

Collectivités HORS-AGCS

-- 06 - Café du commerce international --

06 - Café du
commerce
international

Affaire Telmex, premier verdict AGCS

Laurence Kalafatides, Agnès
Bertrand

jeudi 16 septembre 2004

« Dans le secteur des télécommunications, l'AGCS couvre tous les services possibles et imaginables, ceux qui existent déjà et ceux auxquels on n'a pas encore pensé ».

Renato Ruggiero, Directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (95-99)

Coupable ! Un panel de l'OMC sur les services a tranché en avril 2004. Le litige opposait les USA et le Mexique. Il portait sur les services de télécommunications de base et plus précisément sur l'administration de la principale entreprise de téléphonie mexicaine Telmex. Selon l'OMC, le Mexique s'est rendu coupable de n'avoir pas mis sa législation interne en conformité avec les règles de l'AGCS. Cette sentence constitue la première jurisprudence de l'Accord. Elle démontre combien, dans le cadre de l'OMC, le droit des Etats à préserver leurs services publics est une illusion.

Services compris

À la clotûre de l'Uruguay Round, en 1994, les lobbies de services étaient insatisfaits des résultats de l'AGCS. Des pressions furent exercées sur les ministres pour le lancement de négociations sectorielles sur quatre services jugés clé. Lors de la réunion ministérielle de Marrakech, qui mit sur orbite l'OMC, décision fut annoncée de poursuivre les négociations sur les services financiers, sur « la mobilité des personnes physiques », sur les transports maritimes et sur les télécommunications de base.

Les négociations sur les télécommunications aboutissent en novembre 1997, sous la forme d'une annexe, adoptée par 67 pays dont l'Union Européenne. Elle entre en vigueur en février 1998. L'annexe stipule que les pays devront accorder aux entreprises étrangères présentes sur leur marché « l'accès et l'usage des réseaux et services publics de transport des télécommunications suivant des modalités et à des conditions raisonnables » Mais elle reconnaît leur droit à maintenir des dispositions afin de « sauvegarder les responsabilités des fournisseurs en tant que services publics ». Le cas Telmex est donc un cas exemplaire pour toutes les interprétations futures de l'accord.

En 1990, sur injonction du FMI et de la Banque Mondiale, le gouvernement mexicain « décide » de privatiser l'entreprise publique Telmex. Toutefois Telmex se voit assigner des obligations de service universel. Des objectifs quantitatifs et qualitatifs sont consignés dans un cahier des charges. En 1995, pour empêcher une trop grande inflation du prix des communications locales, le ministère des transports et communications instaure une contribution au service local par les opérateurs de longue distance, via le paiement des tarifs d'interconnexion. Ce mécanisme de subventions croisées permet, entre autre, l'installation de cabines téléphonique dans des villages reculés.

L'arme était dans l'annexe

En 1997, quand la négociation sectorielle sur les télécommunications de base dans le cadre de

l'AGCS s'achève, le Mexique ouvre son « marché » des télécommunications, estimé à 13 milliards de dollars. Fin 1998, face à l'entrée de nouveaux concurrents dans la boucle locale, pour éviter que les opérateurs ne se concentrent sur les segments les plus rentables du « marché » national et pour permettre développement du réseau dans les régions mal desservies, l'organisme mexicain régulateur des télécommunications, Cofetel, fixe de nouvelles règles sur l'interconnexion. C'est contre ces réglementations que les USA vont porter plainte. Ils estiment que le Mexique doit « honorer ses engagements » et que « *les entreprises étrangères n'ont pas à contribuer aux objectifs sociaux du pays* ».

Les réunions de conciliation entre les USA et le Mexique ayant échoué, l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC établi, en avril 2002, un panel chargé de trancher le litige. Composé de trois personnalités, ce panel est présidé par Ernst-Ulrich Petersmann. Cet ancien conseiller juridique au GATT/OMC dirige aujourd'hui la chaire sur les relations transatlantiques à l'Institut Universitaire Européen de Florence, chaire financée par British Petroleum.

