

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

S/C/W/337
13 juillet 2011

(11-3508)

Conseil du commerce des services

ITINÉRANCE MOBILE INTERNATIONALE: INCIDENCES POSSIBLES POUR L'AGCS

Note du Secrétariat¹

1. La présente Note fait suite à la demande formulée par le Conseil du commerce des services le 2 mai 2011. Elle a pour objet de fournir des renseignements destinés à servir de base à un débat du

3. En quoi les tarifs de l'itinérance internationale posent-ils problème? Les pouvoirs publics s'inquiètent depuis plusieurs années de certaines tarifications de services de téléphonie mobile perçues comme anormales. Le secteur de la téléphonie mobile étant généralement considéré comme concurrentiel, les autorités de régulation ont supposé que les forces du marché tendraient à faire en sorte tôt ou tard que les prix se plient favorablement aux règles de la concurrence, et ont hésité à intervenir. Toutefois, il semble que certaines poches de distorsion apparente de prix aient su échapper au jeu de la concurrence. Les tarifs de l'itinérance mobile internationale ont offert un exemple frappant à cet égard, puisqu'il a pu être jusqu'à 20 fois plus coûteux pour un utilisateur itinérant à l'étranger d'effectuer un appel à son domicile que pour un utilisateur de portable du pays visité d'effectuer un appel à destination du pays d'origine de l'utilisateur itinérant.³ Pour les tarifs de détail de l'itinérance de données, la proportion est encore plus élevée: jusqu'à 10 dollars EU pour 1 mégabit, soit le coût généralement facturé pour la transmission de 100 mégabits sur un réseau national sans fil haut débit.⁴ Certains gouvernements se sont décidés à intervenir face à la cherté de l'itinérance, en faveur des consommateurs et des gens d'affaires qui se déplacent à l'étranger, dans un domaine où il se peut que les forces du marché n'agissent pas comme elles le devraient.

4. Évolutions récentes aux plans régional et bilatéral. Ces dernières années ont vu des groupements régionaux commencer à adopter des principes directeurs ou des accords en matière d'itinérance entre leurs États membres respectifs. C'est ainsi, par exemple, que la Commission européenne a pris des directives sur l'itinérance transfrontières entre États membres de l'UE. En avril 2009, le Réseau des régulateurs arabes des télécommunications (AREGNET) a adopté une série de recommandations sur les tarifs de l'itinérance mobile internationale et, au début de 2010, APEC-Tel a examiné un projet de directives sur la fourniture aux consommateurs de renseignements sur l'itinérance mobile internationale. Ces premières initiatives, avec d'autres, ont souvent eu pour objet principal d'assurer plus de transparence dans les tarifs des services de téléphonie vocale et de données en itinérance, de façon à éviter le "choc de la facture", et certaines ont visé à imposer des tarifs de gros moins élevés entre opérateurs pour les appels de téléphonie vocale en itinérance. Parallèlement, les pouvoirs publics continuent de suivre les tendances des tarifs de détail pour les services d'itinérance vocaux et d'itinérance de données. On a également vu apparaître il y a peu des accords bilatéraux entre gouvernements sur l'itinérance mobile, dont les détails ne sont pas encore connus.

5. Alors que les gouvernements s'efforcent de trouver des solutions viables au problème posé par le caractère élevé des tarifs de l'itinérance, des questions ont surgi quant à la relation entre les obligations et disciplines au titre de l'AGCS et certaines de ces mesures. Il a été soutenu que l'itinérance mobile internationale constitue une fourniture de services de télécommunication mobile à laquelle les règles de l'AGCS seraient applicables et sur laquelle il y aurait peut-être lieu de se pencher.

II. DISPOSITIONS CONNEXES DE L'AGCS

6. L'AGCS consiste en un corps commun d'articles et d'annexes-cadres, dont une annexe sur les télécommunications, et en des listes individuelles d'engagements spécifiques dans lesquelles les Membres indis DI[eabl8pa0.005ge 5

Croquis 1. Itinérance mobile internatio

transparence des tarifs, notamment pour ce qui est des tarifs de gros convenus entre eux par les opérateurs. Ces derniers tarifs pourraient être apparentés à la rémunération de "l'accès et du recours" au réseau et aux services de l'opérateur du territoire d'accueil par l'opérateur du territoire d'origine du consommateur. Les tarifs d'itinérance de détail peuvent aussi être pertinents dans la mesure où les fournisseurs individuels de services ou les employés d'un fournisseur de services peuvent se rendre à l'étranger et y utiliser l'abonnement de téléphonie mobile souscrit dans leur pays d'origine.

