

Évolution des télécommunications canadiennes en Amérique du Nord : les défis d'une intégration en profondeur

par Michèle Rioux¹

En moins de quinze ans, l'économie canadienne a été affectée par d'importants changements. Globalisation économique et innovations technologiques se sont juxtaposées pour remettre en cause les grands axes de la politique économique canadienne. La faveur accordée à la concurrence, aux forces du marché et aux entreprises privées, et le libre-échange avec les États-Unis sont apparus comme les nouveaux axes d'une stratégie canadienne visant à favoriser la compétitivité de l'économie canadienne et son insertion dans l'économie mondiale. Le résultat le plus significatif de ce virage stratégique est la structuration de plus en plus poussée de l'économie canadienne par un processus d'intégration en profondeur avec les États-Unis.

Les liens économiques entre le Canada et les États-Unis sont tellement puissants que l'on peut se demander s'il convient encore de parler de deux économies distinctes ou si l'on doit plutôt constater l'existence d'une seule et même économie nord-américaine fortement polarisée sur les États-Unis. Au-delà des flux commerciaux, l'investissement occupe une place de plus en plus importante dans les relations entre les deux partenaires. Les entreprises canadiennes investissent de plus en plus à l'étranger, notamment aux États-Unis ; le Canada est ainsi devenu un pays investisseur net, ce qui explique d'ailleurs l'intérêt du Canada d'assurer aux entreprises canadiennes une sécurisation de leurs positions sur les marchés extérieurs. S'ajoute aux flux commerciaux et d'investissement, le fait que les accords commerciaux liant les deux pays depuis quinze ans ont ouvert la porte à une intégration en profondeur qui implique des domaines et des secteurs longtemps déterminés par l'expression de préférences nationales. En plus d'aller au-delà du libre-échange pour créer des nouvelles formes de gouvernance, l'intégration en Amérique du Nord implique que les conditions de la concurrence soient les mêmes pour tous les acteurs nord-américains. Pour cette raison, des secteurs comme les télécommunications, autrefois fortement réglementés et fermés à la concurrence étrangère, ont été libéralisés.

Le Canada est, depuis une quinzaine d'années, entraîné dans l'orbite des États-Unis qui n'ont jamais été aussi près de leur objectif de créer un ordre économique libéral au niveau international qui repousse les limites que les États ont imposées à la libéralisation

¹ Professeure associée au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal et directrice de recherche au Centre Études internationales et Mondialisation.

des échanges et à la transnationalisation des entreprises. Non seulement les États-Unis ont réussi à faire avancer la libéralisation des échanges, en passant par la construction d'un régionalisme nord-américain, mais ils ont également réussi à exporter leur vision du capitalisme et des règles qui doivent soutenir et favoriser l'économie de marché. Le secteur des télécommunications révèle, peut-être mieux que n'importe quel autre secteur, l'ampleur des changements économiques, politiques, juridiques et réglementaires qui façonnent l'intégration nord-américaine. La première partie de ce chapitre abordera les changements du secteur des télécommunications en rapport avec l'émergence d'une nouvelle gouvernance internationale du secteur. Une deuxième partie traitera ensuite des nouveaux enjeux de l'intégration nord-américaine. Finalement, une troisième partie soulignera les risques que comporte l'intégration nord-américaine pour le développement d'une stratégie canadienne dans le secteur des télécommunications.

1. Des télécommunications canadiennes dans l'orbite de la stratégie globale américaine

Le secteur des télécommunications, maintenant centenaire, traverse une période de grandes transformations. Encore une fois ce secteur est appelé à jouer un rôle déterminant dans la croissance et dans l'intégration économiques. La « connectivité » des entreprises ne permet-elle pas de faire apparaître des réseaux corporatifs transnationaux qui, pour reprendre Dunning, poseraient les jalons d'une nouvelle trajectoire du capitalisme² ? Les télécommunications prennent désormais une dimension globale. Les liens entre des réseaux nationaux de télécommunications ne suffisent plus lorsqu'il s'agit de créer une infrastructure de réseaux globale reliant tous les opérateurs à l'échelle planétaire. Si la référence à l'émergence d'un village global vient à l'esprit, rien ne garantit que l'évolution du secteur des technologies de l'information et des communications (TIC) mène à une communauté globale ; elle est à construire. Pour l'instant, les télécommunications, et plus généralement les TICs, mobilisent des stratégies privées et publiques qui peuvent tout autant s'articuler avec un tel idéal d'intégration planétaire qu'avec des politiques et des stratégies néo-mercantiles favorisant une forte hégémonie des plus forts, c'est-à-dire des firmes américaines et des États-Unis dans la gouvernance des télécommunications. L'importance stratégique de développer des télécommunications compétitives est incontestable et largement reconnue et force est de constater que ce sont les États-Unis et

² Sur cette trajectoire, consulter J. H. Dunning, "Reappraising the Eclectic Paradigm in an Age of Alliance Capitalism", *Journal of International Business Studies*, 3rd quarter, 1995.

les firmes de télécommunications américaines qui ont établi les nouvelles règles du jeu dans la course à la compétitivité dans le secteur des télécommunications.

