

Projet de marché commun ouest-africain:

Harmonisation des politiques
régissant le marché des TIC
dans l'espace UEMOA-CEDEAO

Octroi des licences



Union Européenne



Octroi des licences

TABLE DES MATIÈRES

	Page
1 Introduction.....	1
2 Objectifs de l'octroi des licences.....	2
3 Aperçu général des méthodes d'octroi de licences	4
3.1 Tendances générales	4
3.2 Méthodes internationales	6
3.3 Tendances régionales.....	10
3.3.1 Rôle des organisations régionales dans l'octroi des licences	10
3.3.2 Exemples d'organisations régionales en Afrique:.....	10
3.3.3 Méthodes nationales d'octroi de licences dans les pays de la CEDEAO	16
<i>BÉNIN</i>	17
<i>BURKINA FASO</i>	18
<i>CAP-VERT</i>	20
<i>CÔTE D'IVOIRE</i>	22
<i>GAMBIE</i>	23
<i>GHANA</i>	24
<i>GUINÉE-BISSAU</i>	27
<i>LIBÉRIA</i>	28
<i>MALI</i>	30
<i>NIGÉRIA</i>	31
<i>SÉNÉGAL</i>	32
<i>SIERRA LEONE</i>	35
<i>TOGO</i>	35
4 Problèmes majeurs dans l'octroi des licences	36
4.1 Stratégie d'octroi des licences.....	36
4.1.1 Vision du marché.....	36
4.1.2 Rôle du régulateur par rapport au Ministère en matière d'octroi de licences	44
4.2 Formes de licences et méthodologies	50
4.3 Format de la licence.....	52
4.4 Conditions d'octroi de licences et cadre réglementaire	54
4.5 Problèmes de procédure	57
4.5.1 Méthodes d'octroi de licences.....	57

4.5.2	Procédures de demande de licence	63
4.5.3	Critères de qualification	68
4.6	Redevances de licence	70
4.7	Mécanismes de transition pour les licences existantes.....	75
4.8	Cas particuliers	78
4.8.1	Comment des services comme la radiomessagerie, le PMRTS, l'Internet, etc. (qui sont moins importants du point de vue de leur compétitivité par rapport, par exemple, aux services de téléphonie mobile en ce qui concerne leur potentiel d'application et de recettes) seront-ils traités dans un cadre concurrentiel et convergent?.....	78
4.8.2	Qu'en est-il des problèmes spécifiques liés aux services satellitaires?.....	80
4.8.3	Quel traitement sera réservé aux propriétaires de certaines infrastructures comme les commutateurs qui sont nécessaires pour les services supports? Comment traiter, par exemple, une organisation qui revend du temps sur un réseau d'exploitant pour les appels téléphoniques mais qui possède des infrastructures de base, un commutateur, par exemple?.....	81
4.8.4	Comment seront traités les nouvelles technologies et/ou les nouveaux services comme le Wi-Fi, le VoIP, ou ceux qui nécessitent peu d'investissements ou d'infrastructures, ou qui sortent du cadre des présentes définitions ou catégories?	81
5	Conclusions et recommandations	90
Annexe 1 – Pratiques internationales		93
1	Union européenne.....	93
2	Malaisie	96
3	Argentine	99
4	Inde	101
5	Maurice	106
6	Australie	106
Annexe 2 – Exemples de licences rendues publiques		117
Annexe 3 – Lignes directrices pour l'octroi de licences		119
1	Principes de Base.....	119
2	Structure du Marché	120
3	Forme de la Licence	122
4	Droits et Obligations.....	123
5	Procédures	124
Annexe 4 – Modèle de cadre pour l'octroi de licences		129
Annexe 5 – Exemples de dispositions applicables aux licences		139

1 Introduction

L'Union internationale des télécommunications (UIT) a lancé un projet régional, en coopération avec l'Union européenne, pour soutenir la mise en place d'un marché intégré pour les TIC en Afrique de l'Ouest.

Le projet tient compte de la vision de l'UEMOA et de la CEDEAO en ce qui concerne le secteur des télécommunications, vision partagée par les Autorités nationales de réglementation dans toute la région, qui est *"de disposer d'un seul et unique marché libéralisé des télécommunications dans la Communauté, par suite de l'adoption de cadres législatifs et réglementaires uniformes, et de l'interconnexion et de l'intégration des réseaux nationaux"*.

Le projet a été créé pour donner suite aux demandes d'appui à la réforme de la réglementation formulée par plusieurs gouvernements en vue d'harmoniser le développement du secteur des télécommunications en Afrique de l'Ouest. Il s'agit, dans ce contexte, de consolider les initiatives et projets existant dans les autres organisations nationales, régionales et internationales telles que l'UEMOA, la CEDEAO et la Banque mondiale, s'il y a lieu. Ainsi, il sera tenu compte en particulier des études et recommandations récentes telles que le projet de lignes directrices de l'UEMOA et l'étude de la CEDEAO-Banque mondiale sur l'harmonisation des politiques de télécommunication dans la CEDEAO. Ce projet visera aussi à renforcer les capacités humaines et institutionnelles dans le domaine des TIC par le biais de toute une série de mesures: formation ciblée, éducation et partage des connaissances.

Le projet met l'accent sur un certain nombre de solutions réglementaires urgentes présentant un grand intérêt pour les pays bénéficiaires. Il reconnaît que certaines des barrières à la réalisation de l'objectif d'un marché commun sont liées à la réglementation des télécommunications, mais que d'autres contraintes socio-économiques en matière d'investissement telles que le manque d'informations ou de textes réglementaires appropriés ou, en réalité, le manque de certitude sur le plan réglementaire jouent aussi un rôle.

La première version de ce rapport ainsi que la version révisée et mise à jour ont été développées par Sofie Maddens Toscano, TMG. La première version a été présentée lors du séminaire de validation de la composante octroi de licence et interconnexion qui s'est déroulé à Bamako, Mali, du 22 au 24 novembre 2004. Le présent rapport comporte une révision et une mise à jour de la première version. Ce document sera présenté aux pays membres de la CEDEAO/UEMOA pour approbation finale.

Le présent rapport met l'accent sur le problème de l'octroi de licences, qui est traité dans les chapitres suivants: objectifs, méthodes régionales et internationales et problèmes majeurs constatés. En conclusion, il formule un certain nombre de recommandations et propose des licences types pour le secteur.

2 Objectifs de l'octroi des licences

La réglementation est en train d'évoluer en raison des progrès technologiques, des innovations sur le marché et de la nécessité pour les entreprises d'avoir accès à des services de télécommunication perfectionnés et homogènes tant sur le plan mondial que de bout en bout. A long terme, alors que les marchés se libéralisent, tout fournisseur de services devrait être en mesure d'offrir n'importe quel service de communication à tout un chacun, en tout point du monde et avec n'importe quel type de technologie.

Comme indiqué dans le Document de référence de l'Accord sur les télécommunications de base (ATB)¹, les principes de réglementation de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) forment la base de la concurrence dans les services de télécommunication. A cet égard, il y a lieu de citer les sauvegardes en matière de concurrence, les accords d'interconnexion non discriminatoires et commercialement raisonnables, l'accès du public aux critères en matière de licences, l'indépendance des organes réglementaires, et l'équité dans la répartition et l'utilisation des ressources limitées.

Ces principes forment la pierre angulaire pour la transition d'un marché monopolistique vers un marché concurrentiel et exigent que les autorités nationales de réglementation s'appuient sur des procédures de décision transparentes ainsi que sur des politiques claires et efficaces en faveur de la concurrence.

Les objectifs de la politique d'octroi de licences, tels qu'ils sont énoncés dans le Manuel sur la réglementation de la Banque mondiale, servent à orienter les travaux de toutes les personnes intéressées qui seront chargés d'élaborer une stratégie dans ce domaine². Bien que ces objectifs puissent varier d'un pays à l'autre, ils ont généralement en commun les éléments suivants:

- 1) **Réglementation de la fourniture d'un service public essentiel** – Les télécommunications de base sont considérées comme étant un service public essentiel dans la plupart des pays. Beaucoup de gouvernements utilisent les conditions afférentes à la licence pour s'assurer que les services de télécommunications de base sont fournis dans l'intérêt du public.
- 2) **Attribution de ressources limitées** – Les ressources limitées qui entrent dans le fonctionnement d'un service de télécommunication (le spectre radioélectrique, les numéros et les droits de passage) devraient être réparties entre les opérateurs de manière équitable et efficace et dans l'intérêt du public.
- 3) **Expansion des réseaux et des services** – Les conditions de la licence sont un moyen important d'accroître les investissements dans l'infrastructure et de promouvoir les objectifs de service et d'accès universels dans beaucoup de pays. Cela est particulièrement vrai lorsque des opérateurs historiques appartenant à l'Etat sont privatisés, ou qu'un certain degré d'exclusivité est accordé. (ex.: une licence pour des systèmes cellulaires octroyée à deux entreprises, avec un droit d'utilisation de la ressource limitée qu'est le spectre).
- 4) **Privatisation ou commercialisation** – Une licence est nécessaire lorsqu'un opérateur historique aux mains de l'Etat (PTT) est privatisé. La licence qui spécifie les droits et les obligations de l'opérateur est un document clé du processus de privatisation.

¹ Voir: http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/tel23_e.htm.

² Voir le Manuel sur la réglementation des télécommunications – Octroi de licences pour les services de télécommunications (Module 2), éd. Hank Intven (2000) 2-9, <http://www.infodev.org/projects/314regulationhandbook/>.

- 5) **Réglementation de la structure du marché** – La réglementation, dans ses grandes lignes, détermine la structure du marché des télécommunications et, en particulier, le nombre d'opérateurs titulaires d'une licence pour la fourniture des services de télécommunication. Dans bon nombre de pays, une raison majeure d'accorder une licence à de nouveaux opérateurs de télécommunication est d'accroître la concurrence. En revanche, les exigences à respecter en matière de licence peuvent aussi contribuer à limiter l'accès au marché. Tel est l'objectif des organismes de délivrance des licences dans certains pays où les licences ont conféré ou conservé des droits à caractère monopolistique, duopolistique ou autres droits exclusifs. De tels droits sont souvent conservés pour des raisons d'ordre politique ou financier, comme l'accroissement du produit d'une privatisation.
- 6) **Mise en place d'un cadre concurrentiel** – Parmi les conditions énoncées dans les licences il est fréquent de trouver l'obligation "d'offrir des chances égales" à tous les concurrents et d'éviter que les opérateurs historiques n'abusent de leur position dominante sur les marchés des télécommunications. Dans le cadre des licences, ces conditions sont en général désignées par les termes "sauvegardes en matière de concurrence" ou de "conditions commerciales loyales". Dans d'autres pays, ces conditions sont incluses dans les règlements d'application générale plutôt que dans les licences.
- 7) **Recettes procurées aux pouvoirs publics** – L'octroi de licences à des opérateurs de télécommunication ainsi que l'utilisation du spectre radioélectrique peuvent procurer des recettes importantes aux pouvoirs publics. La mise aux enchères de nouvelles licences peut dégager des recettes ponctuelles. De plus, les redevances de licence perçues chaque année constituent souvent une source régulière de recettes pour financer les activités de l'organisme de réglementation, ou pour d'autres opérations.
- 8) **Protection du consommateur** – Dans certains pays, les licences imposent des conditions relatives à la protection du consommateur qui peuvent concerner les domaines suivants: contrôle des prix, méthodes de facturation, mécanismes de réclamation des consommateurs, règlement des différends, restrictions de la responsabilité pour cause de défaillance du service et services obligatoires fournis aux consommateurs (ex.: services d'annuaire, d'assistance de l'opératrice et d'urgence).
- 9) **Sécurité de la réglementation** – En définissant clairement les droits et les obligations de l'opérateur et du régulateur, une licence peut augmenter sensiblement la confiance dans le régime de réglementation. La sécurité de la réglementation est un élément critique du processus d'octroi des licences dont le but est d'attirer de nouveaux opérateurs et de nouveaux investissements.