Le feuilleton va durer deux ans. C'est en avril 2004 que le panel va trancher. Pour donner raison aux USA, il s'appuie sur le Document de Référence GATS/SC/56. En effet, sorte d'annexe de l'annexe, ce document comporte une véritable batterie de « disciplines réglementaires ». Ces disciplines invalident le droit des pays à sauvegarder les responsabilités des fournisseurs en tant que services publics. Le droit, reconnu dans l'annexe sur les télécommunications de base, est donc annulé par le document de référence. Celui-ci amplifie les engagements de l'AGCS « *destinés à limiter les pouvoirs réglementaires des Membres de l'OMC* » [1]. Le Mexique, condamné, sera contraint d'abandonner ses mesures de subventions croisées.

De l'embrouille comme l'un des beaux-arts

Si cette sentence est grave, le rapport du panel - un document de 289 pages - est encore plus inquiétant. La lecture en est édifiante. Elle dévoile au grand jour la complexité intentionnelle de l'Accord Général sur le Commerce des Services. Les rédacteurs du rapport rappellent « *la sagesse politique des négociateurs de l'OMC consistant à avoir recours à des ambiguïtés constructives comme moyen politique de parvenir à un consensus sur les règles de l'OMC* » [2]. Sic !.

Ambiguïté quand tu nous tient... Elle est constitutive de l'exercice des listes d'engagements. Le rapport le confirme : « *les approches différentes auxquelles les gouvernements ont parfois eu recours pour rédiger les listes annexées à l'AGCS peuvent donner lieu à des attentes et à des interprétations divergentes* » [3]. En clair, les lignes directrices (c'est-à-dire le mode d'emploi) pour remplir leurs listes d'engagements spécifiques étaient si tendancieuses que plusieurs pays ont ouvert certains secteurs de services alors même qu'ils croyaient les protéger ! Mais à l'OMC, il n'y a pas droit à l'erreur. Le verdict Telmex l'atteste.

Pourtant le pire est à venir. En effet, il est précisé que « *l'interprétation et la clarification des dispositions de l'AGCS sont susceptibles d'évoluer au fil du temps* » [4] Nous voilà prévenus. D'autant plus que les rédacteurs se flattent d'avoir procédé avec « *la plus grande prudence et d'avoir appliqué le principe d'économie jurisprudentielle* » [5]. Resic.

Au fait, à propos de jurisprudence, est-ce un hasard si les Etats-Unis, qui ont un accord de

commerce avec le Mexique dans le cadre de l'ALENA, ont choisi de porter la plainte contre le Mexique devant le tribunal de l'OMC ? Le gouvernement américain a apparemment adopté la méthode préconisée par les lobbies consistant à « parvenir à libéraliser à travers une stratégie délibérée de jurisprudences via les panels de l'OMC » [6].

Urgence

L'affaire Telmex dépasse largement les frontières mexicaines et cette première jurisprudence débordera le secteur des télécommunications. Tout comme le Mexique, l'Union Européenne a adopté le calamiteux « Document de Référence ». La privatisation de France Télécom doit être appréhendée dans ce contexte. Au lendemain de l'ouverture du capital de l'entreprise, François Travaillé, analyste télécoms chez Dexia Securities affirme : « *d'une culture de service public, France Télécom doit passer au modèle de société commerciale* » Merci pour les usagers.

Les « services de télécommunications » risquent de ne pas être les seuls sur l'hôtel des sacrifices. Les lobbies d'affaires exercent actuellement d'intenses pressions afin que soient élaborés des « Documents de Référence », dans un premier temps, sur les services postaux, de l'énergie, de l'environnement, et les services portuaires maritimes.

Alors que les négociations pour la révision de l'AGCS entrent dans une phase décisive, l'affaire Telmex retentit comme un avertissement. Il est urgent stopper cette machine infernale .

A.B - L.K

[1] OMC, document WT/DS204/R, Rapport du groupe spécial, p 225 § 7.244

[2] Ibid, p 159 § 7.512

[3] Ibid, p 159 § 7.511

[4] Ibid,p 159 § 7.512

[5] Ibid, p 159 § 7.511

[6] Services 2000, a conference on the future of services trade liberalization. Ditchley Park, England, April 1998