Les transformations qui se sont cristallisées dans le secteur des télécommunications durant les années 90 étaient déjà pressenties dans les années 70 et 80, et même avant. Elles ont véritablement pris forme dans les années 90 en raison des changements au niveau des structures politiques, juridiques et réglementaires qui ont modifié les stratégies des acteurs ainsi que la gouvernance des télécommunications. Dans les années 70 et 80, les télécommunications étaient sous fortes contraintes réglementaires tant au niveau national qu'international, de sorte que la globalisation économique et la diffusion des innovations technologiques étaient loin d'être soutenues par des conditions favorables. Désormais, le panorama a complètement changé : l'intégration en profondeur repose sur le secteur privé et la concurrence, alors que les frontières, qui ont longtemps caractérisées le secteur des télécommunications, entre les économies nationales et les autres secteurs des TIC (média, informatique) sont de plus en plus perméables. 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"³.

Dans le secteur des télécommunications, l'intégration économique a traditionnellement passé par les États qui, sur le plan national, ont également été les principaux vecteurs de l'organisation du secteur que ce soit par la création de monopoles publics ou par la réglementation de monopoles privés. Au début du 20^{ième} siècle, la concurrence avait été abandonnée au profit de structures monopolistiques et d'une réglementation internationale assurant l'interconnexion des monopoles nationaux⁴. Trois principaux arguments justifiaient le modèle monopolistique : les économies d'échelle, la nécessité de l'interfinancement pour garantir l'universalité des services de base et l'intégrité systémique⁵. En Amérique du Nord, en général, les entreprises privées dominantes de l'époque ont obtenu un pouvoir de monopole, mais elles devaient opérer en suivant un cadre réglementaire qui visait à empêcher les abus et à les faire contribuer à

³ S. Strange, *The Retreat of States : The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, p. 100.

⁴ Les problèmes de concurrence du début du 20^{ième} 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, 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 fut éliminée pour créer un monopole.

⁵ 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.

l'atteinte de certains objectifs d'intérêt public⁶. Parallèlement aux structures monopolistiques nationales, un régime international, 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 pour organiser le secteur des télécommunications sur la base de monopoles nationaux, publics ou privés, et de la réglementation nationale⁷.

Depuis le début des années 90, cette gouvernance monopolistique et inter-étatique a cédé la place à une nouvelle gouvernance des télécommunications fondée sur la concurrence et l'initiative privée. Trois types de changements sont intervenus : 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 segmentation sectorielle qui séparait les télécommunications des secteurs des médias (contenu) et de l'informatique a été abandonnée pour favoriser la convergence industrielle dans le secteur des TIC.

La nouvelle gouvernance des télécommunications tend à généraliser les changements réglementaires qui sont survenus aux États-Unis depuis une trentaine d'années. Aux États-Unis, à partir des années 70, les contraintes réglementaires qui pesaient sur les télécommunications sont rapidement apparues incompatibles avec les besoins des FTN américaines soucieuses d'opérer à l'échelle mondiale alors que l'offre était figée dans les structures nationales. La concurrence a été permise en 1971 sur le marché des services améliorés et, en 1978, les États-Unis ont introduit la concurrence sur le marché des interurbains. Les problèmes de concurrence se sont multipliés et la FCC, l'organisme de réglementation sectorielle, a été incapable de les résoudre ; c'est finalement le Département de la Justice qui est intervenu en brisant le monopole d'AT&T en 1984. 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 de services Internet d'entrer en concurrence directe. Au premier plan était perceptible la volonté de favoriser

⁶ R. E. Babe, *Telecommunications in Canada: Technology, Industry, and Government*, Toronto, Buffalo, London, University of Toronto Press, 1990 ; D. Winseck, "A Social History of Canadian Telecommunications", *Canadian Journal of Communication*, vol. 20, no. 2, 1995.

⁷ 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.

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 donc de modifier radicalement l'environnement de marché de ce secteur, et cette nouvelle politique débordait largement de l'espace national.

Sur le plan international, il s'agissait pour les États-Unis d'exploiter leur avance dans ce secteur d'autant que cette avance pouvait aussi servir à améliorer la compétitivité internationale des autres secteurs de l'économie. Les objectifs internationaux des États-Unis allaient consister à obtenir l'accès aux réseaux et aux marchés étrangers pour les entreprises américaines et à faire en sorte que les conditions de la concurrence à l'étranger soient similaires à celles qui existent aux États-Unis. Les principes promus par les États-Unis, que l'on retrouve dans l'initiative du *National Information Infrastructure* de 1993, dont la contrepartie globale est le *Global Infrastructure Initiative*, et dans le *Telecommunications Act*, mettent l'accent sur le rôle de l'initiative privée et de la concurrence, l'accès aux réseaux et la flexibilité des cadres réglementaires.