Bien que le problème de la licence soit traité en particulier dans le Document de référence de l'OMC sur les télécommunications, les régimes d'octroi de licences se sont révélés être des obstacles importants pour les nouveaux venus sur le marché qui proviennent de nombreux pays du monde. Beaucoup de pays imposent des restrictions au nombre de nouveaux venus et ne donnent que peu ou pas de justification pour expliquer les redevances, souvent exorbitantes, qu'ils exigent des nouveaux venus. En outre, beaucoup de pays continuent d'appliquer des procédures réglementaires très opaques, notamment en ce qui concerne les enchères et l'octroi de licences. Cette situation existe aussi en Afrique de l'Ouest.

Le vrai problème qui se pose aux pays est de veiller à ce que les objectifs d'ouverture des marchés, la réglementation et les engagements internationaux puissent être mis en oeuvre dans la pratique et ne soient pas réduits à néant du fait d'une approbation au niveau local ou d'autres exigences en matière de réglementation. L'octroi de licences est un élément clé à cet égard.

3 Aperçu général des méthodes d'octroi de licences

3.1 Tendances générales

L'Accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les télécommunications de base (ATB) est l'un des éléments qui a accéléré le rythme des changements fondamentaux intervenus dans les marchés mondiaux des télécommunications et de leur réglementation. Non seulement les pratiques en cours concernant l'accès au marché ont changé, mais les prévisions et les normes concernant le fonctionnement du marché international ont été elles aussi profondément affectées.

A l'origine de ces changements "institutionnels", il y avait le constat que la technologie numérique menait forcément à un réexamen des coûts de substitution de la protection des fournisseurs traditionnels d'équipements et de services de télécommunication. Un marché inefficace des télécommunications menaçait la compétitivité sur les marchés des ordinateurs, des logiciels et de l'industrie de l'information. Par exemple, après avoir connu une concurrence limitée dans le domaine des données et des communications mobiles au début des années 90, les membres de l'Union européenne ont conclu que le monopole du réseau téléphonique public découragerait toujours une tarification réaliste et la mise en place de l'infrastructure pour les services et les équipements informatiques. De plus, après les dislocations créées par la stagnation générale au tout début des années 80, des réformes dans les politiques économiques des pays en développement ont stimulé l'intérêt pour la privatisation des entreprises d'Etat en tant qu'outil de la réforme économique. Les compagnies de téléphone du secteur public étaient des cibles particulièrement prometteuses pour la privatisation. Dès lors que la privatisation est devenue une option sérieuse, ces pays ont aussi exploré d'autres options pour permettre une concurrence sélective. Enfin, même lorsque la concurrence a débuté dans les plus grands pays industrialisés, leurs compagnies de téléphone se sont tournées vers les marchés étrangers pour de nouvelles possibilités commerciales. Cependant, toutes les compagnies de téléphone ont dû faire face aux limites importantes qui restreignent l'accès au marché étranger, et une fois qu'elles se sont trouvées sur un marché étranger, elles ont été confrontées à de graves incertitudes réglementaires quant à la façon dont elles seraient traitées.

Il est intéressant de souligner que les pays qui ont pris des engagements auprès de l'OMC ne sont pas les seuls à avoir été affectés. Le processus a même modifié les options économiques, politiques et réglementaires des pays qui n'avaient pas pris d'engagements, faisant de la concurrence et des marchés libres une réalité à laquelle la plupart des pays du globe ont été obligés de faire face s'ils voulaient participer à l'évolution du secteur des communications.

D'un point de vue historique, comme dans le reste du monde, les opérateurs historiques appartenant à l'Etat fournissaient des services de télécommunication sur une base monopolistique dans la plupart des marchés. Les opérateurs de télécommunication étaient traités comme une partie de l'administration publique au même titre que les services postaux et en conséquence, les licences n'étaient pas considérées comme étant nécessaires. En somme, le gouvernement contrôlait toutes les ressources. Ce modèle avait particulièrement bien fonctionné dans les pays les plus développés, où les tarifs longue distance et internationaux, qui demeuraient élevés en dépit des progrès technologiques ayant entraîné une diminution sensible de leurs coûts par rapport aux phases initiales d'exploitation, avaient pratiquement financé la téléphonie locale et régionale, et même la mise en place de la téléphonie rurale.

En fait, dans les économies les plus développées, ce modèle avait permis le développement des réseaux et de la télédensité ainsi que le développement de l'industrie sectorielle. Les ressources financières affectées au développement du secteur et à la fourniture du service universel, en particulier, provenaient du budget de l'Etat qui a été bien employé.

4 Octroi des licences

Dans les pays moins développés, dont la plupart des pays africains, le scénario des subventions croisées a moins bien fonctionné. Les ressources financières émanaient dans certains cas de prêts multilatéraux ou des bailleurs de fonds, mais aussi des pouvoirs publics ou d'autres sources soutenues par les pouvoirs publics, mais ces sommes ne suffisaient pas pour développer le secteur, fournir des communications à la population, baisser certains tarifs, élargir l'éventail des services disponibles aux consommateurs, ou même pour accroître les activités. En conséquence, l'investissement privé a remplacé les fonds publics dans le financement des services de télécommunication, permettant ainsi aux pouvoirs publics d'utiliser leurs fonds pour développer d'autres secteurs.

L'*Accord sur les télécommunications de base* de l'OMC de 1997³ a jeté les bases de l'amélioration de l'accès au marché et de la libéralisation des investissements étrangers dans le secteur des télécommunications. Il s'agissait là d'un point de départ nécessaire pour éliminer progressivement les monopoles des entreprises de télécommunication et mettre en place les principes de réglementation et les engagements fondamentaux indispensables à l'introduction de la concurrence dans les télécommunications de base dans les pays membres de l'OMC. Alors que l'Accord a permis de faire des progrès significatifs, nombreux sont les obstacles commerciaux associés aux pouvoirs publics qui empêchent l'existence d'une concurrence réelle et effective sur les marchés des télécommunications de l'OMC, et malgré cela, les détenteurs de monopoles restent prépondérants dans bon nombre de marchés.

Le défi que l'OMC devra relever au cours de la prochaine phase sera d'intégrer plus de pays à l'Accord actuel, tout en améliorant la qualité des engagements pris par ces pays avant cette phase. La généralisation des avantages de la libéralisation encouragera un apport plus important d'investissements étrangers directs, renforcera l'infrastructure de communication de base et de pointe et permettra aux populations de mieux accéder aux ressources du monde grâce à la technologie de l'information. Cette constatation s'applique tout particulièrement à de nombreux pays africains.

Lorsqu'ils adoptent leurs stratégies pour les marchés africains, les opérateurs et les investisseurs restent aujourd'hui encore confrontés à un problème majeur qui existe dans bon nombre de pays d'Afrique – l'absence d'environnement réglementaire homogène et souvent même encore la présence de monopoles (d'Etat) ou d'opérateurs dominants. Les nouveaux venus s'aperçoivent que les coûts d'exploitation dans un environnement non compétitif entraînent des surcoûts considérables par rapport à leurs investissements. En général, les monopoles d'Etat obtiennent gratuitement leurs licences alors que les nouveaux venus doivent payer des prix exorbitants. Cela a pour effet de réduire le niveau de concurrence sur le marché et donne à quelques opérateurs dominants et, le plus souvent aux opérateurs détenteurs d'un monopole, la possibilité d'appliquer des prix élevés aux consommateurs, ce qui se reflète dans les taxes élevées recensées dans la plupart des pays africains.

Il s'est avéré très important que les pays en développement disposent de cadres réglementaires et de régimes de licences clairement définis et bien gérés qui ont permis de donner des gages de sécurité aux investisseurs et aux bailleurs de fonds et donc de susciter la confiance nécessaire pour investir des millions de dollars dans la modernisation des réseaux de télécommunication.

Les mécanismes d'octroi de licences appliqués par la plupart des pays d'Afrique sont déterminés par des facteurs économiques liés aux nécessités du budget. On estime que le Maroc a perçu près de 1 milliard USD. Le Kenya s'attendait à gagner presque 500 millions USD de son appel d'offres. Le Nigéria a obtenu quelque 300 millions USD. Les difficultés auxquelles se heurtent les opérateurs tiennent au fait que ces appels d'offres se déroulent dans des cadres non réglementés et opaques de

³ Voir: <http://www.wto.org>

sorte que le résultat définitif peut être subordonné à des ingérences d'ordre politique, avec pour effet d'entacher la réputation du processus.

3.2 Méthodes internationales

Il y a plusieurs façons de classer les différentes activités – les exemples ci-après montrent comment d'autres pays ont classé les licences selon les différents types d'activités:

- Les licences fondées sur **le type de service** fourni (fixe; international; longue distance national; local; mobile) (il existe des divergences entre les pays notamment en Amérique latine pour les systèmes PCS et mobiles cellulaires); données; microstations; services à valeur ajoutée, VoIP, ISP; différents services satellites, câbles sous-marins, etc. Cette méthode a été adoptée par de nombreux pays, y compris par exemple par nombre de pays des Caraïbes ou de pays africains comme le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Togo, etc. Dans ce système, beaucoup de pays prétendent qu'il y a deux types de licences: la licence individuelle et la licence de classe. Une licence individuelle s'applique à un seul opérateur et devra couvrir les services de base du réseau téléphonique public commuté (RTPC), les services mobiles et hertziens et tout service qui a besoin du spectre des fréquences. La licence de classe sera délivrée lorsque les licences individuelles ne se justifient pas mais il peut encore s'avérer nécessaire d'imposer certaines conditions à la fourniture du service. Ce type de licence sera délivré par la Commission des services publics (PUC), dans le cadre des autorisations générales accordées par elle. Il s'appliquera à des services comme la transmission de données, la revente, l'Internet, les services à valeur ajoutée et les réseaux privés.
- Les licences fondées sur **la mise en concurrence des installations et des services** (Japon, licences de classes I et II – encore que le Japon réexamine actuellement ce système; modèle de Singapour) – L'Info-communications Development Authority of Singapore (IDA) a, par exemple, adopté une stratégie d'octroi de licences à deux volets, qui établit une différence entre les licences fondées sur la nature de leurs activités, c'est-à-dire sur le type d'activités fondées sur des installations ou sur des services. Les activités fondées sur des installations concernent la mise en place de n'importe quel type de réseaux, de systèmes et d'installations de télécommunication par des personnes, en dehors de leur domaine réservé, qui offrent des services de télécommunication à des tiers, c'est-à-dire d'autres opérateurs de télécommunication titulaires d'une licence, la clientèle d'affaires ou le grand public. Les opérateurs qui se proposent de louer des éléments du réseau de télécommunication (comme la capacité de transmission et les services de commutation) auprès de tout opérateur ayant ses propres installations (FBO) autorisé par l'IDA à offrir leurs propres services de télécommunication ou à revendre les services de télécommunication des FBO à une tierce partie, peuvent faire une demande auprès de l'IDA pour une licence d'opérateur ayant ses propres services (SBO). Les opérateurs qui ont installé des réseaux, des systèmes et des installations de télécommunication dans leur domaine d'activité, mais qui souhaitent offrir aussi des services de télécommunication à des tierces parties dans le cadre de leur périmètre d'activité peuvent faire une demande de licence SBO.
- Les licences fondées sur **la possession** d'infrastructures – En Australie, par exemple, il existe un régime ouvert d'octroi de licences pour les télécommunications qui n'établit aucune distinction en termes de technologie utilisée ou de services fournis. Une licence accordée à un exploitant permet au(x) propriétaire(s) d'un réseau de fournir des services de transport au public, sous réserve des obligations mentionnées dans la licence, de la Loi des télécommunications de 1997 et de toute autre condition supplémentaire imposée par le Ministre. Les exploitants ont des licences individuelles et règlent les frais de demande et de suivi (exploitation) de la licence qui couvrent les coûts de la réglementation du secteur. Les

fournisseurs de services de transport fournissent des services de télécommunication aux utilisateurs finals. Prendre une licence d'exploitant est une obligation lorsqu'on possède une unité de réseau.

