



<http://www.droit-technologie.org>

présente :

**La réglementation chinoise en matière de télécommunications : aperçu avant l'adhésion à l'OMC**

**Aubin de Perthuis**

Juriste à l'Auditorat du Conseil d'Etat

[adperthuis@brutele.be](mailto:adperthuis@brutele.be)

12 juin 2001

<u>Introduction</u> .....	3
<u>1980-2001: La révolution intérieure des télécommunications en Chine</u> .....	3
I) <u>1980-1993 : Le monopole du Ministère des Postes et Télécommunications</u> .....	3
II) <u>1994-1997 : L'entrée en jeu de nouveaux acteurs</u> .....	5
III) <u>1998-2001 : La marche forcée vers l'Organisation mondiale du commerce</u> .....	7
a) <u>Un super Ministère de l'Industrie de l'Information</u> .....	7
b) <u>Les accords négociés avec les Etats-Unis et l'Union européenne</u> .....	8
c) <u>Le décret n°291 et le projet de réglementation des sociétés à capitaux étrangers</u> .....	10
d) <u>La situation actuelle en terme d'opérateurs</u> .....	13
<u>BIBLIOGRAPHIE</u> .....	18

## **Introduction.**

Dans le cadre de la prochaine adhésion de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce<sup>1</sup>, les Etats-Unis et l'Union européenne ont conclu des accords bilatéraux avec ce pays afin d'accroître les possibilités de participation de leurs sociétés ressortissantes dans les différents secteurs de l'économie chinoise. Parmi ces secteurs, l'un en particulier suscite la convoitise des deux côtés de l'Atlantique, celui des télécommunications.

L'objectif de cet article est d'offrir un bref aperçu du secteur des télécommunications en Chine en relatant les étapes principales de son évolution depuis 1980 et plus particulièrement celle de ces trois dernières années.

### **1980-2001: La révolution intérieure des télécommunications en Chine.**

Comme ailleurs dans le monde, le secteur chinois des télécommunications<sup>2</sup> s'est profondément transformé en 20 ans. Cette évolution concerne aussi bien le nombre et la capacité des différents réseaux que les services proposés par les différents opérateurs aux utilisateurs. Le propos n'est pas ici de faire une description du développement technologique des télécommunications en Chine ni le catalogue des différents services disponibles en matière de téléphonie fixe, mobile, réseau d'échange de données, communications par satellite, accès à Internet ou radio messagerie. Il s'agit de dépeindre succinctement l'évolution institutionnelle du secteur des télécommunications (d'un stricte monopole étatique à une ouverture partielle à la concurrence interne).

#### **I) 1980-1993 : Le monopole du Ministère des Postes et Télécommunications.**

Au début des années 80, le gouvernement chinois fait du secteur des télécommunications l'élément clé du développement économique du pays. Cette volonté se manifeste notamment en 1984 par la mise en place par le Conseil des Affaires de l'Etat<sup>3</sup> d'un très influent groupe de travail dirigé par le Vice-Premier

---

<sup>1</sup> L'adhésion de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) «est une question de mois et non pas d'années», a estimé le Commissaire européen au Commerce, Pascal Lamy, samedi 21 avril 2001 sur Radio France Internationale. Les «deux points de négociation un peu difficiles», que le Commissaire européen a considéré comme «solubles», sont le volet agricole - qui ne concerne que les relations de la Chine avec les Etats-Unis - et celui des assurances.

<sup>2</sup> Nous donnons ici aux télécommunications la définition reprise à l'article 2, alinéa 2, du décret n°291 du Conseil des affaires de l'Etat de la République populaire de Chine portant réglementation des télécommunications, à savoir «any activities whereby voice, characters, data, images or information in any other forms are transmitted, sent or received through cable, radio electromagnetic system or photoelectric system ».

<sup>3</sup> Le Conseil des Affaires de l'Etat est responsable de l'administration quotidienne du pays et constitue le bureau central de toutes les initiatives gouvernementales. Il est composé du Premier Ministre, des quatre Vice-Premiers Ministres, de cinq conseillers d'Etat et du Secrétaire général. Chaque Vice-Premier Ministre supervise plusieurs secteurs de l'administration. Le Secrétaire général, à la tête du Secrétariat, se consacre au fonctionnement quotidien du Conseil des Affaires de l'Etat.

Ministre Li Peng. Sa mission consiste à développer une stratégie nationale pour guider la Chine vers l'âge de l'information. Le domaine d'activité de ce groupe couvre aussi bien les problèmes liés au développement des circuits intégrés à grande échelle (LSICs), à la fabrication d'ordinateurs et de logiciels que le secteur des télécommunications<sup>4</sup>.

Malgré la création de ce groupe de travail destiné à assurer une coordination des politiques menées par les différents ministères impliqués dans le secteur des télécommunications, la réalité chinoise se caractérise très tôt par une forte compétition entre ministères désireux de contrôler ce secteur stratégique.

Parmi les différents ministères et institutions publiques impliqués, deux vont jouer un rôle de premier plan: le Ministère des Postes et Télécommunications (ci-après désigné MPT) et le Ministère de l'Industrie électronique (ci-après désigné MIE).

Pendant les années 80, l'essor du MPT est encouragé par le Conseil des Affaires de l'Etat. A ce titre, il bénéficie de nombreux avantages tels qu'un traitement préférentiel en matière d'emprunt interne et à l'étranger ainsi que différents avantages fiscaux<sup>5</sup>. Mais surtout, il peut utiliser sa position de monopole sur l'exploitation du réseau public de téléphone pour imposer aux utilisateurs des tarifs élevés et ainsi faciliter sa croissance.