Dans les années 80, les États-Unis ont fait face à la résistance de pays membres de l'UIT. Ils ont trouvé un puissant allié, le Royaume-Uni, mais leurs tentatives de faire accepter leur vision des télécommunications globales ont buté sur la grande stabilité du régime international des télécommunications. Ils ont par contre réussi à bloquer la démarche de réglementation au sein de l'UIT relativement aux nouveaux services. À la fin des années 80, les États-Unis ont eu quelques succès en Amérique du Nord qui se sont concrétisés dans un virage complet de la politique des télécommunications canadienne dans les années 90. Au Canada, la résistance à l'abandon de l'ancien régime a certainement été forte⁸. Toutefois, la concurrence est progressivement devenue le noyau central de la politique économique canadienne. En 1989, l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (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

⁸ 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, *Instant World, A Report on Telecommunications in Canada*, Ottawa, Information Canada, 1971. ; 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 le rééquilibrage tarifaire entre les services locaux et les services interurbains et sur la concurrence sur le segment des interurbains.

des monopoles et les deuxièmes étaient appelés à s'ouvrir à la concurrence). Il a signifié que la libéralisation impliquerait également une ouverture à la concurrence étrangère.

Historiquement, les gouvernements au Canada ont cherché à développer des contrepoids au continentalisme nord-américain. L'ALE a marqué une rupture dans l'orientation de la politique économique canadienne. Le libre-échange avec les États-Unis répondait à un enjeu de taille pour le Canada ; il s'agissait pour lui de sécuriser l'accès au marché américain pour les exportateurs. Pour les États-Unis, déçus des résultats des négociations multilatérales lors du Tokyo Round, le libre-échange avec le Canada coïncidait plus avec l'émergence d'une stratégie visant à faire avancer leur vision économique du monde ; le libre-échange avec le Canada signifiait que la voie bilatérale et régionale pouvait être un substitut à la voie multilatérale⁹.

À partir des années 90, les choses ont évolué très vite sur le marché canadien. Le marché de l'interurbain a été ouvert à la concurrence et, 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 la promotion de la concurrence. Le Canada a aussi défini sa politique sur l'autoroute de l'information¹⁰. En matière de commerce électronique, de réglementation de l'Internet, la définition des normes et du cadre réglementaire doit reposer principalement sur le secteur privé ; si la réglementation du CRTC 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", voire d'une autoroute globale de l'information dont le développement, guidé les principes suivants : favoriser l'investissement privé, et assurer la souplesse de la réglementation et le libre accès aux réseaux et aux équipements essentiels¹¹. L'alignement sur la position américaine est ici évident.

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

¹⁰ 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. Voir aussi Canada, *La société canadienne à l'ère de l'information : Pour entrer de plein-pied dans le XXIe siècle*, Ottawa, Ministère des approvisionnements et services, 1996.

¹¹ Voir G7, *Une vision partagée de l'enrichissement humain*, Conférence ministérielle du G7 sur la société de l'information, février 1995.

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 - donc d'un monopole - pour les services de télécommunications de base, au demeurant à peu près totalement exclus de l'AGCS, mais une annexe aborde 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"¹².

Parallèlement, l'ALENA reprendra les avancées de l'ALE et s'inspirera aussi de celles de l'AGCS tout en allant encore plus loin. L'accord porte 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 (les pays s'engagent à contrer les pratiques anticoncurrentielles), 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 anticoncurrentielles. Les changements étaient considérables, mais la véritable rupture est intervenue avec la signature de l'accord plurilatéral sur les télécommunications de base (ATB)¹³ 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, la plupart des États ont adopté, dans leurs

¹² P. Drahos et R. A. Joseph, "Telecommunications and Investment in the Great Supranational Regulatory Game", *Telecommunications Policy*, vol. 19, no. 8, 1995, p.623.

¹³ 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.

législations respectives des mesures relatives à l'environnement réglementaire favorables à l'accès au marché. 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 ouvert à la concurrence en 1998.

Si la transition vers la concurrence a été plus tardive et plus graduelle qu'aux États-Unis, le retard pris sur les États-Unis a été comblé lorsque le Canada a 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	• Téléglobe (1987); Télésat (1992)	
Changement structurel	• Enquête CPRC sans aucune mesure (1981-83)	• Démantèlement AT&T (1984)
Marché local	• Concurrence (1998)	• Concurrence (1996)
Interurbains	• Concurrence (1992) • Abstention de réglementation des entreprises non dominantes (1995) et de Stentor (1998)	• Concurrence (1978) • Abstention de réglementation d'AT&T (1995)
International	• Revente sur l'axe canado-américain (1991) et concurrence (1998)	• Concurrence
Mobile	• duopole (1984) • Revente autorisée (1997) • Concurrence	• 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 pour les services satellites utilisés en 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.

Désormais, le secteur des télécommunications évolue dans une perspective nouvelle, caractérisée par la concurrence et le 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 l'ALENA, la ZLEA, et dans le cadre de l'OMC ; et la participation accrue du secteur privé dans le développement de nouvelles règles du jeu dans le secteur des télécommunications. 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 multilatéral. Ainsi, le nouveau régime des télécommunications correspond essentiellement à l'idée que se font les États-Unis de l'intégration et de la gouvernance économiques dans un contexte de globalisation des marchés. 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 internationale¹⁴. Elles supposent un transfert de pouvoir décisionnel des États aux entreprises dans l'organisation de ce secteur clé des TIC.