- Les licences qui **n'indiquent ni la technologie à choisir ni le service à fournir** – La licence du 3ème opérateur de l'Ouganda, par exemple, permet à l'opérateur de choisir entre les services de lignes mobiles ou de lignes fixes pour se conformer aux obligations de service.
- En Australie⁴, par exemple, il y a un régime ouvert d'octroi de licences pour les télécommunications qui n'établit aucune distinction en termes de technologie utilisée ou de services fournis. Une licence accordée à un exploitant de télécommunication permet au(x) propriétaire(s) d'un réseau de fournir des services de transport au public, sous réserve des obligations mentionnées dans la licence, de la Loi sur les télécommunications de 1997 et de toute autre condition supplémentaire imposée par le Ministre. Les exploitants ont des licences individuelles et règlent les frais de demande et de suivi (exploitation) de la licence qui couvrent les coûts de la réglementation du secteur. Les fournisseurs de services de transport fournissent des services de télécommunication aux utilisateurs finals. Prendre une licence d'exploitant de télécommunication est une obligation lorsqu'on possède une unité de réseau.
- Les classes de licences qui ont été mises en place par l'Eastern Caribbean Telecommunications Authority (ECTEL)⁵ sont neutres en termes de technologie. Le facteur déterminant pour la classification des licences est le service qui sera fourni. Par exemple, une licence VSAT⁶ n'existe pas. Dans ce cas, la licence qui serait délivrée dépendrait de la question de savoir si le réseau proposé est de type privé ou public. La technologie VSAT pourrait servir à fournir ce service.

⁴ Pour de plus amples informations, voir <http://www.aca.gov.au>.

⁵ Pour de plus amples informations, voir <http://www.ectel.info>.

⁶ VSAT – terminal à très petite ouverture ou microstation.

Dans ce contexte, quatre (4) catégories de licences ont été mises en place au sein de l'ECTEL:

La licence individuelle	Les services qui entrent dans le cadre de cette licence sont généralement orientés vers l'infrastructure. Ils constituent souvent les bases du réseau sur lesquelles d'autres services (comme les services à valeur ajoutée) peuvent se greffer.
La licence de classe	
Type A	Les services qui entrent dans la classe de licence de type A sont ceux pour lesquels les demandeurs cherchent à être des fournisseurs de services de télécommunication tels que la fourniture de services Internet et l'International Simple Voice Resale.
Type B	Les services qui entrent dans le cadre de la classe de licence de type B sont ceux pour lesquels les demandeurs seraient des utilisateurs des services de télécommunication. Il s'agit notamment des services de radioamateur, de radiocommunication mobile terrestre, de radiocommunication mobile maritime et de radiocommunication mobile aéronautique.
Type C	Les services qui entrent dans le cadre de la classe de licence de type C sont ceux qui peuvent être considérés en tant que services d'appui et de moyens de contrôle pour le secteur. Il s'agit notamment de l'homologation, de la certification de fournisseur d'équipement terminal et du câblage des locaux d'abonnés.
La licence d'autorisation de fréquence	C'est une licence secondaire qui serait demandée en plus de la licence individuelle ou de classe pour les applications ou les services hertziens qui nécessitent l'usage du spectre. Dans certains cas, plus particulièrement pour les services entrant dans la classe de licence de type C, les exigences pour une demande d'autorisation de fréquence sont satisfaites dans le cadre des formulaires respectifs de demande de licences.
La licence spéciale	C'est une licence spéciale devant être délivrée à la discrétion du Ministre et seulement pour un cas d'urgence ou de force majeure. Ces licences ne doivent pas dépasser dix (10) jours.
Source: www.ectel.info	

Le régime de la **Malaisie**⁷ distingue les fournisseurs de services, les fournisseurs d'infrastructures et les fournisseurs de contenu.

Le nouveau régime de licence du **Kenya**⁸, comme cela a été annoncé en septembre 2004, vise à adopter un cadre d'octroi de licences unifié et absolument neutre sur le plan de la technologie qui permette l'utilisation de tout type d'infrastructure de communication pour offrir n'importe quel service de communication pouvant être assuré sur le plan technique.

Le Kenya introduira ce régime progressivement, ce qui veut dire que dans les deux à cinq prochaines années, la Communications Commission of Kenya créera les différentes catégories suivantes sur le marché, qui sont neutres sur le plan de la technologie:

⁷ Pour de plus amples informations, voir: <http://www.cmc.gov.my>.

⁸ Pour de plus amples informations, voir: <http://www.cck.go.ke>.

- Le fournisseur d'infrastructures de réseau (NFP) – qui possédera et exploitera tout type d'infrastructure de communication (par satellite, de Terre, mobile ou fixe).
- Le fournisseur de services d'application (ASP) – qui fournira tous les types de services aux utilisateurs finals à l'aide des services de réseau d'un fournisseur d'infrastructures.
- Le fournisseur de services de contenu (CSP) – qui fournira des services de contenu comme le matériel de radiodiffusion (TV& radio) et d'autres services d'information et de traitement de données, etc.

La Telecommunications Regulatory Authority of India (TRAI) ⁹ a aussi adopté des recommandations pour son futur cadre d'octroi de licences, à savoir:

- Une licence unifiée pour tous les réseaux à vocation publique, y compris les réseaux commutés (indépendamment des supports et de la technologie) capables d'offrir des communications vocales ou non (services de données) – la téléphonie Internet sera couverte par cette catégorie.
- La licence de classe pour tous les services (y compris les services satellitaires qui n'offrent pas une connectivité bidirectionnelle avec le réseau public). Cette catégorie exclut le service de radiomessagerie et le service public mobile de radiocommunication de Terre (PMRTS) et inclut les opérateurs de niche. (Ce concept vise à promouvoir le développement des services de télécommunication dans les zones rurales/distantes/en retard du point de vue de la télédensité.)
- La simple autorisation pour couvrir les services de fourniture d'infrastructures passives et de largeurs de bande à un ou à des fournisseurs de services, de radiomessagerie, de services PMRTS et Internet, y compris la téléphonie Internet existante assortie de restrictions (entre PC, entre dispositifs SIP utilisant uniquement la ligne louée et de PC à destination de téléphones en dehors de l'Inde seulement), mais pas la téléphonie Internet en général.

Ce régime de licence sera hiérarchisé par nature, la licence unifiée étant située au niveau hiérarchique le plus élevé. Ce régime permettrait à un détenteur de licence de fournir n'importe quel service de télécommunication ou la totalité d'entre eux en acquérant une seule licence.

Le passage à un régime de licence unifiée (ULR) sera facultatif au stade actuel. Cela dit, après une période de cinq ans, lorsqu'un droit d'inscription nominal sera perçu (droit d'entrée de 30 lakhs RS), tous les opérateurs seront obligés d'appliquer le régime ULR. Tous les nouveaux fournisseurs de services recevront une licence dans le cadre du nouveau régime. La revente n'est pas autorisée à ce stade.

A part les catégories citées ci-dessus, il y a aussi d'autres façons d'autoriser des types particuliers de services ou de fournitures de services – à savoir:

- **Les licences fondées sur l'emplacement géographique** (régimes apparentés à l'Inde; régions du Brésil etc.). Certains pays, essentiellement de grands pays comme le Brésil, l'Inde et les Etats-Unis ont divisé leurs marchés des télécommunications en régions données pour les besoins de l'octroi de licences. Cependant, récemment, peut-être par suite de la convergence, nombreux sont ceux qui ont abandonné les licences régionales et adoptent une approche plus régionale. La TRASA¹⁰ se tourne aussi vers la licence régionale pour accélérer l'entrée sur le marché dans la région.

⁹ Voir: <http://www.trai.gov.in>.

¹⁰ Pour de plus amples informations, voir: <http://www.trasa.org.bw>.

- **Les licences pour les fournisseurs d'accès rural ou universel:** La République sudafricaine a des licences de ce type, conformément à sa Balancing Act du 7 mars 2004; Digitel, l'un des opérateurs de services mobiles au Venezuela, possède aussi une licence pour un service de téléphonie rurale.
- **Les licences basées sur le spectre** (GSM, PCS, 3G, etc.).

3.3 Tendances régionales

3.3.1 Rôle des organisations régionales dans l'octroi des licences

Le rôle des TIC dans l'intégration et la coopération suscite beaucoup d'attention. De ce fait, les Communautés économiques régionales (CER) jouent un rôle de premier plan dans les consultations et les études régionales telles que l'harmonisation des politiques, les cadres réglementaires, les infrastructures etc. Quelques exemples sont fournis ci-dessous.

Certaines communautés économiques régionales ont déjà pris des initiatives dans le but de renforcer la coopération dans les activités réglementaires des TIC. Par exemple, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a créé l'Association des régulateurs de télécommunication de l'Afrique de l'Ouest (ARTAO)¹¹ qui vise à mettre en commun les meilleures méthodes en matière de réglementation des TIC dans la région et à harmoniser les politiques. De même, la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC) a bien progressé dans le domaine de l'harmonisation des politiques par l'intermédiaire de l'Association des régulateurs de télécommunication de l'Afrique australe (TRASA). C'est ainsi que la TRASA élabore en commun la planification du spectre des fréquences ainsi que des politiques et des législations types. Le marché commun pour l'Afrique de l'Est et australe (COMESA)¹², association de 19 pays avec une population totale d'environ 300 millions d'habitants, a établi un Document type en matière de politique et de législation des TIC, ainsi que des lignes directrices de réglementation sur un certain nombre de sujets, y compris le régime d'octroi des licences.

Un certain nombre de ces modèles ont été utilisés en vue d'établir une législation qui soit en harmonie avec la communauté économique. Les Associations pour l'Afrique de l'Ouest et de l'Est et pour l'Afrique centrale ont beaucoup progressé et les débats ont commencé dans les autres communautés économiques régionales. Lorsqu'elles seront totalement opérationnelles, les associations devraient faciliter le partage des ressources pour l'éducation et la formation en vue de renforcer les compétences nécessaires pour le secteur; le partage des installations pour l'homologation; et la possibilité d'"un guichet unique" pour accorder une licence aux opérateurs de réseaux transfrontaliers, par exemple, ceux qui utilisent les microstations (VSAT).

3.3.2 Exemples d'organisations régionales en Afrique

L'élargissement de l'Union européenne est peut-être le meilleur exemple de l'intérêt général accordé à la mise en place d'une coopération et d'une intégration au niveau régional. En Afrique, plusieurs initiatives ont pris de l'ampleur, en particulier dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC). La transition de l'Organisation de l'unité africaine vers l'Union africaine et la proposition récente d'un Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) ont ravivé l'intérêt pour la coopération régionale en Afrique.

De nouvelles initiatives comme les Objectifs de développement pour le Millénaire et la mise en place de la société de l'information qui seront traitées en priorité au niveau mondial militent aussi en faveur de la coopération régionale. Les Objectifs de développement pour le Millénaire (MDG) tout

¹¹ Pour de plus amples informations, voir: <http://www.watra.org>.

¹² Pour de plus amples informations, voir: <http://www.comesa.int>.

comme le Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI) ont appelé à une coopération régionale renforcée. Des communautés économiques régionales comme la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC) et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sont de bons exemples de progrès manifestes en vue de la coopération et de l'harmonisation au niveau régional.

3.3.2.1 L'UEMOA

L'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA)¹³ est composée de huit pays qui, après avoir utilisé une monnaie commune, le franc CFA, pendant plusieurs décennies, ont décidé de renforcer leur coopération monétaire en y ajoutant une composante économique.

A cet effet, l'Union s'est fixée quatre principaux objectifs pour atteindre un but plus ambitieux, qui est de renforcer la compétitivité dans les activités économiques et financières chez les Etats Membres, dans le cadre d'un marché libre et compétitif et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé.

L'un de ces quatre objectifs précis est la création d'un marché commun fondé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, du capital, et le droit de résidence, ainsi qu'un tarif extérieur commun (TEC) et une politique commerciale commune.

En mettant en place ce marché commun, l'UEMOA s'est lancée dans une série de réformes en mai 1996, date de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, qui a conduit notamment à la conversion de la zone en une union douanière le 1er janvier 2000.

Le Conseil des Ministres de l'UEMOA a adopté en 2001 une recommandation pour un programme d'action visant à améliorer les infrastructures et les services des TIC dans l'UEMOA. Cette recommandation a pour objet d'harmoniser les cadres réglementaires, de créer un comité des régulateurs ainsi qu'un forum des opérateurs et des fournisseurs de services.

