à court terme et les performances micro-économiques ? Comment faire en sorte qu'il y ait véritablement intégration ? Par ailleurs, les Etats doivent aussi prendre acte des contradictions et des fractures qui découlent de l'adoption de politiques de télécommunications essentiellement orientée sur des objectifs de compétitivité qui les transforment en politiques industrielles qui ne rend pas bien compte des implications et des enjeux politiques et sociaux qui marquent la révolution industrielle en cours.

L'évolution des télécommunications nord-américaines interpelle les instances publiques et remet en cause un type d'intégration par le marché qui semble buter sur les forces qu'il libère. Les interventions ne sont pas près de diminuer. Il faut maintenant poser la question suivante : ces interventions doivent-elles pousser toujours plus loin la logique marchande et relancer la course à la compétitivité ? Un retour en arrière n'est pas envisageable ni souhaitable. Les monopoles nationaux et la réglementation n'ont pas été très efficaces et ils ne pourraient plus, étant figés dans une perspective nationale, apporter des solutions adaptées aux enjeux actuels des processus intégratifs. Il faut des solutions nouvelles qui tiennent compte des limites et des effets néfastes d'une intégration économique qui se limite à réduire les obstacles à la concurrence, qui favorise avant tout les acteurs les plus puissants sans pour autant avoir des effets d'entraînement sur les autres et qui ne réduise pas les rivalités entre les Etats qui sont, malgré leur retrait apparent, toujours aussi présents.

L'intégration libre-échangiste en Amérique du Nord est pour ainsi dire à la croisée des chemins. Non seulement cette forme d'intégration a-t-elle des effets incertains sur les populations, l'autonomie des Etats, sur la manière dont s'emboîtent les économies nationales dans un espace dominé par les États-Unis et les firmes américaines mais elle apparaît aussi porteuse d'instabilité et d'inefficacité économique. Le Canada doit prendre acte de ces réalités et il peut être, comme partenaire privilégié des États-Unis, un acteur important dans la réorientation de la coopération internationale et des processus intégratifs vers des bases plus solides qui établiraient un meilleur arbitrage entre les espaces privés et publics et un arrimage plus cohérent des espaces nationaux et internationaux. Le problème est que le Canada est de plus en plus lié aux États-Unis et que sa marge de manœuvre est réduite. Cependant, l'attitude de plus en plus unilatérale et intransigeante des États-Unis sur la scène internationale fait resurgir un débat qui tarde à s'imposer sur une intégration de plus en plus poussée de l'économie canadienne à l'économie américaine. Aussi, les problèmes que rencontrent les grandes entreprises actuellement offrent

peut-être l'occasion d'une porte ouverte puisque le mythe de l'efficacité des marchés et de l'autorégulation est véritablement ébranlé. Reste à savoir si l'on pourra entrevoir de nouveaux mécanismes de régulation des marchés, aux niveaux national et international, adaptés aux réalités nouvelles et capables de servir de pilier au développement d'une véritable société globale de l'information.