¹⁴ M. Raboy, I. Bernier, F. Sauvageau et D. Atkinson, "Cultural Development and the Open Economy : A Democratic Issue and a Challenge to Public Policy », *Canadian Journal of Communications*, Vol. 19, 1994 (disponible en ligne).

Il est clair qu'avec le pragmatisme qui caractérise la politique économique internationale des États-Unis, le régionalisme nord-américain se conjugue avec un projet de reconstruction de l'ordre économique mondial qui s'inscrit dans une stratégie qui plonge les pays dans une dynamique de « concurrence dans la libéralisation des échanges »¹⁵. Chaque avancée, que ce soit aux niveaux bilatéral, régional ou multilatéral, est une nouvelle occasion de renforcer le nouvel ordre économique international et d'exporter le changement. 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 un type d'intégration par le marché et par le secteur privé. Cette approche a été fructueuse dans le secteur des télécommunications. À vrai dire les résultats ne sont pas nécessairement ceux que l'on aurait pu espérer, mais ils révèlent que le secteur des télécommunications est ainsi façonné beaucoup plus par les stratégies des firmes et des États que par les forces du marché et la concurrence.

2. Plus de concurrence et moins de réglementation dans le secteur des 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 ; et qu'elles favorisent 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 sur ce nouveau marché des télécommunications¹⁶. Avec la

¹⁵ 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.

¹⁶ R. Mansell, *The New Telecommunications: A Political Economy of Network Evolution*, London, Sage, 1993.

nouvelle économie, les défaillances du marché deviennent la norme¹⁷. 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. Elles ont aussi tout avantage à créer des alliances stratégiques pour développer de nouveaux réseaux, interactifs et globaux. 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 ainsi un potentiel de verrouillage liant les acteurs économiques dans une relation à long terme difficile à briser. Certes, il existe des avantages à ce que les réseaux restent ouverts en termes de compatibilité et de connectivité, mais les entreprises optent souvent pour des stratégies de contrôle et cherchent à contrôler l'accès et le développement des réseaux¹⁸. La concurrence soulève ainsi la question de la régulation des marchés et du rôle des pouvoirs publics. Cependant, dans une course à la conquête de parts de marché et à la compétitivité, les comportements des États sont, eux aussi, à l'origine de stratégies qui faussent le libre jeu des marchés et de la concurrence.

a. La réglementation toujours aussi importante

La concurrence doit signifier une réglementation minimale. En réalité, la déréglementation n'est qu'apparente. La réglementation est toujours aussi importante, mais il s'agit désormais de réglementer en faveur de la concurrence. Cette tâche requiert beaucoup plus qu'une réglementation minimale et elle est d'autant plus complexe qu'elle prend une dimension internationale.

Aux États-Unis, la FCC a été fortement critiquée pour sa réglementation « concurrentielle ». Si l'un des objectifs du *Telecommunications Act* était de clarifier le rôle de la FCC, les batailles réglementaires se sont multipliées et ont miné la légitimité de l'organisme de réglementation¹⁹. Au Canada, la transition vers la concurrence a été plus

¹⁷ Voir J. B. DeLong et M. Froomkin, « Speculative Microeconomics for Tomorrow's Economy », 1999, (disponible sur le site www.econ161.berkeley.edu).

¹⁸ Voir C. Shapiro et H. R. Varian, *Economie de l'information - Guide stratégique de l'économie des réseaux*, Nouveaux Horizons/De Boeck Université, Paris/Bruxelles, 1999.

¹⁹ 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. L'interconnexion est négociée entre les entreprises, la FCC doit ensuite approuver les accords. 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 alors autorisés sur les segments concurrentiels. Les stratégies des entreprises n'ont pas évolué dans ce sens ; les accords d'interconnexion ne se sont pas concrétisés. Mentionnons également qu'AT&T s'est opposée 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

ordonnée²⁰. Il s'agissait d'une tentative de « gestion » de la transition vers la concurrence. Le CRTC jouait alors un rôle plus important et plus direct dans les accords d'interconnexion, notamment parce qu'il n'y pas eu de démantèlement des monopoles et que ces derniers pouvaient opérer à la fois sur les segments monopolistiques et sur les segments concurrentiels. En même temps, les interventions du CRTC pour niveler le terrain par le biais d'une régulation asymétrique en faveur de la concurrence entraîne une réglementation qui doit établir un équilibre complexe entre les anciens monopoles et les nouveaux entrants.

La réglementation est d'autant plus complexe qu'elle comporte désormais une dimension internationale. 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 re-régulation 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 télécommunications²¹.

La réglementation canadienne a été favorable à la concurrence étrangère, mais il est aussi vrai que la transition vers la concurrence n'a pas remis en cause le pouvoir énorme de BCE sur le marché canadien des télécommunications. La dérégulation 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

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. 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 préféraient adopter des stratégies de contournement de leurs réseaux. Les autres ont signifié que les monopoles refusaient d'ouvrir le marché local à la concurrence.

²⁰ La loi sur les télécommunications prévoit que le retrait du CRTC doit être justifié par les objectifs de la politique canadienne des télécommunications, qu'il s'impose lorsque la concurrence est jugée suffisante pour protéger les intérêts des utilisateurs mais qu'il est injustifié lorsque l'effet de la dérégulation aurait comme effet de réduire ou d'empêcher indûment la concurrence.