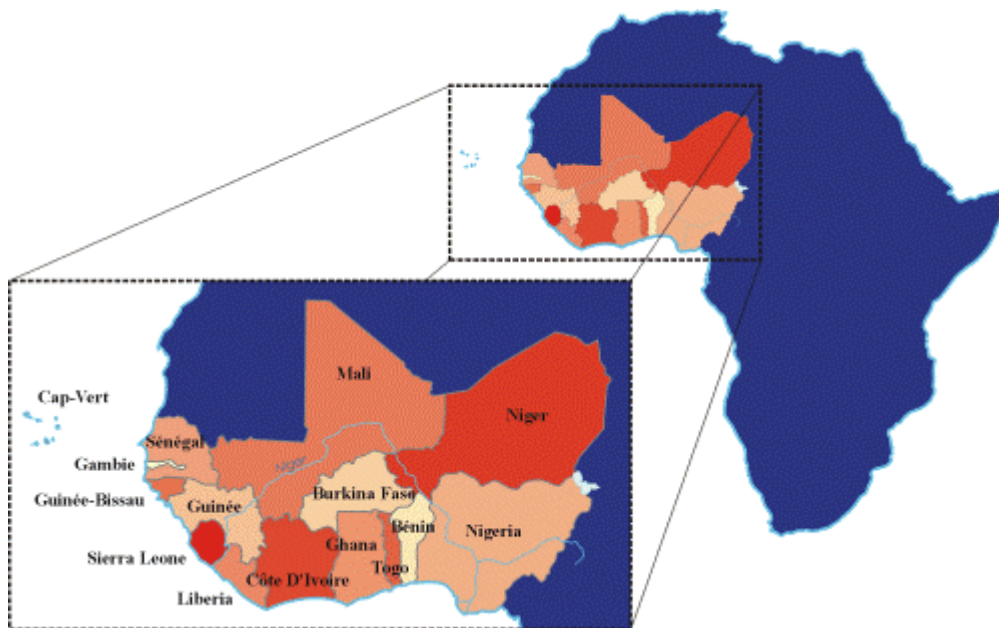
L'UEMOA travaille aussi sur un certain nombre de Directives d'harmonisation dans le domaine des télécommunications.

3.3.2.2 La CEDEAO

La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)¹⁴ est une organisation régionale fondée en 1975. Sa mission est de promouvoir l'intégration économique dans *"tous les domaines de l'activité économique notamment les télécommunications, l'industrie, les transports, l'énergie, l'agriculture, le commerce, les ressources naturelles, les questions monétaires et financières, les questions sociales et culturelles, ..."*. L'objectif premier de la CEDEAO est la création d'un marché ouest-africain et d'une union monétaire en 2005.

¹³ Voir: <http://www.uemoa.int>.

¹⁴ Voir: <http://www.ecowas.int>.



Les Etats Membres sont aujourd'hui au nombre de 15 et comprennent le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo.

Pour faciliter l'harmonisation des politiques sectorielles nationales, le Conseil des Ministres de la CEDEAO a mis en place le Comité consultatif de réglementation des télécommunications pour assurer une réglementation cohérente et coordonnée des télécommunications dans la Communauté.

Dans tous les pays de la CEDEAO, sauf un, les activités des secteurs de la poste et des télécommunications sont indépendantes et la libéralisation du secteur a commencé dans ces pays. Dix pays sur quinze ont créé des Autorités de réglementation des télécommunications et un processus d'harmonisation de la réglementation des télécommunications a démarré avec la création de l'Association des régulateurs de télécommunication de l'Afrique de l'Ouest – l'ARTAO. Un plan d'action a été élaboré en vue de l'harmonisation des télécommunications au niveau sous-régional.

DISPOSITIONS DU TRAITÉ DE LA CEDEAO SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS

CHAPITRE VII – COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS, DES COMMUNICATIONS ET DU TOURISME

Article 32 – Transport et communications

1 Dans le but d'assurer l'intégration harmonieuse des infrastructures matérielles des Etats Membres et de promouvoir et de faciliter la circulation des personnes, des biens et des services à l'intérieur de la Communauté, les Etats Membres décident:

- a) d'élaborer des politiques, lois et réglementations communes en matière de transport et de communications.

...

Article 33 – Postes et télécommunications

...

2 Dans le domaine des télécommunications, les Etats Membres devront :

- a) développer, moderniser, coordonner et normaliser leurs réseaux nationaux de télécommunication afin de fournir des liaisons fiables entre les Etats Membres;
- b) achever, au niveau de la distribution, la section du réseau panafricain de télécommunication située en Afrique de l'Ouest;
- c) coordonner leurs efforts en ce qui concerne l'exploitation et la maintenance de la partie ouest-africaine du réseau panafricain de télécommunication et la mobilisation des ressources financières nationales et internationales.

3 Les Etats Membres décident aussi d'encourager la participation du secteur privé à offrir des services postaux et de télécommunication, en tant que moyen permettant d'atteindre les objectifs fixés dans cet article.

Source: <http://www.ecowas.int>.

En plus du traité, les Ministres de la CEDEAO ont décidé avant tout:

- D'harmoniser au niveau local les cadres réglementaires et les institutions.
- D'élaborer un plan réglementaire régional – le Groupe de travail de la CEDEAO sur les TIC a été créé en vue d'harmoniser les politiques des pays membres en matière de TIC.
- D'encourager la concurrence.
- De faciliter la construction d'une infrastructure fédératrice régionale qui soit robuste et suffisamment grande pour assurer une connectivité transfrontalière homogène.
- D'installer obligatoirement un câble à fibres optiques sur les lignes d'alimentation qui acheminent l'électricité entre les pays (là où elles existent) pour réduire les coûts liés aux droits de passage.
- D'accorder aux investisseurs qui souhaitent opérer dans plusieurs pays de la région un statut prioritaire dans l'octroi des licences d'exploitation.

La CEDEAO est en train d'exécuter un certain nombre de projets, dont le projet d'harmonisation des télécommunications de la CEDEAO qui comprend l'établissement d'un plan et d'un projet de calendrier pour l'harmonisation des politiques de télécommunication dans la CEDEAO. Une étude qui évalue les différents modèles d'harmonisation a été faite; elle formule des recommandations pour parvenir à un secteur harmonisé des télécommunications dans la région de la CEDEAO.

3.3.2.3 L'ARTAO

L'Assemblée des régulateurs de télécommunication de l'Afrique de l'Ouest (ARTAO)¹⁵ a été fondée en 2002 en vue d'instaurer une coopération entre les Etats d'Afrique de l'Ouest dans le domaine de la réglementation des télécommunications. Elle est destinée à promouvoir le développement continu des TIC dans la sous-région de l'Afrique de l'Ouest. Un autre élément a été pris en considération: si les pays de la région devaient contribuer de manière significative – maintenant et à l'avenir – à la construction de l'environnement mondial des télécommunications, il fallait une plate-forme pour coordonner les positions régionales avant leur participation aux conférences mondiales sur les TIC.

L'ARTAO a l'intention de se convertir en un forum majeur des régulateurs de la région qui pourront ainsi y échanger des idées et élaborer des plans sur les questions réglementaires et techniques propres à accélérer le développement des infrastructures dans la région. L'Association cherche aussi à encourager des normes uniformes qui faciliteront le déploiement de systèmes et services TIC interopérables et, ce faisant, d'accélérer le développement des infrastructures dans la région. Grâce à l'ARTAO, un plus grand nombre de pays pourront profiter des ressources limitées qui sont disponibles pour élaborer des cadres réglementaires permettant de promouvoir le développement du secteur des TIC.

Principaux défis à relever en ce qui concerne la réglementation des TIC dans la région:

- Harmonisation des politiques nationales existantes en matière de TIC, y compris le spectre des fréquences au niveau régional, l'octroi des licences, etc.
- Elaboration de principes communs pour l'interconnexion, l'accès universel, etc.
- Etablissement de responsabilités communes pour les ANR.
- Sauvegarde de l'intérêt des citoyens (contrôle du contenu, tenue à jour des normes, etc.).
- Encouragement à l'investissement en vue de développer des infrastructures et des réseaux pour l'accès aux services et à l'information.
- Utilisation des TIC pour réduire les obstacles liés à la distance entre les populations dispersées.

Dans ce contexte, les objectifs qui ont été retenus pour l'ARTAO sont les suivants:

- Harmoniser au niveau local les cadres réglementaires et les institutions.
- Elaborer le cadre réglementaire régional.

3.3.2.4 Les organisations régionales d'Afrique australe¹⁶

La Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC)¹⁷ est la plus évoluée de toutes les communautés économiques régionales pour ce qui est des activités liées aux TIC. Depuis ses débuts, la SADC a été performante en matière de communications. Elle a créé la Commission des transports et des communications de l'Afrique australe (SATCC), qui est directement financée par les Etats Membres. En août 2001, le Sommet de la SADC a adopté une Déclaration sur la technologie de l'information et de la communication (TIC) et créé un groupe de travail chargé de transformer le document d'orientation en un plan d'action composé de mesures visant à faire de la SADC une économie basée sur l'information.

¹⁵ Voir: <http://www.watra.org>.

¹⁶ Source: Lishan Adam, "ICTs and Regional Cooperation in Africa – Implication for CSOs," Centre for Knowledge Dynamics and Decision Making, Department of Information Science, University of Stellenbosch, République sud-africaine, http://www.ssrc.org/programs/itic/publications/knowledge_report/memos/adammemo2.pdf.

¹⁷ Voir: www.sadc.org.

Le Comité des Ministres de la SADC a aussi créé un Groupe de travail sur la cyberpréparation (composé des représentants du secteur public, de l'industrie, et des milieux universitaires) qui a établi un rapport détaillé sur le niveau de préparation électronique dans la SADC ainsi qu'un Plan d'action.

Autres activités de la SADC dans le domaine des TIC:

- Adoption d'un Protocole de la SADC sur l'éducation et la formation pour promouvoir l'utilisation des TIC dans l'élaboration de programmes d'études, l'enseignement et l'apprentissage.
- Publication, en 1998, du Cadre réglementaire type des télécommunications de la Commission des transports et des communications de l'Afrique australe (SATCC) qui a rendu possible l'établissement d'un cadre réglementaire dans la région. Sur les 14 Etats Membres, 11 disposent de politiques opérationnelles et d'autorités de réglementation autonomes.
- Création de l'Association des régulateurs de télécommunication de l'Afrique australe (TRASA)¹⁸ pour promouvoir l'harmonisation de la réglementation dans la région. La TRASA a élaboré une Loi type sur les télécommunications, conforme à l'esprit du Document de référence de l'OMC sur les services de télécommunications de base. Elle a publié des lignes directrices sur l'interconnexion, les tarifs et un plan de bandes de fréquences pour la gamme de 2,0 MHz à 30,1 GHz. La TRASA a aussi élaboré un projet de lignes directrices sur l'accès et les services universels, la concurrence loyale en matière d'octroi de licences et les prix de gros. Elle élabore actuellement des lignes directrices sur la réglementation dans le domaine des supports hertziens et des satellites. L'Association a aussi noué un partenariat avec NetTel@Africa, plate-forme de cyberapprentissage pour la formation des régulateurs sur des aspects concernant aussi bien les applications des TIC que la gestion du spectre.

Le marché commun pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe est un autre groupe régional qui a coopéré étroitement au développement des TIC dans la région et investi beaucoup de temps et d'énergie dans ce domaine. En 1998, le COMESA a mis en place un réseau de télécommunication régional, connu sous le nom de COMTEL, ayant pour but de faciliter le renforcement des relations commerciales dans la région de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe.

Le COMESA a aussi entrepris activement de développer les capacités des Etats Membres à tirer parti des TIC pour harmoniser et améliorer les systèmes d'information transfrontaliers dans les transports, les douanes, l'importation/exportation et le commerce.

En plus du renforcement des capacités, le COMESA apporte aussi une assistance technique dans plusieurs domaines, dont la gestion des données douanières, la connectivité du réseau et les tarifs.

Plus récemment, le COMESA a lancé des programmes d'harmonisation des politiques en matière de TIC dans la région, cela afin de créer d'importants marchés susceptibles d'attirer les investissements étrangers dans la région. Dans ce contexte et d'après l'exemple de la SADC, le COMESA a rédigé et publié une Politique type en matière de TIC ainsi que des règles et un cadre pour l'octroi des licences. Il a aussi créé une Association des régulateurs de l'information et de la communication en Afrique centrale et orientale (ARICEA) pour encourager l'harmonisation de la réglementation. Cette association s'est inspirée de l'expérience de l'Association des régulateurs de télécommunication de l'Afrique australe (TRASA).

¹⁸ Voir: www.trasa.org.