11. Annexe sur les télécommunications: obligations en matière d'accès et de recours. Les dispositions de l'Annexe sur les télécommunications relatives à l'accès et à l'usage, et peut-être certaines dispositions pertinentes du document de référence (voir ci-dessous), s'appliquent aux fournisseurs de réseaux et de services publics de transport des télécommunications.¹³ L'Annexe exige

Tableau 1. Relation entre les engagements et les dispositions de l'Annexe relatives à l'accès et à l'usage

Type d'arrangement pour l'itinérance mobile internationale	Les disciplines s'appliquent:		Bénéficiaires des disciplines:	
	Aux services/fournisseurs	Nécessité d'engagements repris dans la liste	Services/fournisseurs	Nécessité d'engagements repris dans la liste

15. Les dispositions du document de référence relatives à l'interconnexion visent les "liaisons avec les fournisseurs de réseaux ou services publics de transport des télécommunications permettant aux utilisateurs relevant d'un fournisseur de communiquer avec les utilisateurs relevant d'un autre fournisseur et d'avoir accès à des services fournis par un autre fournisseur, dans les cas où des engagements spécifiques sont souscrits".²⁰ Les Membres qui souscrivent au document de référence sont tenus d'assurer l'interconnexion²¹:

"suivant des modalités, à des conditions (y compris les normes et spécifications techniques) et à des tarifs non discriminatoires et sa qualité est non moins favorable que celle qui est prévue pour les services similaires dudit fournisseur ou pour les services similaires des fournisseurs de services non affiliés ou pour des filiales ou autres sociétés affiliées;" et

"en temps opportun, suivant des modalités, à des conditions (y compris les normes et spécifications techniques) et moyennant des taxes fondées sur les coûts qui soient transparentes, raisonnables, compte tenu de la faisabilité économique, et suffisamment détaillées pour que le fournisseur n'ait pas à payer pour des éléments ou installations du réseau dont il n'a pas besoin pour le service à fournir;"

16. On ne voit pas très bien si l'itinérance mobile internationale serait ou ne serait pas une forme d'interconnexion ou de "lien" entre opérateurs du pays d'origine et opérateurs du pays visité, et dans quelles circonstances elle le serait. D'un point de vue commercial et technique, les modalités précises de la mise en place d'un arrangement d'itinérance peuvent varier et évoluer dans le temps au rythme du progrès technologique.

17. Traitement de la nation la plus favorisée et non-discrimination. L'obligation d'accorder le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) signifie, fondamentalement, que les Membres ne devraient pas faire de distinction entre les services et les fournisseurs de services des autres Membres. L'obligation énoncée à l'article II de l'AGCS s'impose à tous les Membres à l'égard de l'ensemble des services et des fournisseurs de services, que des engagements figurent ou non dans leurs listes, et porte sur les mesures "des Membres". Elle se lit comme suit:

"En ce qui concerne toutes les mesures couvertes par le présent accord, chaque Membre accordera immédiatement et sans condition aux services et fournisseurs de services de tout autre Membre un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde aux services similaires et fournisseurs de services similaires de tout autre pays."²²

18. Il peut toutefois être utile de voir comment les dispositions de l'AGCS concernant l'intégration économique (article V) peuvent avoir un lien avec d'éventuelles solutions régionales ou bilatérales. Ces dispositions précisent que l'AGCS "n'empêchera aucun des Membres d'être partie ou de participer à un accord libéralisant le commerce des services entre deux parties audit accord ou plus, à condition que cet accord: a) couvre un nombre substantiel de secteurs²³; et b) prévoie l'absence ou l'élimination pour l'essentiel de toute discrimination, au sens de l'article XVII, entre deux parties ou plus, dans les secteurs visés ...". Ainsi donc, il se peut que l'article V fournisse une couverture à un non-respect de l'obligation NPF découlant d'arrangements régionaux ou bilatéraux destinés à réglementer l'itinérance dans le cadre d'un accord d'intégration économique plus large. Cependant, des questions peuvent aussi se poser quant à la compatibilité avec l'obligation NPF d'un accord

²⁰ Document de référence, section 2.1.

²¹ Document de référence, section 2.2 a) et b).