Il profite également de sa position dominante pour empiéter sur les compétences de son principal rival, le Ministère de l'Industrie électronique. Jusqu'alors, les tâches étaient réparties entre les deux ministères de telle sorte que le MIE était chargé de l'équipement et le MPT de la fourniture du service. Cette division industrielle est brisée par la politique agressive d'expansion du MPT dans le secteur de l'équipement. Cette politique agressive est facilitée par le contrôle du MPT sur les licences d'importation de technologies étrangères et la conclusion de joint-ventures<sup>6</sup>.

La première importante joint-venture en matière d'équipement téléphonique, Shanghai Bell Telephone Equipment Manufacturing, est constituée par le MPT avec le groupe français Alcatel et le gouvernement belge en 1984<sup>7</sup>. D'autres joint-ventures et accords de transfert technologique sont conclus par le MPT dans tous les segments de la fabrication. Ces contrats couvrent notamment la fabrication de câbles en fibre optique, de systèmes de terminaux numériques et de communications par satellite<sup>8</sup>.

Cette politique assure au MPT une maîtrise complète des différents segments du marché depuis la fabrication de l'équipement jusqu'à la fourniture des services.

Cependant, à partir du début des années 90, le Conseil des Affaires de l'Etat constate la nécessité de mettre fin au monopole du MPT et de soumettre la téléphonie et les autres services à une concurrence

---

<sup>4</sup> Zixiang Tan, « China's information superhighway » in *Telecommunications Policy*, vol.19, n°9, 1995, p.726.

<sup>5</sup> Yuezhi Zhao, « Caught in the web : the public interest and the battle for control of china's information superhighway » in *Info*, vol.2, n°1, février 2000, p.45 ; Ping Gao, Kalle Lyytinen, « Transformation of China's telecommunications sector : a macro perspective » in *Telecommunications Policy*, vol. 24, n°10, 2000, p. 725 ; Zixiang Tan, op.cit., p. 726.

<sup>6</sup> Zixiang Tan, op.cit., p.728.

<sup>7</sup> Shanghai Bell Co., Ltd. est décrite sur le site officiel de la compagnie (<http://www.sbell.com.cn/e-sbell/e-about/sbell-about-main.html>) comme "a modernized telecommunication and information enterprise founded in 1984, is a joint venture between Chinese government, the Belgian Found for Development and Alcatel. By the end of 1999, Shanghai Bell has a total assets of 14.2 billion RMB and its accumulative export volume has reached 270 million USD. Shanghai Bell provides over 100 products in 6 categories covering S12 switching networks, mobile telecommunication networks, data communication networks, transmission networks, network application and multi-media terminal products."

<sup>8</sup> Zixiang Tan, op.cit., p.728.

interne. En effet, la qualité du service téléphonique n'est guère satisfaisante et les tarifs restent très élevés pour le grand public. Le forte croissance du MPT a certes permis le développement de nouveaux services tels que le téléphone cellulaire, les communications par satellite<sup>9</sup> et l'EDI mais ceux-ci n'ont bénéficié qu'à un nombre restreint d'utilisateurs privilégiés.

## **II) 1994-1997 : L'entrée en jeu de nouveaux acteurs.**

Le 19 juillet 1994, China United Telecommunication Co. (ci-après désigné China Unicom) est formellement créée. Cette société est le fruit d'une alliance anti-MPT entre d'une part, le Ministère de l'industrie électronique et d'autre part, le Ministère des chemins de fer et le Ministère de l'électricité<sup>10</sup>.

China Unicom est autorisée à construire et exploiter des réseaux cellulaires nationaux ainsi que des réseaux de lignes fixes limités aux appels locaux et nationaux mais pour ces derniers seulement dans les zones où la couverture ou la capacité du réseau de lignes fixes du MPT est insuffisante ou bien dans les zones où le MPT a donné son accord<sup>11</sup>.

A la même année, le MEI obtient l'autorisation de la Commission nationale des affaires économiques et commerciales pour former Jitong Communications Ltd. Cette société, dont les actionnaires sont des entreprises publiques contrôlées par le MEI, est autorisée à fournir des services de communication par satellite, Internet et des applications Intranet et Extranet<sup>12</sup>.

De son côté, le MPT adopte également en 1994 une structure plus claire en transformant sa direction générale des télécommunications en une entreprise publique, China Telecom, responsable de l'exploitation et de la direction de tous ses réseaux fixes et mobiles<sup>13</sup>. Malgré cette apparente séparation de ses activités commerciales et réglementaires, le MPT exerce un contrôle direct sur China Telecom, notamment en matière de financement, d'investissement et de personnel<sup>14</sup>.

Par ailleurs, un changement important intervient en matière de réglementation de l'investissement étranger dans le secteur des télécommunications.

Agissant cette fois en tant qu'autorité administrative, le MPT adopte en 1994 la directive 571 assouplissant l'interdiction de tout investissement étranger dans ce secteur instaurée par le décret 216 de 1989 et renouvelée par le décret 55 de 1993 du Conseil des Affaires de l'Etat<sup>15</sup>. Cette directive permet aux

---

<sup>9</sup> En 1985, China Telecommunications Broadcast Satellite Corporation (Chinasat) est créée par le MPT et regroupe ses services de communication par satellite. Aujourd'hui, cette entreprise fournit notamment des services téléphoniques via Internet dans les provinces autonomes du Tibet, Qinghai, Guangxi, Yunnan, Mongolie et Guizhou.