3.3.3 Méthodes nationales d'octroi de licences dans les pays de la CEDEAO

3.3.3.1 Environnement général de la réglementation dans la région

Aujourd'hui, tous les pays de la CEDEAO ont un projet de loi sur les télécommunications, bien que certains n'aient élaboré ou approuvé aucun document de politique. A l'exception de la Sierre Leone, de la Gambie et du Libéria, ils ont tous à présent adopté un type de loi sur les télécommunications de base. En termes de transparence et de disponibilité de l'information, lorsque l'Autorité nationale de réglementation (ANR) dispose d'un site web, une loi de base est alors généralement publiée. Tel est le cas au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, en Guinée-Bissau, au Mali, au Nigéria, au Sénégal et au Togo.

Le Nigéria a fait un effort particulier pour publier toutes les informations concernant son cadre juridique et réglementaire, y compris toutes les licences (de classe et individuelle) et les lignes directrices en matière d'octroi de licences. Le Mali s'est lui aussi lancé dans un programme de libéralisation et de réglementation efficace du secteur. Le Sénégal a vu la fin du monopole d'Etat et le régulateur analyse à fond le secteur et les questions connexes, en consultant les parties intéressées et en demandant des compétences spécialisées sur des questions telles que le service universel, l'interconnexion, et en particulier sur les mécanismes qui permettront une libéralisation complète de son marché – au point même d'analyser le modèle de la licence unifiée.

Des changements majeurs se sont produits dans le secteur des télécommunications en Afrique de l'Ouest en 2004: des pays comme le Sénégal et la Côte d'Ivoire ont vu la fin du monopole d'Etat, et le Nigéria et le Ghana ont introduit de nouveaux cadres d'octroi de licences et de réglementation pour s'adapter à la convergence et rendre leurs marchés respectifs plus attractifs pour les investisseurs.

En Côte d'Ivoire par exemple, le monopole sur la téléphonie fixe, le télex et l'international a expiré le 2 février 2004. Le 22 janvier 2004, la Côte d'Ivoire a adopté un décret précisant des mesures transitoires pour le secteur, dont la reconnaissance de la nécessité d'adopter un nouveau cadre juridique et institutionnel qui serait mieux adapté à un marché compétitif. Dans ces mesures transitoires il est aussi stipulé que le cadre juridique et réglementaire actuel resterait en vigueur jusqu'à l'adoption du nouveau cadre, ou au plus tard jusqu'au 20 décembre 2004. Pendant cette période, aucune licence ou autorisation ne sera octroyée à de nouveaux opérateurs.

Dans la sous-région de l'Afrique de l'Ouest on trouve encore des pays dont les Autorités de réglementation sont rattachées au Ministère et qui dépendent toujours tant sur les plans financier que structurel de leur Ministère des télécommunications.

En 2003, le Cap-Vert a adopté des lois pour la création de deux organes réglementaires distincts. L'un sera chargé de toutes les questions techniques relatives aux télécommunications (intitulé Instituto das Comunicações de Cabo Verde) et sera rattaché au Ministère chargé du secteur des télécommunications, et le second (intitulé Agência de Regulação Económica) qui couvre plusieurs secteurs, sera chargé de toutes les questions économiques concernant les télécommunications. Ce dernier est rattaché au Ministère des finances.

Le Ghana a lui aussi réexaminé l'organisation des télécommunications au niveau du Ministère. L'ancien Ministère de la communication et de la technologie a désormais une structure éclatée. Le Ministère des télécommunications est chargé uniquement du secteur des télécommunications. Ce nouveau Ministère a pour principale priorité de mettre en place des mécanismes et des incitations propres à attirer les investisseurs vers les zones rurales. Les questions relatives aux TIC ont été transférées au Ministère de la science et de la technologie.

La Gambie et le Niger ont annoncé la création d'un organe réglementaire plurisectoriel.

3.3.3.2 Tendances de l'octroi de licences de télécommunication dans la région

L'octroi de licences de télécommunication dans la région et la réglementation qui l'accompagne se trouvent à différents stades de développement. Certains pays (par exemple, le Cap-Vert et la Guinée-Bissau) sont encore liés par des contrats à long terme avec l'opérateur historique (contrats signés pour 15-20 ans vers la fin des années 80 et dans les années 90, souvent pendant la privatisation de l'opérateur historique) qui leur accorde la quasi-exclusivité sur tous les réseaux et services publics. D'autres (comme la Sierra Leone et le Libéria) sortent non seulement de temps difficiles ponctués de conflits armés avec peu voire aucune infrastructure, mais se trouvent aussi dans une situation ingérable dans la mesure où un trop grand nombre de "licences" a été accordé sans un cadre politique approprié ou en fait en l'absence de base ou de cadre juridique et institutionnel quelconque. D'autres encore (par exemple, le Sénégal et le Nigéria) appliquent les meilleures pratiques internationales en matière de réglementation efficace, notamment en ce qui concerne la libéralisation du secteur et leur gestion de la transition vers une situation de marché compétitif et montrent la voie à suivre. Enfin, le Mali a adopté un régime d'octroi de licences unifiées.

Les paragraphes qui suivent donnent un aperçu général de la situation de chaque pays de la région en ce qui concerne l'octroi des licences et résument les principaux problèmes recensés durant l'analyse¹⁹.

BÉNIN

Depuis 1998, le cadre juridique et réglementaire de la République du Bénin a évolué progressivement vers la libéralisation du secteur des télécommunications, certaines activités étant désormais ouvertes à la concurrence.

En juin 1999, le gouvernement a adopté sa politique stratégique pour le secteur²⁰, qui comprenait les principaux points suivants:

- La décision de séparer le secteur de la poste de celui des télécommunications et d'exploiter séparément leurs activités.
- La décision de privatiser partiellement l'opérateur historique des télécommunications, l'OPT. A ce titre, le gouvernement avait décidé de vendre 30% des parts de l'OPT à un partenaire stratégique (qu'il fallait encore choisir), de garder 20% aux mains du gouvernement, de vendre 12% aux employés de l'OPT et enfin, de placer 38% à la Bourse régionale des valeurs mobilières (BRVM).
- L'option d'accorder le sous-secteur des télécommunications fixes à un deuxième opérateur national était laissée ouverte.

Afin de mettre en oeuvre cette politique, le 31 janvier 2002 le gouvernement a adopté deux textes, à savoir:

- la Loi prévoyant la création de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART)²¹; et
- une Loi fondamentale sur les télécommunications, qui définissait les lois fondamentales relatives à la mise en place, à la gestion et à la fourniture de services de télécommunication, confirmait la libéralisation du secteur, préconisait la concurrence loyale, définissait les

¹⁹ Les informations sur le régime d'octroi de licences de chaque pays n'étaient pas disponibles auprès des pays malgré les demandes adressées aux différents acteurs et parties prenantes. Ces informations pourraient être validées et complétées durant le séminaire.

²⁰ "Note de stratégie de réforme du secteur des postes et des télécommunications" 9 juin 1999.

²¹ D'après nos recherches, cet organe n'a pas encore été créé à ce jour.

régimes juridiques associés aux services de télécommunication, etc. La Loi fondamentale, dans son article 35, fixait également un délai pour la fin de l'exclusivité de l'opérateur historique et permettait ainsi d'ouvrir totalement le secteur à la concurrence.

Malgré l'adoption de ces textes, à l'heure actuelle, le secteur des télécommunications reste structuré autour de deux acteurs principaux: le Ministère des communications et de la promotion des nouvelles technologies et l'opérateur historique, l'Office des postes et des télécommunications du Bénin (OPT). Le Ministère est responsable de la définition de politique du secteur. Il octroie aussi les licences.

En dépit des retards accusés dans la mise en oeuvre de la politique et dans la création des institutions prévues, le Bénin compte trois réseaux mobiles privés dont l'ensemble des connexions dépasse les lignes fixes selon un rapport d'environ 6:1. Un quatrième réseau mobile a été lancé en décembre 2003. Alors que l'infrastructure en lignes fixes du pays est entièrement numérique, elle dessert moins de 1% de la population et entrave fortement l'adoption de l'Internet. Parmi les changements envisagés dans le secteur, il y a lieu de citer le dégroupage du réseau de l'opérateur national et la privatisation de l'entité qui en résultera et qui sera chargée de fournir des services de télécommunications de base.

Le VoIP n'est pas autorisé au Bénin puisqu'il relève encore de l'exclusivité de l'OPT.

La fourniture de l'accès à l'Internet n'entre pas dans le monopole de l'OPT et quelques fournisseurs de services Internet (ISP) sont entrés sur le marché depuis 1997. Plusieurs autres fournisseurs de services privés Internet sont également opérationnels et proposent un accès par le réseau de télécommunication commuté, la boucle locale ou le satellite VSAT.

Il y a plusieurs fournisseurs de services Internet dont l'OPT, l'opérateur traditionnel du gouvernement (www.opt.bj); Firstnet (www.firstnet.bj); Sobiex informatique (www.sobiex.bj); Espace informatique et télécommunications (EIT) (www.eit.bj); et Unitec-Bénin, Afripa-Télécom. Ce dernier offre la technologie VSAT; Firstnet offre des connexions téléphoniques ainsi que des connexions radio permanentes (boucle locale hertzienne) par l'intermédiaire d'UNITEC-Bénin (comme l'OPT); un nouvel opérateur, Global Trading Agency, offre aussi un accès via satellite <http://www.globaltradingagency.biz/fr/INDEX.htm>. Le Campus numérique francophone (Francophone Digital Campus) (www.bj.refer.org) assure la connectivité avec la communauté universitaire, alors que le Ministère du plan (<http://www.planben.gouv.bj>) connecte le gouvernement.

Les connexions permanentes (par radio ou par câbles) sont utilisées par certaines grandes entreprises comme les banques, les institutions internationales, et les fournisseurs de services, ainsi que certains cybercafés. La vitesse de ces connexions varie de 64 kilobit/s à 1 mégabit/s. L'OPT possède environ 20 connexions permanentes (câbles et radio) et Firstnet au moins dix (uniquement radio). Il existe aussi un Centre d'enseignement à distance qui offre à ses clients une connexion satellite de 512 kilobit/s.

BURKINA FASO²²

Bien que le Burkina Faso compte parmi les pays les plus pauvres du monde, l'opérateur de télécommunication de ce pays réinvestit et enregistre une augmentation régulière quoique lente de sa télédensité. Par contre, la téléphonie mobile a connu une croissance remarquable au cours des quelques dernières années, le nombre d'abonnés aux trois réseaux numériques dépassant le nombre

²² Source: Deloitte, Touche and Tohmatsu Study, 2003. "Harmonisation des politiques de télécommunications dans la CEDEAO – Etudes de cas par pays: Burkina Faso".

de connexions à la téléphonie fixe en 2001. Le secteur des télécommunications subit encore des transformations et la privatisation de l'opérateur national est prévue.

Au Burkina Faso, la Loi N° 51/98²³ sur la réforme du secteur des télécommunications avait lancé le processus de libéralisation. Cette loi avait été élaborée en vue de promouvoir les télécommunications comme instrument du développement économique, social et culturel, moyennant:

- L'introduction de la concurrence dans le secteur pour faciliter l'accès des usagers aux nouveaux services de télécommunication.
- L'amélioration du service public par une meilleure couverture nationale des services de télécommunications de base.
- La protection des intérêts des usagers et de la sécurité publique dans le secteur des télécommunications.
- La mise en oeuvre des principes du service universel par la fourniture de services de base à des prix raisonnables.

Cette loi a modifié profondément le secteur des télécommunications au Burkina Faso, ouvrant le secteur aux opérateurs privés.

Un régulateur national, ARTEL (Autorité nationale de régulation des télécommunications) a été mis en place en décembre 1998. ARTEL a accordé deux licences d'exploitation et résolu plusieurs problèmes juridiques – en faveur d'opérateurs privés. Elle a décidé que les opérateurs privés devraient obtenir les mêmes avantages que les autres fournisseurs, comme des tarifs réduits sur l'international à certains moments de la journée et que tous les services devraient être accessibles à partir de publiphones.