²² Article II:1 de l'AGCS.

²³ Cette condition s'entend du point de vue du nombre de secteurs, du volume des échanges affectés et des modes de fourniture. Pour y satisfaire, les accords ne devraient pas prévoir l'exclusion *a priori* d'un mode

autonome de gouvernement à gouvernement qui prévoirait un traitement favorable, comme une réduction des tarifs d'itinérance, auquel les fournisseurs d'autres Membres n'auraient pas accès. Un tel accord pourrait ne pas répondre aux exigences de l'article V en ce que qu'il ne viserait qu'un seul service/secteur et seulement certains modes de fourniture.

19. On peut par ailleurs remarquer que le prolongement de l'obligation de non-discrimination, qui rend le Membre responsable du comportement des fournisseurs, se trouve dans les dispositions relatives à la non-discrimination de l'Annexe sur les télécommunications²⁴ et du document de référence, comme on l'a vu plus haut. Il se retrouve également dans les dispositions de l'AGCS concernant les monopoles et les fournisseurs exclusifs de services. La disposition en question stipule que:

"Chaque Membre fera en sorte que tout fournisseur monopolistique d'un service sur son territoire n'agisse pas, lorsqu'il fournit un service monopolistique sur le marché considéré, d'une manière incompatible avec les obligations du Membre au titre de l'article II et ses engagements spécifiques."²⁵

20. Engagements souscrits dans les listes. Les listes d'engagements spécifiques annexées à l'AGCS reprennent les engagements de chaque Membre en matière d'accès aux marchés et de traitement national, par secteur et mode de fourniture, et, le cas échéant, ses engagements additionnels, tels que ceux se rapportant aux principes réglementaires relatifs aux services de télécommunication du document de référence. À l'heure qu'il est, 109 Membres de l'OMC ont pris des engagements pour un ou plusieurs services de télécommunication, et 98 pour des services de téléphonie mobile. La plupart de ces derniers portent à la fois sur les services vocaux et les services de données. Quatre-vingt-sept Membres ont inclus le document de référence, en tout ou partie, dans leurs listes.

III. TRAVAUX D'AUTRES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

21. Des organisations intergouvernementales telles que l'Union internationale des télécommunications (UIT) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) se sont penchées sur les problèmes liés au coût élevé de l'itinérance mobile internationale. Tout récemment, lors de sa réunion de juin 2011, le Groupe de travail de l'OCDE sur les politiques d'infrastructure et de services de communication (GTPISC) a examiné un projet de recommandation adressé au Conseil de l'OCDE sur les services d'itinérance mobile internationale.²⁶ À sa réunion de mars 2011, la Commission d'études 3 de l'UIT-T, qui est chargée des questions économiques et de politique générale, a examiné un nouveau projet de recommandation sur la tarification des services d'itinérance mobile internationale, à la lumière d'une étude de la question réalisée par un Groupe de rapporteurs sur les deux années écoulées. Les travaux sur ce projet sont appelés à se poursuivre.²⁷ Le projet de l'UIT comme celui de l'OCDE ne sont pas encore accessibles au public, mais les États membres respectifs des deux organisations peuvent les consulter. Les recommandations portent généralement sur des questions comme la sensibilisation du consommateur, la transparence, la publication des tarifs, de même que sur des options que les pouvoirs publics pourraient envisager, et qui, tout en encourageant des solutions fondées sur le marché, pourraient comprendre une

²⁴ Selon la note de bas de page 2 du paragraphe 5 a) de l'Annexe sur les télécommunications, l'expression "non discriminatoire" est interprétée comme désignant le traitement NPF et le traitement national défini dans l'Accord et comme ayant le sens, propre au secteur, de "modalités et conditions non moins favorables que celles qui sont accordées à tout autre utilisateur de réseaux ou services publics de transport des télécommunications dans des circonstances similaires".

²⁵ Article VIII:1 de l'AGCS.

²⁶ DSTI/ICCP/CISP(2011)1, 16 mai 2011.