<sup>10</sup> Zixiang Tan, op.cit., p.729; Yuezhi Zhao, op.cit., p.47; Ping Gao, Kalle Lyytinen, op.cit., p. 722.

<sup>11</sup> Ping Gao, Kalle Lyytinen, op.cit., p. 726.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Xiudian Dai, Shi-Ji Gao, « New Industrial Policy for the Digital Age, Implications of the Chinese Information Superhighway », Communications & Strategies, n°31, 3<sup>rd</sup> quarter 1998, p.37.

<sup>14</sup> Idem, p.722.

<sup>15</sup> Le décret 55 prévoit, outre l'ouverture à la concurrence interne de certains services de télécommunications considérés comme non essentiels tels que la radio messagerie, que :  
« Foreign businesses are not allowed to run or participate in the telecommunication service in China. The public network, private networks, wireless, and cable telecommunication service should not be operated by groups, enterprises or individuals outside the state. Companies with foreign investment or

filiales du MPT de mettre en place des joint-ventures dans leurs activités locales et longue distance mais les investisseurs étrangers ne peuvent pas participer à l'exploitation ou à la direction des réseaux. Le retour sur investissement se fait sous la forme d'un revenu fixe ou d'une participation aux bénéfices pendant une période déterminée<sup>16</sup>.

China Unicom va aussi profiter de cette atténuation de l'interdiction de tout investissement étranger direct dans le secteur des télécommunications. En 1995, elle développe un modèle de financement dénommé « Zhong-Zhong-Wai » (Z-Z-W).

Suivant ce modèle, une société chinoise (zhong) ayant une licence pour exploiter un réseau crée ou sélectionne une société chinoise intermédiaire (zhong) qui à son tour établit une joint-venture avec un investisseur étranger (wai)<sup>17</sup>.

De complexes contrats de gestion tripartites entre l'opérateur chinois, la joint-venture et l'investisseur étranger combinent le leasing de l'équipement, les royalties, la consultance et le coût de la licence dans un contrat de fourniture de réseau. A travers un tel contrat, l'investisseur étranger espère réaliser des retours « equity-like ».

De 1994 à 1999, environ 1,4 milliard de dollars ont été investis dans les ventures de China Unicom via de tels contrats<sup>18</sup>.

Désirant accroître sa position dominante sur le marché du téléphone mobile et maintenir la distance avec sa rivale China Unicom, China Telecom crée le 3 septembre 1997 China Telecom Hong Kong Ltd, renommée China Mobile Ltd le 20 avril 2000.

Cette société dont China Telecom détient 51% des actions<sup>19</sup>, émet une partie de ses actions ordinaires aux bourses de New York et de Hong Kong, respectivement les 22 et 23 octobre 1997. Elle a pour objet la fourniture de services de télécommunications cellulaires (elle couvre aujourd'hui les provinces chinoises de Guangdong, Zhejiang, Jiangsu, Fujian, Henan et Hainan)<sup>20</sup>.

A la fin de l'année 1997, le paysage des télécommunications chinoises s'est donc transformé. D'un stricte monopole, il s'est changé en duopole où China Telecom et China Unicom se partagent le marché des télécommunications publiques<sup>21</sup>. Cependant, ce duopole est profondément déséquilibré puisqu'en 1998, les revenus de China Unicom étaient autour de 1,6 milliards de CNY (soit plus de 193 millions de dollars),

---

*joint ventures should not run this business and should not use any means or any methods to get financial resources from foreigners* » in State Council approves MPT proposal regarding further strengthening control of the telecommunication market , August 1993.

<sup>16</sup> Milton Mueller, Peter Lovelock, « The WTO and China's ban on foreign investment in telecommunications services : a game-theoretic analysis » in Telecommunications Policy, vol. 24, n°10, 2000, p.737; Zixiang Tan, op.cit., p.728.

<sup>17</sup> Milton Mueller, Peter Lovelock, op.cit., p.738.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Ping Gao, Kalle Lyytinen, op.cit., p. 726.

<sup>20</sup> Au 31 décembre 1999, cette société avait 87.4% des abonnés cellulaires dans ces 6 provinces et un peu près 36, 1% de tous les abonnés cellulaires dans la Chine continentale. Pour plus d'informations, <http://www.chinamobilehk.com/>

<sup>21</sup> Jitong ne joindra la compétition dans la fourniture de services basiques de télécommunication qu'à partir d'avril 1999 en fournissant des services téléphoniques via Internet.

seulement 1/112 de ceux de China Telecom<sup>22</sup>. De plus, cette concurrence inégale joue essentiellement dans le secteur du téléphone mobile et non du téléphone fixe où China Telecom continue d'exercer un monopole de fait. Face à cette situation, le Conseil des Affaires de l'Etat chinois accentue l'ouverture à la concurrence interne et négocie les conditions de son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce.

### **III) 1998-2001 : La marche forcée vers l'Organisation mondiale du commerce.**

#### **a) Un super Ministère de l'Industrie de l'Information.**

En mars 1998, le Conseil des Affaires de l'Etat décide de regrouper les activités du Ministère des Postes et Télécommunications, du Ministère de l'Industrie électronique, du Ministère de la Radio, Télévision et du Cinéma (ci-après désigné MRTC) et d'autres institutions publiques annexes afin de créer un super Ministère de l'Industrie de l'Information<sup>23</sup> (ci-après désigné MII).