Les trois acteurs intervenant dans le secteur des télécommunications sont: l'ONATEL (l'Office national des télécommunications, avec Telmob sa filiale pour la téléphonie mobile, et deux services mobiles privés, CelTel et TéléCel. Quatre-vingt-un pour cent des lignes téléphoniques du Burkina Faso se trouvent à Ouagadougou, et seuls 170 des 300 districts du pays sont desservis par une connexion de téléphonie fixe. Aujourd'hui, l'ONATEL reste placé sous le contrôle de l'Etat. Il a été en partie privatisé en 1998 et a reçu un monopole pour les lignes fixes, la télécopie, le télex, les télégrammes, les liaisons internationales et l'accès satellite jusqu'en décembre 2005, cela afin d'avoir suffisamment de temps pour s'adapter à une situation de marché concurrentiel.

Telmob, filiale de l'ONATEL pour la téléphonie mobile, a été créé en 1996 et détient environ 37% du marché de la téléphonie mobile.

Sur les deux opérateurs privés, CelTel (filiale de MSI Cellular Investments Holdings BV) a commencé à fonctionner au Burkina Faso en janvier 2001 et couvre 24 régions. On estime qu'il a acquis 40% des parts du marché. TéléCel (partie du groupe Atlantic Telecom de Côte d'Ivoire) pour sa part, a commencé à fonctionner au Burkina Faso en décembre 2000 et détient aujourd'hui 22% des parts du marché.

La majorité du capital de ces sociétés provient de sources privées. La politique d'investissement du Burkina Faso a été conçue pour attirer les investissements étrangers – les sociétés obtiennent une exonération fiscale pendant les cinq premières années et peuvent rapatrier les bénéfices.

L'arrivée des téléphones mobiles a occasionné un essor du secteur des télécommunications. L'ONATEL avait limité l'ouverture de ses lignes en disant qu'il voulait laisser aux nouveaux opérateurs le temps de s'installer. Mais dans le même temps, il les a soumis à plusieurs contraintes:

²³ Voir aussi: <http://www.artel.bf>.

les services publics étaient autorisés uniquement à s'abonner à TelMob, les lignes téléphoniques publiques ne pouvaient appeler que des numéros TelMob et les opérateurs privés devaient payer davantage pour accéder aux lignes internationales.

Les procédures d'octroi de licences sont très clairement définies au Burkina Faso. Les droits d'installer et d'exploiter des réseaux de télécommunication sont accordés sur la base d'une mise en concurrence. Les prescriptions et les conditions sont définies par le Ministre des télécommunications. L'évaluation des propositions est faite par une commission d'évaluation. L'autorisation est accordée par le Ministre des télécommunications et peut être révoquée ou suspendue par le Ministre, avec l'accord de l'opérateur concerné, ou si l'opérateur concerné a reçu une notification de suspension d'activités, par le régulateur.

Téléceland et CelTel (opérateurs privés de téléphonie mobile) ont reçu leurs licences conformément aux conditions précitées, alors que Telmob (secteur des services mobiles de l'ONATEL) opère sans licence – situation que les opérateurs privés désapprouvent fortement. Un autre problème en suspens tient au fait que l'ARTEL a été incapable de résoudre la question du refus opposé par l'ONATEL de payer des redevances de licence au prétexte que le gouvernement n'avait pas réglé certaines factures à l'ONATEL. Les opérateurs privés se sont acquittés régulièrement de leurs redevances de licence – on voit ainsi clairement le manque d'indépendance financière de l'ARTEL et son aptitude ou son inaptitude à régler efficacement le secteur.

CAP-VERT

Le Cap-Vert a connu un développement remarquable de son secteur des télécommunications et, en 1996, il est devenu le pays le moins avancé (PMA) ayant la plus forte densité téléphonique, position qu'il occupe encore.

Cabo Verde Telecom (CVT), opérateur qui détient le monopole, a obtenu de bons résultats et fourni au pays une infrastructure de télécommunication moderne. Pourtant, il faut tenir compte des conséquences inévitables liées au monopole, y compris des prix plus élevés, le manque d'entreprises secondaires et l'absence d'innovations. Au Cap-Vert, la téléphonie mobile ne représentait que 33% de tous les abonnés au téléphone à la fin 2001, l'un des pourcentages les plus faibles parmi les PMA et les nations africaines²⁴. Bien que ce pourcentage s'explique en partie par la densité de lignes fixes relativement élevée du pays, il indique aussi une croissance limitée dans le secteur de la téléphonie mobile. L'Internet est confronté aux mêmes obstacles, et compte tenu de l'état très développé de son infrastructure, il est surprenant que le Cap-Vert n'ait pas un niveau de pénétration plus élevé, qui s'est établi à 2,7% à la fin de 2001. Bien que l'on observe un bon niveau de connaissance de l'Internet chez les hauts fonctionnaires et que de nombreux fonctionnaires utilisent l'intranet de l'Etat, le niveau de connaissance de l'Internet parmi la population a besoin d'être relevé. Par ailleurs, il existe très peu de lieux publics d'accès à l'Internet.

Dans deux secteurs – la téléphonie mobile et l'accès à l'Internet – les prix pratiqués au Cap-Vert sont supérieurs à ceux des pays de référence et empêchent le pays de bénéficier pleinement de ces technologies. A la fin de 2001, on comptait environ 32 000 abonnés au téléphone mobile pour un taux de pénétration de 7%.

Pour consolider les avantages obtenus en raison du développement des infrastructures et passer à un niveau supérieur, le Cap-Vert a besoin d'ouvrir son marché à la libéralisation et de résoudre les problèmes liés aux restrictions juridiques existant dans le domaine des TIC. Alors que CVT détient le monopole juridique jusqu'en 2021, nombreux sont les arguments en faveur de l'introduction de la concurrence dès maintenant et il y a urgence en la matière.

²⁴ Source: <http://www.itu.int/ITU-D/ict/cs/capeverde/>.

En l'an 2000, CVT, qui fournissait au moins un téléphone dans la totalité des 241 communautés de plus de 200 habitants, s'était acquitté de son obligation en matière d'accès universel. Malgré les conditions topographiques difficiles des îles, CVT a même, dans certains cas, installé des téléphones dans les villages de moins de 200 habitants. De plus, CVT a desservi la plus grande partie du territoire du pays avec un réseau cellulaire mobile GSM.

Cabo Verde Telecom détient le monopole pour la fourniture des services de télécommunication dans le pays, avec une concession qui est valable jusqu'au 1er janvier 2021. CVT a été créé en 1995 lorsque les services postaux ont été séparés de CTT-EP. Il a été partiellement privatisé en décembre 1995 lorsque 40% des parts ont été vendues à Portugal Telecom pour un montant de 20 millions USD.

Le réseau téléphonique du Cap-Vert se situe au quatrième rang mondial des réseaux qui ont connu la plus forte croissance entre 1990 et 2000 (après le Viet Nam, la Chine et le Cambodge), sa télédensité étant passée de 2,4 en 1990 à 14,3 en 2001. Les communications mobiles cellulaires sont arrivées relativement tard au Cap-Vert. Contrairement à beaucoup d'autres pays, la technologie mobile analogique n'a jamais été mise en oeuvre. CVT a lancé son réseau mobile numérique (GSM) à la fin de 1997. La raison du succès limité de la téléphonie mobile tient à l'absence de concurrence. Dans ce domaine, le Cap-Vert se trouve dans une situation tout à fait minoritaire. A la fin de 2001, 65% des pays du monde avaient des marchés compétitifs en ce qui concerne la téléphonie mobile. Il n'existe pas d'obstacle juridique à la concurrence dans la téléphonie mobile puisque ce service n'entre pas dans l'exclusivité accordée à CVT. Cependant, l'absence de système d'interconnexion et les doutes quant à la possibilité qu'un concurrent potentiel puisse offrir des services internationaux ont retardé l'introduction de la concurrence.

Le câble sous-marin à fibre optique Atlantis-II et le satellite Intelsat assurent les communications internationales du Cap-Vert. CVT est l'un des 8 propriétaires du câble qui a un point d'atterrissage à Praia, quartier général de CVT.

N'importe quel fournisseur de services à valeur ajoutée²⁵ peut exercer des activités au Cap-Vert. L'autorisation appropriée sera délivrée sur demande et après une analyse au cas par cas. Le service doit toutefois être offert conformément aux conditions énoncées dans les lois et textes réglementaires applicables. Pour les fournisseurs de services Internet, une simple autorisation du gouvernement suffit, comme cela est indiqué dans l'article 3 du décret gouvernemental 69/95.

La réglementation de l'Internet au Cap-Vert prévoit l'établissement d'un Code de pratique auquel tous les ISP doivent adhérer et qu'ils doivent respecter. Les services informatifs doivent être différenciés des services commerciaux et des services de divertissement. Il est toutefois intéressant de noter que les ISP ne sont pas autorisés à utiliser les circuits loués ou les connexions téléphoniques offerts par l'opérateur historique pour un autre usage que celui pour lequel ils ont été demandés.

La Loi de base sur les communications dispose dans son Article 26 que l'opérateur historique doit interconnecter tous les autres opérateurs de télécommunication dans les mêmes conditions de compétitivité. L'opérateur historique ne peut pas prendre de mesures de nature à empêcher la concurrence au Cap-Vert et il lui est interdit d'abuser de son pouvoir ou d'exercer une position dominante.

²⁵ Le Décret 70, approuvé le 20 novembre 1995, fixe les modalités et conditions relatives aux services à valeur ajoutée. L'Article 2 de la loi définit ces services comme suit: "Tous les services de télécommunication ayant pour seul support les services de télécommunications de base ou des services complémentaires et qui ne nécessitent pas l'installation d'infrastructures séparées mais qui diffèrent des services supports".

Le secteur des télécommunications de la Côte d'Ivoire a connu des changements et a été libéralisé. Au milieu de l'année 2003, trois opérateurs de services mobiles, qui ont tous obtenu une licence en 1996, avaient connecté presque 1,1 million d'abonnés, soit plus que trois fois le nombre de lignes fixes mises en oeuvre par CI-Télécom. En raison du coût élevé de l'accès et de la disponibilité des installations de lignes fixes, la pénétration de l'Internet, surtout pour les particuliers, reste très faible. Des changements majeurs, dont l'octroi d'une licence à un deuxième opérateur de téléphonie fixe, puis la poursuite du désengagement de CI-Télécom de la part du gouvernement ont eu lieu en 2004 après la fin du monopole de CI-Télécom.

En Côte d'Ivoire, l'opérateur historique ainsi que les opérateurs de services mobiles sont pour la plupart la propriété d'investisseurs étrangers. La libéralisation du secteur des lignes fixes est en cours et a été lancée en 1997 lorsque l'opérateur historique a été privatisé et qu'un contrat de concession a été signé avec France Télécom. La concession accordait une période d'exclusivité de sept ans à l'opérateur historique. L'exclusivité pour la passerelle internationale a également été accordée jusqu'en 2004.

La Côte d'Ivoire a pris les engagements suivants dans le cadre de l'Accord sur les télécommunications de base de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS):

- Le service de téléphonie vocale sur l'infrastructure du réseau fixe et le télex seront fournis dans le cadre d'un monopole pour sept ans mais seront ensuite ouverts à la libre concurrence.
- La concurrence totale (sans mise en oeuvre graduelle) à partir de 2004 sera ouverte à tous les autres services de télécommunications de base, y compris la transmission de données, tous les réseaux et services mobiles, les services de transmission vidéo ainsi que les services par satellite dont les liaisons, la capacité et les stations terriennes.
- Le Document de référence sur les principes de réglementation.

En dépit du fait que la Côte d'Ivoire semblait se préparer pour la période postérieure à 2004, le cadre réglementaire doit encore être révisé en profondeur si ce pays veut tenir les engagements qu'il a pris.

Les trois premiers opérateurs de services mobiles cellulaires de Côte d'Ivoire ont été choisis de façon informelle. Avant 2001, ils exerçaient leurs activités sur la base d'autorisations temporaires accordées par le gouvernement. Ces autorisations étaient accordées sans frais ni dépôt.

Toutefois, la Loi N° 2001-339 du 14 juillet 2001 a instauré le versement d'une redevance pour l'octroi définitif d'une licence. Le Décret N° 2001-409 du 5 juillet 2001 fixait le montant (57 millions USD) et les modalités de règlement pour l'octroi de la licence d'exploitation d'un réseau et prévoyait l'octroi d'une quatrième licence d'exploitation sur un réseau hertzien par le biais d'une vente aux enchères publiques.