²¹ Les rapports sur la concurrence sont disponibles sur le site du CRTC.

faire face à une concurrence nationale et internationale²² accrue. Les concurrents des anciens monopoles se partagent 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.

Les nouveaux accords établissent d'importants engagements des États concernant la réglementation de l'accès aux réseaux des monopoles afin d'empêcher les pratiques anticoncurrentielles de ces derniers et/ou des entreprises dominantes qui contrôlent les installations essentielles. 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. La réglementation doit être efficace, non discriminatoire et à l'abri des intérêts stratégiques des entreprises. Elle doit être asymétrique, c'est-à-dire qu'elle doit favoriser les nouveaux venus sur le marché par rapport aux entreprises établies et bénéficiant d'une position dominante sur le marché.

Avec l'intensification des mouvements stratégiques sur le marché nord-américain, les enjeux se compliquent puisque des entreprises américaines détiennent des participations minoritaires dans les entreprises dominantes au Canada et au Mexique. Ainsi, une réglementation en faveur des anciens monopoles ne peut plus être automatiquement associée à une mesure favorisant le champion national. Il n'en demeure pas moins que si les cartes se brouillent, la réglementation joue un rôle de plus en plus important dont la complexité augmente avec les mouvements stratégiques des entreprises dans l'ensemble économique nord-américain. 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 non seulement difficile, mais également traversée par les intérêts stratégiques des États. Les questions réglementaires demeurent donc au centre des défis d'une intégration en profondeur dans le secteur des télécommunications en Amérique du Nord.

²² A. Davies et W. Hulsick, "Two-Speed Europe? : Anglo-Dutch Experiences of Telecommunication Restructuring", *Communications and Strategies*, no. 27, 1997, p. 44.

b. Concentration et politiques de concurrence

Le fait le plus marquant de l'évolution du secteur des télécommunications depuis le début du processus de déréglementation et de libéralisation est certainement d'avoir alimenté une importante vague de fusions et acquisitions. Les changements institutionnels qui sont survenus ont créé autant de nouvelles voies pour la concurrence que de nouvelles opportunités pour les entreprises d'accroître leur pouvoir de marché. Les changements réglementaires ont favorisé l'émergence d'entreprises dominantes qui détiennent de puissants moyens techniques, légaux et économiques, leur permettant d'abuser de leur position. Fait révélateur, les politiques de la concurrence aux États-Unis comme au Canada n'ont pas été très interventionnistes pour contrer ou contenir ce phénomène.

Aux États-Unis, depuis l'adoption du *Telecommunications Act*, en 1996, de grands fusionnements et de nombreuses alliances stratégiques ont marqué la dynamique concurrentielle. Le tableau suivant présente les plus importants fusionnements.

Principaux fusionnements dans les télécommunications américaines, 1996-2001 (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 fusionnements se sont accélérés suite à l'introduction de la concurrence sur le marché local. BCE a fait plusieurs acquisitions qui ont considérablement étendu son pouvoir de marché. Cette entreprise fait 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, jusqu'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 détenait Téléglobe qui tentait de développer une connectivité globale avant de faire faillite, ainsi que Télésat, CTV, The Globe and Mail, Bell Express Vu, Bell Mobilité, etc. 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 a augmenté sa participation dans Rogers AT&T Wireless. La liste des principales fusions/acquisitions témoigne de cet impressionnant mouvement de consolidation de l'industrie.

Fusions sur le marché canadien des télécommunications 1998-2000* (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/Téleglobe	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	Téleglobe/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 à cette dynamique. Pour reprendre le chef de la Division Antitrust du Département américain de la Justice, dans ce secteur, « most mergers and other business alliances foster efficiency and thus bring increased benefits to consumers and businesses »²³. Les autorités optent à la fois pour la concentration et pour les accords inter-entreprises pour tirer les bénéfices en termes d'innovation et de compétitivité tout en cherchant à en limiter les effets négatifs. Ni la politique de la concurrence, ni la

²³ J. I. Klein, 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, 1999 ; J.I. Klein, "Antitrust Law as a Regulator of the Rapidly Transforming Telecommunications Market", *Communications and Strategies*, no. 23, 1997.

réglementation ne doivent nuire à la compétitivité des firmes. Un autre élément sert à justifier la concentration : la globalisation des marchés²⁴. 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"²⁵.

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 de la concentration économique. 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 vitesse²⁶. 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.

Étant donné la taille du marché canadien, il est évident que la concentration et la formation d'alliances trouvent des arguments d'autant plus pertinents. Le marché canadien des télécommunications est un petit marché, évalué à environ 30 milliards de dollars²⁷, au

²⁴ Voir États-Unis, "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, 1996.

²⁵ 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.

²⁶ Concernant les effets anticoncurrentiels des liens privilégiés entre Bell EspressVu 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.