Le MII a pour objet la promotion des industries de l'électronique, des télécommunications, de l'information et du logiciel, la production et l'application des normes dans ces secteurs ainsi que la planification de tous les réseaux publics et privés de communication en Chine, y compris les réseaux de radio émission et du câble<sup>24</sup>.

A nouveau, malgré la volonté du gouvernement chinois d'obtenir, via ce regroupement, un développement harmonieux des différents réseaux, il n'arrive pas à empêcher la résurgence de rivalités internes. S'il s'agissait précédemment d'une rivalité entre le MPT et le MIE, aujourd'hui, il s'agit d'une nouvelle guerre des chefs entre le MII et le successeur du MRTC, l'administration nationale de la Radio, Télévision et du Cinéma (ci-après désigné SARFT).

En effet, le SARFT nourrit des ambitions à peine voilées dans le domaine des réseaux câblés<sup>25</sup>.

Ainsi, le plan du gouvernement suivant lequel le MII est en charge des fréquences et de la planification des réseaux de radio émission et du câble alors que le SARFT est responsable de la fourniture et de la réglementation du contenu de ces réseaux, rencontre une forte résistance tant de la part des dirigeants du SARFT que de nombreuses autorités municipales craignant une mainmise totale du MII sur ce secteur<sup>26</sup>.

Un « gentleman agreement » entre le MII et le SARFT est finalement publié en février 1999 sous la forme d'une circulaire commune :

*« Before the establishment of a relevant law, telecommunications enterprises are prohibited from being involved in radio and broadcasting operations (including wire and wireless) ; broadcasting departments are prohibited from engaging in telecommunications activities »<sup>27</sup>.*

---

<sup>22</sup> Ping Gao, Kalle Lyytinen, op.cit., p. 726.

<sup>23</sup> Le fait que Wu Jichuan, ancien ministre du MPT, devint le nouveau ministre du MII fût considéré par les autres ministères comme le signe de la préséance du MPT dans ce nouveau mécano.

<sup>24</sup> Yuezhi Zhao, op.cit., p.58.

<sup>25</sup> Philippe Gassmann, "Les télécommunications en Chine" fiche de synthèse, 8 mars 2001, p.1, in *Mission économique et financière de l'Ambassade de France en Chine*: <http://www.dree.org/chine/cfdocs/index-catalogue.htm>.

<sup>26</sup> Yuezhi Zhao, op.cit., p.58.

<sup>27</sup> The Ministry of Information Industry, the State Administration for Radio, Film, and Television, 'Circular on ensuring the good transmission of broadcasting programs', 12 February 1999.

Enfin, le décret n°291 du 25 septembre 2000 portant réglementation des télécommunications<sup>28</sup> fait du MII l'autorité unique dans le domaine des réseaux câblés, limitant l'autorité du SARFT au contrôle du contenu.

Un autre changement important intervient en 1998. Réaffirmant le principe de l'interdiction de tout investissement étranger direct dans le secteur des télécommunications, le gouvernement chinois demande à China Unicom de dénoncer tous ses contrats Zhong-Zhong-Wai<sup>29</sup> conclus avec des firmes étrangères.

Cette décision entraîne de vives protestations de la part de ces firmes et de leurs gouvernements. China Unicom propose le remboursement de l'argent investi en plus d'un montant représentant l'intérêt. Mais la plupart des 40 firmes étrangères ayant conclu de tels contrats refusent car elles considèrent que leurs investissements utilisés par China Unicom pour construire son réseau de téléphone mobile, valent beaucoup plus aujourd'hui que les sommes proposées<sup>30</sup>.

L'obtention de compensations équitables pour la terminaison des contrats Z-Z-W constituera d'ailleurs l'un des points majeurs des négociations entre les autorités chinoises et la Commission européenne lors des négociations du printemps 2000 en vue de l'accession de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce<sup>31</sup>.

### b) Les accords négociés avec les Etats-Unis et l'Union européenne.

Soucieux d'adhérer à l'OMC, le gouvernement chinois s'engage dans d'importantes négociations avec les Etats-Unis et l'Europe en vue de permettre une participation progressive des firmes étrangères dans le secteur des télécommunications.

En avril 1999, à la suite de la visite de Zhu Rongzhi aux Etats-Unis, le gouvernement chinois fait d'importantes concessions aux américains aussi bien dans le secteur des télécommunications que dans d'autres secteurs afin d'atteindre un accord final sur l'accession de la Chine à l'OMC.

Il est prévu que les marchés clés des services de télécommunications de Pékin, Shanghai et Canton seront ouverts immédiatement après l'accession. Or, ces marchés représentent à eux seuls 75% de tout le trafic interne.

Les sociétés américaines seront autorisées à détenir une participation de 49% dans le capital des sociétés de télécommunications mobiles et fixes au terme d'un délai de respectivement 5 et 6 ans après l'entrée de la Chine dans l'OMC. Elles sont également autorisées à détenir une participation de 51% dans le capital des sociétés fournissant des services à valeur ajoutée (courrier électronique, EDI, fournisseurs de contenu sur Internet) au terme d'un délai de 4 ans<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Ce décret fera l'objet d'un commentaire un peu plus loin.