Lorsque la Loi N° 2001-339 devait prendre effet, les opérateurs déjà présents en Côte d'Ivoire disposaient d'un délai de trois mois pour s'acquitter des redevances de licence pour leur fréquence 900/1 800 MHz. Les opérateurs étaient tenus de verser 40% de cette redevance lors de l'octroi de cette licence et les 60% restants sur une période de deux ans. L'échéancier devait être négocié avec le gouvernement. Les accords qui en ont résulté ont été approuvés par un décret des Ministères des communications et des finances, si nécessaire.

²⁶ Source: Deloitte, Touche and Tohmatsu Study, 2003. *"Harmonisation des politiques de télécommunications dans la CEDEAO – Etudes de cas par pays: Côte d'Ivoire"*.

Les textes ne fixaient aucun délai pour la délivrance des licences.

Actuellement, les opérateurs versent à l'ATCI des frais de gestion correspondant à 0,5% des recettes, une redevance de 2% à un Fonds pour le service universel (Fonds de désenclavement) et de 0,5% pour la formation dans le secteur.

GAMBIE

Bien que la Gambie possède un réseau à 100% numérique depuis 1995, son pourcentage de pénétration de la téléphonie fixe reste faible puisque moins de 50% de la demande est satisfaite. Gamtel, l'opérateur historique, est encore propriété de l'Etat et fournit pratiquement tous les services de télécommunication. Les deux réseaux mobiles du pays – exploités par Gamtel et Africell Gambia – comptaient à eux deux moins de 74 000 abonnés à la fin de 2002. Un marché Internet – également petit – est desservi par quatre ISP commerciaux.

Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de politique cohérente et claire en matière d'octroi de licences en Gambie. Le coût et le nombre de licences, la procédure d'octroi de licences proprement dite et le texte de la licence dépendent de l'influence et de la volonté politiques, et sont déterminés sans fondement juridique et sur la base du cas par cas. En dépit du fait que l'industrie des (télé)communications a subi des changements importants, la situation actuelle manque encore de clarté.

En réalité, la législation actuelle qui s'applique toujours au téléphone et à la télégraphie se trouve dans des textes archaïques, à savoir:

- Loi de 1887 relative au télégraphe (protection des messages).
- Loi de 1913 relative à la station télégraphique.
- Loi de 1950 relative au téléphone.

Aujourd'hui, il existe deux licences pour la fourniture de la téléphonie mobile, dont une est détenue par GAMCELL (filiale de GAMTEL) et l'autre par AFRICELL. Plusieurs licences ont également été octroyées à des ISP et à certaines entités pour l'utilisation des microstations.

Il n'existe aucune licence, autorisation ou procédure concernant le rappel et le VoIP, même si on peut penser que de tels services existent.

La situation en ce qui concerne l'octroi de licences pour la téléphonie mobile est telle que les deux licences en question ont été accordées sans aucune analyse du marché pour décider du nombre approprié de licences; de plus, il n'a pas été tenu compte de la disponibilité du spectre et il n'y a pas eu de procédure de sélection objective.

Bien qu'une licence ait été octroyée à GAMCELL pour l'installation et l'exploitation d'un réseau GSM 900, aucune politique claire n'a encore été définie en ce qui concerne l'octroi de la licence à l'opérateur historique et rien n'a été décidé quant à la définition de nouveaux droits et obligations possibles pour l'opérateur et de surcroît, aucun calendrier n'a été arrêté en ce qui concerne les futurs droits à caractère monopolistique de l'opérateur historique. Rien n'a été prévu à cet égard dans le projet de Loi sur les télécommunications.

Ces licences semblent avoir été octroyées sans fondement juridique et apparemment au cas par cas, sans ancrage légal, et à ce titre, elles n'ont pas le poids légal qu'elles devraient avoir. Aucune analyse n'a été faite, ni sur la taille du marché, ni sur la disponibilité du spectre pour les services.

Bien que les accords d'interconnexion existants soient généralement et théoriquement en conformité avec les normes internationales, elles ne sont ni appliquées ni respectées rigoureusement et le vide juridique dans lequel les opérateurs de télécommunication doivent travailler augmente les risques d'exploitation et affecte à la fois leurs résultats financiers et opérationnels.

Un certain nombre de difficultés se sont déjà posées dans le cadre de la compétitivité du marché de la téléphonie mobile et dans les relations avec l'opérateur historique. A titre d'exemple il y a lieu de citer la controverse autour des redevances de licence²⁷ et les problèmes concernant l'interconnexion entre un des opérateurs de téléphonie mobile en particulier et GAMTEL. En outre, jusqu'à présent, aucune mesure légale n'a été prise pour contrôler les sociétés qui exercent leurs activités sans licence ou pour leur infliger des sanctions, essentiellement en raison de l'absence d'un cadre juridique approprié administrant le secteur, mais aussi en raison du manque d'intervention de la part des autorités.

De ce fait, les nouveaux venus sur le marché et les investisseurs potentiels dans le secteur n'ont pas une vision claire des conditions du marché et de l'octroi des licences, ou des paramètres d'exploitation, y compris des exigences d'interconnexion avec l'opérateur téléphonique historique.

*GHANA*²⁸

Parmi les quatre pays africains, le Ghana est le seul dont le marché des télécommunications ait connu une libéralisation importante. Il a ouvert la voie à la libéralisation et à la déréglementation en Afrique avec la privatisation de Ghana Telecom en 1996. Aujourd'hui, avec deux opérateurs nationaux et quatre réseaux mobiles, la croissance annuelle a été significative, notamment dans le secteur du mobile où le nombre de lignes dépasse celui des lignes fixes à raison d'environ 2 contre 1. Les deux opérateurs nationaux (Ghana Telecom et Westel) détenaient le duopole sur le service international jusqu'en février 2002.

Depuis 1994, le nombre d'abonnés à la téléphonie fixe a augmenté, passant d'environ 50 000 à 275 000 et, pendant la même période, le nombre d'abonnés au mobile est passé de 2 000 à plus de 300 000. Le Ghana a été l'un des premiers pays d'Afrique à se connecter à l'Internet.

En définitive, on peut parler d'un exemple de réussite. Cependant, les objectifs fixés par le gouvernement n'ont été atteints qu'en partie seulement – en particulier pour ce qui est du développement en zones rurales – et la qualité de service reste faible et s'est même détériorée par rapport à certains indicateurs. On relève donc une insatisfaction très répandue à l'égard du développement des télécommunications en général au Ghana parmi les usagers ainsi que chez les décideurs politiques et les administrateurs.

Les efforts déployés par le Ghana pour déréglementer et libéraliser le secteur de ses services de télécommunication ont commencé en 1994 lorsque le Ministère du transport et des télécommunications a lancé le Programme de développement accéléré (ADP).

En ce qui concerne les accords internationaux sur les télécommunications, le Ghana est signataire de l'Accord sur les télécommunications de base de l'OMC (ATB). Plus précisément, le Ghana a pris les engagements suivants:

- Fourniture par les opérateurs en situation de duopole de services longue distance locaux, nationaux et internationaux et de services de circuits loués privés pour une période d'exclusivité de cinq ans qui a pris fin en 2002. Des fournisseurs supplémentaires de

²⁷ Africell, par exemple, a reçu en 2003 une lettre du Ministère en vertu de laquelle les redevances de licences étaient multipliées par deux sans qu'aucune notification préalable ou explication n'ait été fournie. Des discussions ont eu lieu sur le sujet mais il semble que les arguments avancés n'aient pas été pris en considération.

²⁸ Sources: WDR Dialogue Theme 2003 – Discussion Paper for WDR (0305): "Telecom developments and investments in Ghana" Godfred Frempong & Anders Henten at: <http://www.regulateonline.org> and Source: Deloitte, Touche and Tohmatsu Study, 2003. "Harmonisation des politiques de télécommunications dans la CEDEAO – Etudes de cas par pays: Ghana".

services locaux peuvent recevoir une licence pour couvrir les zones mal desservies où les opérateurs en situation de duopole n'ont pas accepté le droit de préemption.

- Concurrence totale en ce qui concerne la transmission de données, l'Internet et l'accès à l'Internet (à l'exclusion des services vocaux) et la téléconférence.
- Fourniture de services mobiles (terrestres et par satellite) y compris les services de données mobiles, les services fixes par satellite, la radiomessagerie et la téléphonie cellulaire sous réserve que les services vocaux transfrontaliers ne puissent être fournis que dans le cadre d'accords commerciaux avec les opérateurs en situation de duopole.
- Document de référence sur les principes de réglementation.

En 1996, le Ghana a privatisé son entreprise d'Etat pour les télécommunications en vendant 30% de Ghana Telecom à Telekom Malaysia, en accordant une licence à un deuxième opérateur de réseau, et en permettant à de nombreuses entreprises de services mobiles d'entrer sur le marché. Les réformes ont apporté des résultats mitigés et le Programme n'a pas produit les effets escomptés, à savoir:

- Les obligations de licence n'ont pas été remplies.
- Les opérateurs en situation de duopole n'ont pas réussi à introduire une véritable concurrence.
- De longues périodes d'attente s'appliquent aux nouveaux demandeurs pour la prestation d'un service.
- Frais d'accès élevés et corruption.
- Mauvaise qualité du service.
- Précarité de l'Agence de réglementation.
- Mauvaise gestion de l'interconnexion et du spectre.

La pénétration des lignes de téléphonie fixe a augmenté de façon spectaculaire alors que le nombre d'abonnés à la téléphonie mobile a même dépassé le niveau extrêmement élevé des abonnés au téléphone fixe. Par ailleurs, le réseau n'avait pas atteint les niveaux escomptés par le gouvernement, les activités du deuxième opérateur n'ayant jamais réellement décollé, et le régulateur est resté faible et relativement inefficace. La durabilité de la concurrence est incertaine. Le gouvernement a mis fin à la gestion de Ghana Telecom par Telekom Malaysia et a pris Norway's Telenor comme partenaire stratégique. La signification de ce choix dans la pratique n'est pas claire et la procédure utilisée manque de transparence. Pendant ce temps, certaines compagnies de téléphonie mobile se trouvent dans une situation financière précaire. La concurrence reste relativement forte, mais sa durabilité dépendra de l'engagement futur du gouvernement à la protéger.

L'expiration du duopole a ouvert la voie à l'octroi de licences à un plus grand nombre d'opérateurs, au développement de la concurrence et au renforcement de l'efficacité. Le Ghana revoit actuellement ses politiques, et un projet de politique nationale des télécommunications a été élaboré – projet qui vise à définir une vision d'ensemble pour le secteur, avec notamment la poursuite de la libéralisation dans tous les sous-secteurs du marché des télécommunications, la définition de procédures claires et transparentes en matière d'octroi de licences et le renforcement des attributions du régulateur pour qu'il puisse réglementer efficacement le marché et jouer le rôle d'arbitre entre les différents partenaires du secteur, dont les pouvoirs publics.

Au Ghana, la National Communication Authority (NCA) est responsable de l'octroi et de la gestion des licences. Néanmoins, le cadre réglementaire actuel (le Projet de politique nationale propose un nouveau cadre clair et transparent ainsi qu'une procédure pour l'avenir et comporte des lignes directrices sur la façon d'octroyer des licences pour les différentes activités) ne donne aucune indication détaillée sur la procédure d'octroi de licences, procédure qui n'est pas claire pour les

opérateurs ou le public. A ce jour, il n'existe pas encore de normes publiques pour les licences ni de procédure bien arrêtée.

Les opérateurs de téléphonie fixe et mobile ont besoin d'une licence pour exercer leurs activités, alors que les fournisseurs de services à valeur ajoutée comme le traitement de données, les fournisseurs de transmission et de services Internet n'en ont pas besoin. Des licences spécifiques à l'opérateur, aussi connues sous le nom de licences individuelles, sont octroyées aux opérateurs de téléphonie fixe et mobile²⁹. Elles se présentent souvent sous la forme d'un document de licence "sur mesure" et détaillé accordé par le biais d'une procédure d'appel d'offres. Ces types de licences sont utilisés lorsqu'une ressource limitée comme le spectre doit faire l'objet d'une licence ou que le régulateur ou le gouvernement tient à ce que le service soit fourni d'une façon particulière. Des licences d'exploitation spécifiques ont été octroyées à Ghana Telecom, à WESTEL et à d'autres opérateurs de téléphonie mobile, en précisant leurs droits et obligations.