²⁷ Selon ITU, le marché mondial des télécommunications en 2000 était estimé à 1210 milliards (services 920 milliards et 290 milliards pour les équipements).

nord du plus important marché des télécommunications au monde où se trouvent les plus grandes entreprises de télécommunications. Appliquer une politique de la concurrence sur le marché canadien est, selon Rugman, un non-sens puisque les télécommunications prennent une dimension nord-américaine²⁸. 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. Le marché des télécommunications est marqué par la multiplication d'alliances stratégiques pour les services globaux dominées par les plus grandes entreprises. Dans les années 90, se liant à Unisource, un consortium européen, AT&T avait créé World Partners²⁹. De leur côté, BT et MCI créaient Concert alors que Sprint, France Telecom et Deustch Telekom ont créé Global One. 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 encore atteints³⁰. Au Canada, l'alliance Stentor qui regroupait les anciens monopoles était aussi liée à MCI. Avec les changements dans les alliances, BCE a plutôt choisi de faire le pari de développer la connectivité globale en s'appuyant sur le potentiel de Téléglobe. Cette initiative bute sur le dérouté de Téléglobe et, par ailleurs, le partenariat BCE/SBC s'est terminée avec le retrait de SBC de Bell Canada. Si les bénéfices de ces alliances et des nombreuses fusions et acquisitions ne se concrétisent pas toujours et que l'on voit déjà surgir des risques d'abus de positions dominantes, les autorités responsables de la concurrence continuent de les encourager.

Si la concurrence entraîne une surveillance des marchés fort complexe et traversée par des intérêts corporatifs, cette « surveillance » prend, elle aussi, une dimension internationale. Les entreprises liées à des intérêts corporatifs américains qui opèrent au Canada ne perdent pas une occasion de signaler les problèmes de concurrence qu'elles

²⁸ A. Rugman, « The Impact of Globalisation on Canadian Competition Policy », 2001, disponible sur le site du Bureau de la concurrence.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

rencontrent sur le marché canadien. Notamment, elles ont contesté et critiqué l'alliance Stentor³¹, qui a regroupé les monopoles lors de l'introduction de la concurrence sur le marché interurbain ; elles en appelaient à une réglementation plus forte afin d'empêcher les monopoles d'exploiter leur pouvoir de marché - voire à une interdiction de l'alliance par le Bureau de la concurrence en évoquant une fusion anticoncurrentielle. Le Bureau de la concurrence ne l'a pas contestée³². Aussi, 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 anticoncurrentiels³³. Plutôt que d'appliquer la loi sur la concurrence, les autorités ont plaidé pour des changements réglementaires et il apparaît 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.

La politique de la concurrence joue un rôle pro-actif indiscutable. L'on suppose que les changements réglementaires et la libéralisation du secteur assureraient la contestabilité du marché canadien. À 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. Le Bureau de la concurrence a joué un rôle clé dans la libéralisation du secteur et a plaidé en faveur de l'ouverture à la concurrence internationale et de l'assouplissement - voire l'élimination - des règles sur la propriété étrangère. En 2000, dans le cadre des travaux du Groupe de travail sur l'interaction entre la 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.

³¹ 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.

³² 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.

³³ 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.

La politique de la concurrence est considéré comme un vecteur clé de la réalisation de l'objectif de l'OMC d'accroître le commerce international. N'empêche que la politique de concurrence reste toutefois peu interventionniste lorsqu'il s'agit de sévir contre les pratiques des entreprises dominantes et de contrôler la concentration économique.

Si les États s'engagent à ouvrir les marchés nationaux et à faire jouer la concurrence, force est de reconnaître que "the connection between market access and competition is contingent rather than logical"³⁴. Ainsi, les problèmes de concurrence vont prendre une place importante sur la scène internationale. A cet égard, 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, en Amérique du Nord, et dans les Amériques, de faire 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 plutôt 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 et les politiques de la 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. Il existe d'ailleurs un accord de coopération sur la concurrence entre le Canada et les États-Unis, mais la coopération reste volontaire et ponctuelle.

Cette approche minimaliste est certainement insuffisante vus les enjeux stratégiques qui marquent actuellement les télécommunications nord-américaines. Chose certaine, les problèmes de concurrence vont certainement provoquer une re-régulation du secteur, des interventions plus fréquentes des autorités responsables de la concurrence et des disputes commerciales. Ils ne faudrait pas être surpris que les entreprises américaines et les États-Unis aient les reins plus solides et que, petit à petit, ce soient les règles des États-Unis qui s'imposent dans une industrie où les asymétries ne jouent pas en faveur du Canada et des entreprises canadiennes.

c. Standardisation et interopérabilité

³⁴ Drahos et Joseph, op. cit., p. 633.

Les nouveaux réseaux de télécommunications requiert des standards internationaux assurant la compatibilité des équipements, la sécurité et l'interopérabilité des systèmes. Les standards doivent, être ouverts, transparents et non discriminatoires ; tous les acteurs en conviendront en principe. Auparavant, les standards dans le secteur des télécommunications 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 à l'interconnexion des systèmes nationaux. La situation est sensiblement différente aujourd'hui. Comment établir des standards internationaux dans un contexte d'intégration en profondeur, de généralisation du principe concurrentiel et de changements technologiques rapides ? Il existe une coopération entre les entreprises et entre les États pour définir les standards internationaux, mais il y a également un potentiel de guerre des standards dans la mesure où ces derniers jouent un rôle déterminant dans les performances des entreprises et dans les trajectoires technologiques. Établir un standards est l'une des armes les plus puissantes permettant à certaines firmes de s'imposer sur le marché.