<sup>29</sup> William J. McMahon, « China Unicom Freezes Payments To Foreign Firms » in China Online News, 10/01/1999, (<http://www.chinaonline.com/industry/telecom/NewsArchive/Secure/1999/october/C9093010.asp>).

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Philippe Gassmann, op.cit., p.3.

<sup>32</sup> Milton Mueller, Peter Lovelock, op.cit., p.739.



Lors des négociations de la Chine avec l'Union européenne au printemps 2000, le Commissaire européen souhaite obtenir une participation plus importante (51% au lieu de 49%) pour les sociétés européennes dans les entreprises chinoises de télécommunications mobiles et fixes<sup>33</sup>.

Les autorités chinoises refusent d'accorder un tel avantage mais concède un raccourcissement des délais de deux ans selon le schéma suivant<sup>34</sup> :

<b>TELECOMMUNICATIONS</b>		<b>Participation étrangère</b>	<b>Limites géographiques</b>
<b>MOBILES</b>			
accord UE	accord US		
T0 <sup>35</sup>	T0 + 1 an	25%	3 villes
T0 + 1 an	T0 + 3 ans	35%	17 villes
T0 + 3 ans		49%	17 villes
T0 + 5 ans	T0 + 5 ans	49%	toute la Chine

Comme pour les américains, le couloir Pékin-Shanghai-Canton sera ouvert dès l'accession de la Chine à l'OMC pour tous les services, y compris le marché de la location de la capacité. Ce qui signifie qu'une firme étrangère pourrait acheter à un opérateur chinois une telle capacité et la revendre s'agissant de tout type de communication dans ou entre ces trois villes<sup>36</sup>.

En ce qui concerne les télécommunications fixes nationales et internationales, le calendrier est identique à celui des Etats-Unis<sup>37</sup>.

<b>TELECOMMUNICATIONS</b>		<b>Participation étrangère</b>	<b>Limites géographiques</b>
<b>MOBILES<sup>38</sup></b>			
TO +3 ans		25%	3 villes
TO +5 ans		35%	17 villes
TO+ 6 ans		49%	Toute la Chine

<sup>33</sup> Philippe Gassmann, op.cit., p.3.

<sup>34</sup> Tableau issu de la fiche de synthèse de Philippe Gassmann, op.cit., p.3.

<sup>35</sup> T0 = date d'entrée de la Chine à l'OMC.

<sup>36</sup> Philippe Gassmann, op.cit., p.5.

<sup>37</sup> Tableau issu de la fiche de synthèse de Philippe Gassmann, op.cit., p.3.

<sup>38</sup> Ce calendrier concerne également les services de communication par satellite et la fourniture d'accès à Internet.

Le calendrier des services à valeur ajoutée reste le même<sup>39</sup>.

<b>SERVICES A VALEUR AJOUTEE</b>	<b>Participation étrangère</b>	<b>Limites géographiques</b>
TO	30%	3 villes
TO + 1 an	49%	17 villes
TO+ 2 ans	50%	Toute la Chine

c) Le décret n°291 et le projet de réglementation des sociétés à capitaux étrangers.

L'ouverture partielle et graduée du marché chinois des télécommunications prévue par ces accords oblige le MII à clarifier la situation législative et réglementaire de ce secteur.

Dans ce cadre, le Conseil des Affaires de l'Etat adopte le 25 septembre 2000, sur proposition du MII, le décret n°291 relatif aux télécommunications<sup>40</sup>.

Ce texte de portée générale comprend sept chapitres : le premier chapitre énonce une série de règles de conduite; le deuxième chapitre est relatif à la régulation du marché et est subdivisé en quatre sections : la première concerne les conditions d'octroi des licences d'activité (différenciées entre services basiques ou à valeur ajoutée), la deuxième concerne le problème de l'interconnexion entre réseaux, la troisième, la tarification des différents services, la quatrième, les ressources de télécommunication (fréquences radios, orbites des satellites et codes des réseaux utilisés, entre autres); le troisième chapitre est relatif aux conditions de fourniture des différents services ; le quatrième chapitre est relatif aux installations de télécommunications et est subdivisé en deux sections, la première concerne la construction de ces installations et la seconde, l'accès du réseau à ces installations ; les cinquième et sixième chapitres sont relatifs à la sécurité et aux amendes prévues en cas de violation des dispositions de ce décret ; le septième et dernier chapitre prévoit, en son article 80, la publication d'un texte réglementant l'investissement et l'engagement d'étrangers dans des activités de télécommunications.

Une annexe à ce décret classe les différents services de télécommunications selon qu'ils sont considérés comme basiques ou à valeur ajoutée<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Tableau issu de la fiche de synthèse de Philippe Gassmann, op.cit., p.4.

<sup>40</sup> Une copie complète de ce texte est disponible sur le site payant de l'agence Xinhua, <http://www.xinhuanet.com/english/index.htm>; une copie partielle mais gratuite est disponible à [www.mfcinsight.com/article/001024/telregs.html](http://www.mfcinsight.com/article/001024/telregs.html)

A défaut de constituer véritablement la loi sur les télécommunications tant espérée, ce texte énonce une série de principes généraux tels que :