²⁷ TD 24 Rev.2 (WP 2/3) -E.

réglementation des tarifs de gros et/ou de détail. Le secrétariat de l'OCDE, en particulier, a été invité par les membres du GTPISC et du Comité du commerce, qui avait été consulté par le GTPISC, à collaborer avec l'OMC en vue de la mise au point de sa recommandation.²⁸

IV. OBSERVATIONS FINALES

22. On pourrait soutenir que les Membres de l'OMC sont tenus par l'Annexe sur les télécommunications de faire en sorte que les fournisseurs de services de téléphonie mobile de gros ou d'autres services (de détail) faisant l'objet d'engagements bénéficient d'un accès et d'un recours

APPENDICES

ANNEXE SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS

1. *Objectifs*

iii)

- vi) des restrictions à l'interconnexion des circuits loués ou détenus par le secteur privé avec ces réseaux ou services ou avec des circuits loués ou détenus par n autre fournisseur de services; ou
- vii) la notification, l'enregistrement et l'octroi de licences.

g) Nonobstant les paragraphes précédents de la présente section, un pays en développement Membre pourra, en fonction de son niveau de développement, subordonner l'accès et le recours aux réseaux et services publics de transport des télécommunications, à des conditions raisonnables, nécessaires pour renforcer son infrastructure nationale de télécommunication et sa capacité de fournir des services de télécommunication et pour accroître sa participation au commerce international de ces services. Ces conditions seront spécifiées dans la Liste du Membre concerné.

6. *Coopération technique*

a) Les Membres reconnaissent qu'une infrastructure de télécommunication efficace et perfectionnée dans les pays, en particulier dans les pays en développement, est essentielle à l'expansion de leur commerce des services. À cette fin, les Membres approuvent et encouragent la participation, dans toute la mesure où cela sera réalisable, des pays développés et en développement et de leurs fournisseurs de réseaux et de services publics de transport des télécommunications et autres entités aux programmes de développement des organisations internationales et régionales, dont l'Union internationale des télécommunications, le Programme des Nations Unies pour le développement et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement.

b) Les Membres encourageront et appuieront la coopération en matière de télécommunication entre pays en développement, aux niveaux international, régional et sous-régional.

c) En coopération avec les organisations internationales compétentes, les Membres fourniront aux pays en développement, dans les cas où cela sera réalisable, des renseignements concernant les services de télécommunication et l'évolution des télécommunications et des techniques d'information pour les aider à renforcer leur secteur national des services de télécommunication.

d) Les Membres accorderont une attention spéciale aux possibilités, pour les pays les moins avancés, d'encourager les fournisseurs étrangers de services de télécommunication à les aider en ce qui concerne le transfert de technologie, la formation et d'autres activités à l'appui du développement de leur infrastructure de télécomm

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE^[1]

Objet

Le présent document contient des définitions et des principes concernant le cadre réglementaire pour les services de télécommunications de base.

Définitions

- a) à pratiquer un subventionnement croisé anticoncurrentiel;
- b) à utiliser des renseignements obtenus auprès de concurrents d'une manière qui donne des résultats anticoncurrentiels; et

- a) à tout moment, soit
- b) après un délai raisonnable qui aura été rendu public,

à un organe interne indépendant, qui peut être l'organe réglementaire mentionné au paragraphe 5 ci-après pour régler les différends concernant les modalités, conditions et taxes d'interconnexion pertinentes dans un délai raisonnable, dans la mesure où celles-ci n'ont pas été établies au préalable.

3. Service universel

Tout Membre a le droit de définir le type d'obligation en matière de service universel qu'il souhaite maintenir. Ces obligations ne seront pas considérées comme étant anticoncurrentielles en soi, à condition qu'elles soient administrées de manière transparente, non-discriminatoire et neutre du point de vue de la concurrence et qu'elles ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour le type de service universel défini par le Membre.

4. Accès du public aux critères en matière de licences

Lorsqu'une licence sera nécessaire, le public aura accès aux informations suivantes:

- a) tous les critères en matière de licences et le délai normalement requis pour qu'une décision soit prise au sujet d'une demande de licence; et
- b) les modalités et conditions des licences individuelles.

Les raisons du refus d'une licence seront communiquées au requérant sur demande.

5. Indépendance des organes réglementaires

L'organe réglementaire est distinct de tout fournisseur de services de télécommunications de base et ne relève pas d'un tel fournisseur. Les décisions des organes réglementaires et les procédures qu'ils utilisent seront impartiales à l'égard de tous les participants sur le marché.

6. Répartition et utilisation des ressources limitées

Toutes les procédures concernant l'attribution et l'utilisation des ressources limitées, y compris les fréquences, les numéros et les servitudes, seront mises en œuvre de manière objective, opportune, transparente et non-discriminatoire. Les renseignements sur la situation courante des bandes de