La coopération internationale favorise la rationalisation des cadres réglementaires³⁵ et les accords commerciaux relativement aux standards et aux normes techniques cherchent à éviter qu'ils puissent servir à protéger le marché intérieur. Sur ces questions, l'ALENA est précis ; il engage les États à prendre des mesures en vue d'éliminer les barrières techniques aux importations d'équipements de télécommunications. La réglementation demeure essentiellement nationale dans la mesure où les standards et les institutions ne prennent pas véritablement une dimension nord-américaine. 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.

En matière de standardisation, l'on observe également la multiplication d'accords de reconnaissance mutuelle (MRA) qui visent à mettre sur un même pied d'égalité les organismes nationaux. Les MRA visent également 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 ainsi aux fournisseurs d'équipements de choisir l'endroit où sont effectués les

³⁵ 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.

tests des produits et les laboratoires utilisés qui certifieront que les produits sont conformes aux exigences techniques des pays importateurs³⁶.

La standardisation 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 ces questions techniques et par la rapidité des changements technologiques. Il s'agit ici de mettre en concurrence les différentes technologies. 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*, reconnaissait des organismes pour procéder à la certification des équipements relativement aux exigences américaines, mais aussi à celles des marchés d'exportation³⁷. 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 de la compatibilité, de l'interopérabilité et de l'interconnexion des équipements et des réseaux en adoptant des standards ouverts, elles adoptent souvent des standards en vue de créer 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 TICs comporte autant de pressions vers une standardisation qui favorise l'interopérabilité que de forces qui peuvent y faire obstacle.

Les entreprises elles-mêmes interpellent les gouvernements pour niveler les conditions de la concurrence au niveau national comme au niveau international. Les États s'accordent pour adapter les procédures et les politiques de standardisation au nouveau

³⁶ En 1997, le Conseil canadien des normes (CCN), l'American National Standards Institute (ANSI) et le Registration Accreditation Board (RAB) ont signé un MRA. 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

³⁷ L'approche européenne est très différente puisqu'elle implique la mise en place de réglementation supranationale en matière de standardisation.

contexte de globalisation économique et ils accordent de plus en plus de place aux entreprises pour définir les nouveaux cadres réglementaires. Toutefois, ils le font aussi dans la perspective de favoriser la compétitivité des entreprises nationales et de leurs territoires. La stratégie canadienne de normalisation s'internationalise ; 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 américaines³⁸.

3. La stratégie canadienne dans un contexte d'intégration en profondeur des télécommunications nord-américaines

Si l'intégration en profondeur force les gouvernements à revoir leurs cultures et leurs structures de gouvernance, les États ne se retirent pas complètement. 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. 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 »³⁹.

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 Canarie⁴⁰. 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 à ce niveau.

³⁸ 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.

³⁹ P. Drahos et R. A. Joseph, *op. cit.*, p.620.

⁴⁰ 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.

La stratégie canadienne a été plutôt efficace dans les années 90. Le Canada affiche une très bonne performance relativement aux pays de l'OCDE. Presque tous les Canadiens ont accès à l'Internet, les services à large bande sont bien développés et le Canada et, à cet égard, à la tête du G8, la pénétration des services sans-fil atteint 38%, les services interurbains sont parmi les moins chers au monde. En 2001, les revenus dans le secteur dépassaient les 32 milliards de dollars. Certes, la crise des TICs a beaucoup affecté le secteur des télécommunications depuis 2001. Plusieurs entreprises ont disparu et la plupart ont entrepris d'importantes restructurations. Sans nous attarder ici sur les causes et les conséquences de la chute phénoménale des valeurs technologiques et des scandales financiers qui ont marqué le secteur des télécommunications au début de cette décennie, il convient toutefois de mentionner que d'importants débats politiques et réglementaires en ont découlé tant aux États-Unis qu'au Canada. Il est surtout intéressant de constater que parallèlement à ces débats, le Canada a ouvert un débat sur la levée des restrictions à la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications.

Le prochain acte sera peut-être l'élimination des restrictions à la propriété étrangère des entreprises de télécommunications. Le gouvernement canadien a examiné la question suite à la publication en 2001 du rapport du Groupe de travail national sur les services à large bande qui recommandait d'éliminer ces restrictions⁴¹. Ces restrictions 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. Le marché des télécommunications prend une dimension véritablement nord-américaine. Verizon possède 22,8% de TELUS, SBC Communications possédait jusqu'à tout récemment, 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. Les entreprises canadiennes s'appuient de plus en plus sur les investissements étrangers et les partenariats avec des firmes étrangères dans leurs stratégies, et elles multiplient, elles aussi, leurs acquisitions à l'étranger⁴². Même l'attitude de BCE relativement aux restrictions à la propriété étrangère se fait elle-même plus libérale. Comment développer sa présence internationale, et plus particulièrement sur l'axe nord-

⁴¹ 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/>

⁴² Nortel a ainsi fait plusieurs acquisitions sur le marché américain, Télélobe a acquis Excel Communications, et BCI qui est affiliée à BCE a fait plusieurs acquisitions en Amérique latine. Cette croissance par acquisition a buté sur la crise des télécommunications.

américain, sans accepter une certaine réciprocité sur le marché canadien et se positionner sur les marchés internationaux sans partenaires étrangers ? Le Canada n'est-il pas l'un des seuls pays, avec le Mexique, a conservé de telles restrictions ? Si la question mérite d'être posée, la réponse doit tenir compte des rapports de force qui caractérisent l'intégration nord-américaine.