- la séparation des pouvoirs entre autorités administratives et entreprises publiques. Cependant, l'autorité unique de contrôle et de supervision du Ministère de l'Industrie de l'Information sur l'ensemble des activités de télécommunication est réaffirmée. Toutes les administrations locales, régionales et provinciales de ce secteur sont placées sous sa seule direction. De plus, les liens entre l'ensemble des opérateurs et en particulier le premier d'entre eux, China Telecom et le MII sont étroits;
- la fin des monopoles et l'encouragement à la concurrence entre opérateurs. En matière de concurrence, il est notamment prévu qu'un opérateur ne peut s'engager à « *conduct irrational overlapping subsidies for various services it provides for the purpose of squeezing out its competitors conduct unfair competition by providing telecommunications business or services at a price lower than the cost* ». A ce sujet, on peut mentionner la concurrence féroce que se sont

---

<sup>41</sup> "A. Basic telecommunications services:

1. domestic local telephone and long-distance telephone over fixed networks
2. telephone service and data service over mobile networks
3. satellite communications and satellite mobile communications service
4. Internet and other public data transmission services
5. rent and sale of bandwidth, wave length, fiber optics, cable optics, channel and other network elements
6. service of network carrying, access and outsourcing etc.
7. International telecommunications infrastructure and International telecommunications services
8. wireless paging
9. re-sold basic telecommunications serviced Management of item (8) and (9) refers to the provisions for value-added telecommunications services

B. Value-added telecommunications services:

1. e-mail
2. voice mail
3. online information storage and sorting
4. electronic data exchange
5. online procession of data and transaction
6. value-added fax
7. internet access service
8. internet information service
9. visual telephone conference services".

faites et se font encore China Telecom et China Unicom dans le secteur du téléphone mobile, cela dégénérant parfois en véritable bataille rangée entre les agents de ces deux sociétés;

- la transparence et l'égalité de traitement en matière d'octroi de licences. En ce qui concerne les conditions pour l'obtention d'une licence pour des activités de services basiques ou à valeur ajoutée, il est notamment requis à l'article 10 du décret que l'opérateur soit une société constituée conformément aux lois et règlements chinois pertinents et dont les actionnaires chinois (leur caractère public ne fait pas de doute) détiennent au minimum 51% des actions.
- la protection du consommateur via notamment la garantie d'une égalité de traitement, la fixation des tarifs par le gouvernement ou par le marché lorsque ce dernier est considéré comme suffisamment concurrentiel, la fourniture gratuite de services d'urgence, le paiement d'une amende par l'opérateur si par sa faute, il ne peut assurer le fonctionnement des installations dans le temps requis, l'obligation de prévenir l'utilisateur en cas de tarif excessivement élevé et de lui fournir un relevé détaillé de ses appels en cas de contestation, la réglementation de l'amende en cas de non paiement du service par l'utilisateur et le droit de suspendre et terminer le service après un certain délai;
- la protection de la sécurité nationale et de l'intérêt public. Ces notions, fréquemment mentionnées, permettent évidemment une large interprétation.

En vertu de l'article 80 de ce décret, un texte devrait être adopté en vue de réglementer l'accès de sociétés à capitaux étrangers aux télécommunications publiques chinoises.

S'il y a peu de chance qu'un tel texte entre en vigueur avant l'adhésion de la Chine à l'OMC, une ébauche de celui-ci<sup>42</sup> donne une idée des orientations générales poursuivies par le MII.

Conformément à l'article 2 de ce projet, la seule forme de société à capital étranger autorisée à opérer dans le secteur des télécommunications est la « chinese-foreign equity joint venture ». Bien que le projet ne soit pas très clair sur ce point, il semble que les seuls services de télécommunication accessibles à ces joint-ventures soient les services à valeur ajoutée et d'infrastructure, à l'exception donc des services basiques<sup>43</sup>. De plus, des conditions très strictes sont prévues tant du côté chinois qu'étranger pour l'exercice de ces activités.

A titre d'exemple, pour le seul exercice d'activités d'infrastructure, l'investisseur chinois de la joint-venture doit remplir les conditions suivantes :

- être une entreprise dotée de la personnalité juridique, étatique ou contrôlée majoritairement par l'Etat, détentrice d'une licence d'opérateur de télécommunications ;
- avoir eu un revenu annuel moyen pour ses activités de télécommunications d'au moins 362 millions USD pendant les deux années précédant la demande d'autorisation de constitution de la joint-venture ;
- avoir au moins 5 branches ou filiales en Chine qui ont été engagées dans des activités de télécommunication depuis 2 ans ou plus ;
- avoir une expérience et une compétence reconnues dans ce secteur.

---

<sup>42</sup> Projet du 2 juin 2000 portant réglementation administrative des sociétés de télécommunication à capital étranger, Mission économique et financière de l'Ambassade de France en Chine.

<sup>43</sup> Voir note infra pagina n°41.

De son côté, l'investisseur étranger doit remplir les conditions suivantes :

- être constitué sous la forme d'une société dotée de la personnalité juridique ;
- détenir une licence d'opérateur de télécommunications dans le pays ou la région où il est enregistré ou a son siège social ;
- avoir un revenu annuel moyen pour ses activités de télécommunications d'au moins 10 milliards USD pendant les deux années précédant la demande d'autorisation ;
- avoir un bureau de représentation en Chine depuis plus de trois ans ;
- avoir une expérience et une compétence reconnues dans ce secteur.

Enfin, la joint-venture doit remplir les conditions suivantes (à nouveau, dans le cadre d'activités d'infrastructure) :

- être conforme aux critères et polices du département pour le développement de l'industrie des télécommunications ;
- avoir un capital enregistré d'au moins 24 millions USD ;
- le président du Conseil d'administration et le directeur général doivent être respectivement nommé et proposé par l'investisseur chinois.

La conformité d'un texte semblable à ce projet avec les engagements pris par la Chine en vue de son adhésion à l'OMC paraît contestable au vu notamment des conditions très strictes susmentionnées et de l'exclusion des services basiques. Cependant, dans la mesure où il ne s'agit que d'une ébauche, il serait risqué d'aller plus loin dans son commentaire.

Concernant le décret n°291, il est également trop tôt pour poser un véritable regard critique sur celui-ci. En effet, l'effectivité de ses dispositions est encore à vérifier à peine plus d'un an après son entrée en vigueur. Enfin, la situation actuelle du marché est encore loin des beaux principes en matière de concurrence interne et d'égalité de traitement entre opérateurs publics contenus dans ce décret.

#### d) La situation actuelle en terme d'opérateurs.

Durant ces dernières années, le Conseil des Affaires de l'Etat a continué le processus de création de nouveaux opérateurs publics et de démantèlement de China Telecom.

En août 1999, China Netcom est créée par l'Académie chinoise des Sciences, le SARFT, le Ministère des Chemins de fer et la municipalité de Shanghai. Cette société fournit l'accès à Internet ainsi que différents services aux particuliers et aux entreprises dont des solutions e-commerce.

En mai 2000, China Telecom est officiellement divisée en 4 sociétés opérant indépendamment dans les secteurs du téléphone fixe, mobile, des communications par satellite et des services de radio messagerie<sup>44</sup>. En réalité, cette opération vise à couper les derniers liens de dépendance existant entre China Telecom et d'autres opérateurs issus comme elle de l'ancien MPT.

China Telecom ne regroupe plus que les seules activités de téléphonie fixe et de réseaux de données. Toutes les activités de téléphonie mobile sont formellement regroupées au sein de China Mobile Communications Corporation, principal actionnaire de China Mobile Hong Kong. China Sat regroupe

---

<sup>44</sup>Telecom competition mounts in post-monopoly landscape in China Online News, 24/10/2000, (<http://www.chinaonline.com/industry/telecom/NewsArchive/Secure/2000/october/B200102033.asp>).

toutes les activités de communication par satellite. Les activités de radio messagerie, regroupées au sein de Guoxin Telecom, sont absorbées par China Unicom<sup>45</sup>.

Enfin, en décembre 2000, China Railway Communications Corp. (China Railcom) est créée et obtient une licence pour la fourniture de services Internet et de téléphonie fixe<sup>46</sup>.

A la fin de l'année 2000, la situation en termes d'opérateurs est représentée par ce tableau<sup>47</sup> :

NOM (date de création)	ACTIONNAIRES	CHIFFRE D'AFFAIRES 2000	ACTIVITÉS (nombre d'abonnés)
China Telecom <sup>48</sup> (1994)  <a href="http://www.chinatelecom.com.cn/">www.chinatelecom.com.cn/</a>	100 % Etat	171 milliards CNY	Téléphonie fixe (140 millions)  Réseau de données (16,34 millions)
China Unicom (19 juillet 1994)  <a href="http://www.chinaunicom.net/">www.chinaunicom.net/</a>	Les Ministères de l'Industrie électronique, de l'Electricité, des Chemins de fer et 15 groupes d'entreprises publiques  chinoises dont CITIC .	n.c. (23,69 milliards CNY) <sup>49</sup>	Téléphonie fixe  Téléphonie mobile (20,26 millions)  Radio messagerie (48,09 millions)  Réseau de données (30 millions)
China Mobile (20 avril 2000)  <a href="http://www.chinamobile.com/">www.chinamobile.com/</a>	70 % Etat  2% Vodafone  2% British Telecom	115 milliards CNY  (64,98 milliards CNY) <sup>50</sup>	Téléphonie mobile (52 millions)  Réseau de données

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Philippe Gassmann, op.cit., p.2.

<sup>47</sup> Tableau issu de la fiche de synthèse de Philippe Gassmann, op.cit., p.2.

<sup>48</sup> Regroupant depuis mai 2000, les seules activités de téléphonie fixe et de réseau de données.

<sup>49</sup> Le chiffre d'affaires entre parenthèses est celui de la filiale cotée à Hong Kong.

Jitong (12 janvier 1994)  <a href="http://www.jitong.com/">http://www.jitong.com/</a>	100% Etat	500 millions CNY	Service d'accès à Internet,  VoIP
China Netcom (juin 1999)  <a href="http://www.cnc.net.cn/">www.cnc.net.cn/</a>	100 % Etat (Académie des sciences naturelles, Ministère des Chemins de fer, SARFT)	n.c.	Service d'accès à Internet,  VoIP, réseau de données à bande large
China Railcom (26 décembre 2000)	100 % Etat	n.c.	Téléphonie fixe, réseau de données, VoIP, radio messagerie
Chinasat (1985)  <a href="http://www.chinasat.com/">www.chinasat.com/</a>	100% Etat	n.c.	VSAT, accès Internet haut débit, TV, radio

L'arrivée d'un troisième opérateur China Railcom sur le marché du téléphone fixe devrait contribuer à l'éclatement du monopole de fait de China Telecom, jusqu'à présent peu inquiété par China Unicom.

Cependant, vu le poids énorme de China Telecom dans ce secteur, il est possible que le processus de démantèlement interne de cette société soit poursuivi. Ainsi, China Telecom serait scindée en deux sociétés, l'une regroupant les activités de téléphonie locale, l'autre de téléphonie longue distance. La société de téléphonie locale serait elle-même scindée en différentes sociétés regroupant ces activités par province<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Idem.