Le succès de la stratégie du Canada découle à notre avis autant des mesures qui ont limité la concurrence que des mesures visant à la favoriser. Le Canada a connu une transition graduelle et ordonnée vers la concurrence. Certes la réglementation et, surtout, la politique de la concurrence auraient pu être plus « interventionnistes », mais généralement le Canada a su établir un bon équilibre entre les différents objectifs de la politique de télécommunications. Les défis de l'intégration en profondeur dans le secteur consiste à conserver certains leviers permettant d'ordonner la concurrence et de la mettre au service de l'intérêt public. Ils nous apparaît certain que cette marge de manoeuvre fera de plus en plus l'objet de pressions de la part des intérêts étrangers, et principalement des États-Unis. La levée des restrictions à la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications s'inscrit dans un débat sur l'élaboration d'une stratégie canadienne d'innovation avec pour idéal à atteindre la frénésie des marchés américains de la fin des années 90. En réalité, le Canada a probablement été protégé des effets de l'exubérance irrationnelle qui a mené à l'éclatement de la bulle spéculative des valeurs technologiques par cette barrière qui limite l'investissement étranger au Canada dans ce secteur. Dans ce débat, plusieurs sont ceux, à commencer par Industrie Canada, qui vont se montrer rassurant en soulignant la robustesse du cadre réglementaire canadien comme étant un rempart contre les risques que comportent la propriété étrangère dans ce secteur. Le problème est que la levée des restrictions à la propriété étrangère pourrait justement contraindre considérablement la marge de manoeuvre des organismes de réglementation et avoir un impact sur les politiques canadiennes. En Amérique du Nord, deux réalités doivent être reconnues ; 1) l'intégration passe de plus en plus par le marché, ce qui conditionne et limite le rôle du politique ; et 2) l'alignement se fait nécessairement sur la gouvernance « made in USA » compte tenu des rapports de force entre les deux pays et entre les acteurs économiques.

Conclusion

En forte progression depuis la seconde moitié des années 80, l'intégration économique en Amérique du Nord se répercute sur les secteurs de l'activité économique les plus portés à un déploiement transnational, pensons aux télécommunications et à leur évolution ces vingt dernières années. Les structures monopolistiques nationales y ont cédé la place à un nouvel environnement de marché fondé sur la concurrence. Bien que les changements technologiques aient contribué à ces changements, l'intégration économique des télécommunications est surtout marquée par l'émergence de nouvelles stratégies des firmes et des États. Les États-Unis et les firmes américaines ont joué un rôle moteur en étant les premiers à faire jouer la concurrence et ils ont graduellement fait accepter de nouveaux principes d'organisation de ce secteur au niveau international.

Le nouveau régime international des télécommunications a considérablement élargi l'espace de liberté des entreprises. Cependant, les États ne sont pas moins présents. Premièrement, faire jouer la concurrence s'avère plus difficile que prévue et les États jouent un rôle important de surveillance des marchés, notamment en matière de réglementation, de concurrence et de standardisation. Leurs tâches sont d'autant plus complexes qu'elles prennent une forte dimension internationale. Le Canada a suivi les États-Unis et a graduellement introduit la concurrence dans le secteur des télécommunications. Il a su exploiter une certaine marge de manoeuvre permettant aux entreprises canadiennes de s'ajuster à un nouvel environnement de marché. Il apparaît que cette marge de manoeuvre est désormais sous haute surveillance américaine. En effet, la réglementation, les politiques de concurrence et les standards recouvrent des enjeux stratégiques importants et constituent des zones de conflits et de rivalités potentielles entre les deux pays.

Vu les asymétries de pouvoirs économiques et politiques en Amérique du Nord, le maintien des restrictions à la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications nous semble un élément clé d'une stratégie canadienne visant à conserver une marge de manoeuvre sur le plan politique. La capacité du Canada à mettre en place un cadre réglementaire répondant aux intérêts canadiens dans un espace économique nord-américain est utopique lorsque l'on perçoit la capacité des États-Unis d'exporter non seulement des biens et des services mais également des règles. Le succès des États-Unis dans l'exportation de leur modèle comme fondement de la nouvelle gouvernance des télécommunications est l'un des indicateurs les plus puissants des dangers d'une intégration en profondeur fondée sur le marché et la concurrence. Une autre voie d'approfondissement de l'intégration est possible, mais elle impliquerait une volonté politique d'ouvrir le débat

institutionnel de l'intégration nord-américaine, un volet qui n'est pas à l'agenda du projet d'intégration en Amérique du Nord et auquel les États-Unis ne semblent pas intéressés.