<sup>51</sup> *China Telecom headed for more splits, IPO* in China Online News, 23/05/2001, (<http://www.chinaonline.com/topstories/010523/1/C01052201.asp>).

Par ailleurs, les périmètres d'activités de chacun des opérateurs, repris dans le tableau ci-dessus, pourraient évoluer à l'avenir. L'octroi de nouvelles licences de téléphonie mobile devrait ainsi mettre fin au duopole partagé entre China Mobile et China Unicom<sup>52</sup>.

Enfin, pour financer la croissance de ces opérateurs publics, le gouvernement chinois a accepté le principe d'une introduction partielle en bourse et de partenariats avec des sociétés étrangères. Après l'introduction en bourse des filiales de China Mobile en 1997 et de China Unicom en juin 2000, c'est au tour de China Telecom dont l'introduction est prévue pour le second semestre 2001<sup>53</sup>. En matière de partenariat, Vodafone et British Telecom ont tous deux acquis une participation dans le capital de China Mobile (2% pour chacun)<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Philippe Gassmann, op.cit., p.2.

<sup>53</sup> Idem, p.4.

<sup>54</sup> Idem, p.5.



### ***Conclusion.***

Si au début des années 80, le nombre des lignes fixes était estimé à 3 millions en Chine, presque exclusivement utilisées par le Parti communiste, les institutions gouvernementales et l'armée populaire de libération<sup>55</sup>, la situation a considérablement évolué en un peu plus de vingt ans. Le nombre de lignes fixes est aujourd'hui estimé à 140 millions, celui des internautes à environ 25 millions à la fin de l'année 2000 et le nombre des abonnés du téléphone mobile à plus de 70 millions à cette même période<sup>56</sup>.

Cette forte croissance, accentuée pendant ces trois dernières années, ainsi que les potentialités du secteur des télécommunications en Chine permettent raisonnablement de penser que ce marché deviendra l'un des plus importants au monde.

Jusqu'ici, le gouvernement chinois a réussi une ouverture progressive et partielle de ce secteur en créant les conditions d'une relative concurrence entre opérateurs publics. Durant ces trois dernières années, le mouvement de création de nouveaux opérateurs et de démantèlement du monopole exercé par China Telecom s'est accéléré dans la perspective d'une prochaine adhésion de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce.

En dépit d'un flou volontairement entretenu en matière de réglementation, le gouvernement chinois est parvenu à attirer un certain nombre d'investisseurs étrangers.

Cependant, l'adoption et l'effectivité d'un cadre législatif et réglementaire clair et précis, le respect des engagements conclus avec l'Union européenne et les Etats-Unis ainsi que la future conformité aux règles en vigueur au sein de l'OMC détermineront la capacité de la Chine à satisfaire ses gigantesques besoins de financement dans le secteur des télécommunications.

Aubin de Perthuis

[adperthuis@brutele.be](mailto:adperthuis@brutele.be)

---

<sup>55</sup> Xiudian Dai, Shi-Ji Gao, op.cit., p.15.

<sup>56</sup> Philippe Gassmann, « Tarification et financement des investissements dans le secteur des télécommunications en Chine », Lettre NTIC Grande Chine, n°2, Janvier 2001, p.1.

## **BIBLIOGRAPHIE**

China Telecom headed for more splits, IPO in *China Online News*, 23/05/2001, ([www.chinaonline.com](http://www.chinaonline.com)).

Dai Xiudian, Gao Shi-Ji, «New Industrial Policy for the Digital Age, Implications of the Chinese Information Superhighway », *Communications & Strategies*, n°31, 3<sup>rd</sup> quarter 1998, pp.11-51.

Gao Ping, Lyytinen Kalle, « Transformation of China's telecommunications sector : a macro perspective », *Telecommunications Policy*, vol. 24, n°10, 2000, pp.719-730.

Gassmann Philippe, "Les télécommunications en Chine", fiche de synthèse, 8 mars 2001, Mission économique et financière de l'Ambassade de France en Chine ([www.dree.org/chine](http://www.dree.org/chine)).

Gassmann Philippe, « Tarification et financement des investissements dans le secteur des télécommunications en Chine », *Lettre NTIC Grande Chine*, n°2, Janvier 2001, Mission économique et financière de l'Ambassade de France en Chine ([www.dree.org/chine](http://www.dree.org/chine)).

McMahon William J., « China Unicom Freezes Payments To Foreign Firms », *China Online News*, 10/01/1999, ([www.chinaonline.com](http://www.chinaonline.com)).

Mueller Milton, Lovelock Peter, «The WTO and China's ban on foreign investment in telecommunications services : a game-theoric analysis », *Telecommunications Policy*, vol. 24, n°10, 2000, pp.731-759.

Tan Zixiang, « China's information superhighway », *Telecommunications Policy*, vol.19, n°9, 1995, pp. 721-731.

Telecom competition mounts in post-monopoly landscape in *China Online News*, 24/10/2000, ([www.chinaonline.com](http://www.chinaonline.com)).

Xing Fan Frank, « Foreign Investment in China's Internet Business : Forbidden, Forgiven, Forced Open ? », *I-Ways*, First Quarter, 2000, pp.14-19.

Zhao Yuezhi, « Caught in the web : the public interest and the battle for control of china's information superhighway », *Info*, vol.2, n°1, février 2000, pp.41-66.

-----