Un problème majeur du processus de libéralisation résidait dans l'identification détaillée des droits existants et des nouveaux droits de l'opérateur historique, Ghana Telecom. Les droits et obligations ont dû être adaptés à la nouvelle politique du secteur et aux nouveaux régimes réglementaires.

Par exemple, Ghana Telecom a automatiquement reçu une licence d'exploitation pour d'autres services à valeur ajoutée: transmission de données, ISP et téléphonie mobile.

L'octroi d'une licence à Ghana Telecom impliquait un processus de négociations entre Malaysia Telekom et le gouvernement, sans aucune consultation des intéressés quant à la réforme du secteur ou aux droits et obligations de l'opérateur historique dans le cadre du nouveau régime. Malaysia Telekom voulait que son exclusivité et sa puissance sur le marché soient préservées le plus possible.

Le deuxième opérateur de téléphonie fixe WESTEL a aussi reçu une licence d'exploitation des communications longue distance et nationales par lignes fixes. La principale difficulté à laquelle il a dû faire face pendant des années était les obstacles que Ghana Telecom mettait sur son chemin.

Dans le cadre de la procédure d'octroi de licences individuelles, le gouvernement a vendu aux enchères les licences concernant le spectre. Spacefon et Mobitel faisaient partie des gagnants. Il a été demandé aux opérateurs de téléphonie cellulaire d'utiliser le spectre qui leur avait été attribué et d'exploiter les réseaux de téléphonie cellulaire. L'un des problèmes les plus importants dans l'octroi de licences aux opérateurs de téléphonie mobile concernait néanmoins le mode d'octroi, puisque ces opérateurs ne sont pas titulaires d'une licence mais ont besoin d'une "lettre d'autorisation" délivrée par la NCA pour exercer leurs activités. Cette "lettre d'autorisation" qui n'équivaut pas à une "autorisation" ou à une licence de classe, autorise les opérateurs à exercer leurs activités de télécommunication dans le cadre de la loi. Cette lettre constitue une autorisation permanente pour les activités d'exploitation de l'opérateur dès lors que celui-ci se conforme à l'énoncé des conditions qui y figurent. Il s'ensuit que contrairement à la licence, la "lettre d'autorisation" n'énonce pas les obligations et les droits des opérateurs, notamment en ce qui concerne les objectifs de performance. Ces simples autorisations accordées aux opérateurs et le cadre réglementaire qui va très probablement se mettre en place constituent une "ligne de faille" dans le secteur des télécommunications, qui va sûrement donner lieu à des conflits sur les droits contractuels, les dérogations rétrospectives par rapport aux contrats, etc.

Heureusement, l'incertitude qui entoure l'octroi de licences devrait être en grande partie levée avec le nouveau régime réglementaire de la NCA. Dans la partie VI du texte de ce nouveau projet de

²⁹ Source: "3G Mobile Policy: The Case of Ghana" by Chris Addy-Naayo – L'étude fait partie intégrante d'une série d'études de cas sur les télécommunications réalisées dans le cadre du programme Nouvelles initiatives du Bureau du Secrétaire général de l'Union internationale des télécommunications (UIT). Elle est disponible à l'adresse suivante : <http://www.itu.int>.

régime, il est beaucoup question du cadre réglementaire applicable aux licences et à la procédure d'octroi proprement dite qui va permettre à la NCA et au secteur de disposer d'un meilleur outil réglementaire et partant, à la fois, d'une plus grande transparence, d'une plus grande clarté et aussi d'une plus grande certitude. Par exemple, en vertu de la section 100 du Projet de Loi NCAR, la NCA a compétence pour "rejeter ou suspendre une licence" à la suite d'une non-conformité, d'un non-versement des redevances de licence, de fausses allégations, de l'absence d'une lettre de crédit lorsqu'un tel document est nécessaire, de l'absence d'action pour remédier à cette lacune dans un délai de 15 jours, ou pour cause de liquidation.

Le Ghana a également élaboré une nouvelle politique nationale des télécommunications qui vise à encourager la poursuite du développement du marché des télécommunications grâce à une libéralisation active et progressive des segments du marché.

GUINÉE-BISSAU

Le Gouvernement de la Guinée-Bissau a signé, en 1989, une concession de 20 ans avec son partenaire stratégique, Portugal Telecom, donnant pour l'essentiel à la société nouvellement formée une exclusivité totale sur la fourniture des réseaux et des services de télécommunication en Guinée-Bissau pour toute la durée du contrat – 20 ans. Après la fin du conflit armé, cependant, le développement des infrastructures et des services de télécommunication offerts dans le pays a été jugé insuffisant puisque la Guinée-Bissau se trouvait placée loin derrière ses voisins. Le gouvernement s'est attelé à un programme de réformes plus profondes en 1999, en adoptant une Déclaration sur la politique des communications dans le secteur, en optant pour la libéralisation et en cherchant à définir un cadre légal adapté aux nouvelles réalités et technologies dans le secteur aux niveaux national, régional et mondial. Un certain nombre de décrets ont aussi été adoptés; ils visent à compléter la Loi de base et traitent des aspects suivants:

- i) accès à l'activité d'opérateur de réseau et de fournisseur de services de télécommunication à usage public;
- ii) statuts des organes consultatifs et de réglementation du gouvernement.

En plus, compte tenu des progrès et des besoins, d'autres normes ont aussi été adoptées en vue de compléter le nouveau cadre légal. Celles-ci comprennent:

- i) la réglementation des appels d'offres pour l'octroi de licences à de nouveaux opérateurs (en particulier pour les services de téléphone mobile); et
- ii) la réglementation de l'exploitation des différents services de télécommunication (en particulier, pour les services de téléphone mobile).

Un régulateur indépendant, Instituto das Comunicações da Guiné-Bissau (ICGB) a été créé par le Décret en date du 20 août 1999. Le personnel de l'ICGB est limité et, récemment, un certain nombre de changements ont été apportés au Conseil d'administration, conduisant ainsi à des incertitudes et à un manque de transparence quant au responsable de la réglementation du secteur et à ses attributions.

Le différend de longue date avec Portugal Telecom au sujet de la possession de Guiné Telecom semble avoir été réglé au tout début de 2004, Portugal Telecom ayant amorcé un retour et souhaitant se prémunir de toute perte par rapport à son ancien monopole. Quelques licences ont été accordées à d'autres parties intéressées – or, malheureusement, on a relevé aussi des décisions peu claires ainsi qu'un changement de direction dans la politique d'octroi de licences.

Eguitel, par exemple, possède cinq licences d'exploitation de dix ans pour le VoIP, les microstations, le réseau hertzien, les ISP et l'opérateur de télécommunication. Son fondateur a lancé le premier cybercafé et serveur web du pays en 1997. Eguitel a été lancé en 2001 et a mis en oeuvre un réseau hertzien couvrant la capitale Bissau et les zones environnantes. Le deuxième opérateur de

téléphonie mobile, Spacotel (propriété de Canadian Investcom) a obtenu une licence en 1996, mais pour des raisons de guerre civile et d'interconnexion, a juste commencé d'exercer ses activités. Auparavant, l'opérateur historique Guinée Telecom (qui a lancé précipitamment sa propre exploitation de téléphonie mobile) avait refusé de s'interconnecter à Spacotel, en l'ignorant. Cependant lorsque le différend a finalement été réglé³⁰, Spacotel a décidé d'utiliser Eguitel pour les appels internationaux. Il a conclu un accord avec Eguitel pour utiliser à la fois ses réseaux hertziens et ses connexions VSAT et VoIP pour offrir un autre service à Spacotel. Par le biais de Global Sat, il a mis en place les connexions nécessaires afin de créer le nouveau service pour son partenaire. Spacotel proposait les cartes SIM entre 5 et 10 000 FCFA, contre 75 000 FCFA, offre de son rival. Il a vendu ses 9 000 cartes SIM en deux jours. En revanche, Guinée Telecom compte 20 000 abonnés mais estime que le marché peut atteindre la barre des 100 000. L'arrangement conclu avec Spacotel semble avoir causé des désagréments, probablement à Guinée Telecom. La semaine dernière seulement, le régulateur, ICGB, a écrit à Eguitel une lettre révoquant sa licence VoIP, en indiquant que ce dernier n'avait pas payé une partie de sa redevance de licence.

LIBÉRIA

Après douze ans de guerre civile, le système de lignes téléphoniques terrestres du Libéria et son réseau de télévision sont dévastés. Toutefois, la nécessité de disposer de communications fiables et abordables pour les entreprises et les particuliers a entraîné le développement d'un marché de la téléphonie GSM mobile à prépaiement, de récepteurs satellites avec antennes extérieures pour accéder aux émissions de télévisions internationales et à l'Internet, et la prolifération des cafés Internet familiaux qui ne perçoivent que quelques dollars libériens pour envoyer des e-mail ou naviguer sur le Net.

Les différentes sociétés commerciales qui se sont créées en vue de satisfaire les besoins de communication de cette nation dévastée ont profité autant aux entreprises qu'aux particuliers, mais ce phénomène a laissé l'industrie des télécommunications du Libéria dans un état chaotique caractérisé par un monopole virtuel sur le service de téléphonie mobile, l'absence de réglementation, des prix plus élevés que nécessaire, aucune source fiable pour les besoins de communications professionnelles et aucune stratégie de télécommunications pour le long terme.

Après douze années de guerre civile, l'industrie des télécommunications du Libéria se trouve aujourd'hui dans une situation critique. Selon l'option choisie, le secteur tout entier pourra profiter des avantages de la technologie hertzienne ou être ramené à sa situation antérieure peu fiable et inefficace.

Le Libéria n'a pas de politique clairement définie ni de lignes directrices pour le développement du secteur. Il n'a pas non plus mis en place un cadre institutionnel et réglementaire efficace à cet effet. De ce fait, une série de décisions ponctuelles et souvent conflictuelles ont été prises en ce qui concerne la croissance et la gestion du secteur. Il n'existe guère de clarté quant à la responsabilité institutionnelle de la gestion du secteur et l'on relève en fait une grande incohérence et des changements fréquents dans les décisions prises au niveau du Ministère.

Les organismes de surveillance des télécommunications du Libéria comprennent le Ministère des postes et des télécommunications, la Liberian Telecommunications Corporation (LTC) et la Liberian Broadcasting Corporation (LBS). La LTC a été créée en 1973 et constitue une agence quasi indépendante exerçant un contrôle monopolistique sur la fourniture du service de téléphonie terrestre à Monrovia et dans tout le Libéria. Elle contrôle en fait l'industrie des télécommunications du pays. Les principaux partenaires de LTC sont le Gouvernement libérien et quelques investisseurs

³⁰ Voir: <http://www.balancingact.com>.

privés. Le Ministère des postes et des télécommunications a reçu mandat par la loi de fournir des services de télécommunication et postaux au Libéria, mais il est limité sur le plan opérationnel en tant que fournisseur de services ou comme organisme de surveillance. LBS, autre agence quasi indépendante, a été fondée en 1960 en tant que fournisseur national d'émissions de télévision et de programmes de divertissements et d'actualités radio diffusées pour le grand public. Ces trois agences n'ont guère de pouvoir. Des entreprises privées de télécommunication comme l'opérateur de téléphonie mobile Lone Star Communications et d'autres entreprises sont venues combler le vide et conservent une forte emprise sur leurs marchés.

Après la fin de la guerre civile et compte tenu du vif intérêt manifesté par les fournisseurs internationaux de télécommunication de pénétrer sur le marché des télécommunications du Libéria, le Ministère des postes et des télécommunications a dû faire face à des problèmes comme la vente en double de licences de téléphonie mobile GSM à plusieurs entreprises concurrentes, ainsi que la position de monopole occupée par Lone Star Communications. Lone Star avait reçu un monopole théorique sur toutes les licences de téléphonie mobile GSM du régime précédent sans qu'aucune disposition n'exige de la société qu'elle partage ses infrastructures de téléphone mobile.

Aucune réflexion ne semble avoir été faite, jusqu'à présent en tout cas, sur la stratégie de grande envergure à appliquer à long terme pour mettre de l'ordre dans ce secteur. En l'absence d'un régulateur indépendant, d'une politique transparente et d'un cadre et de lignes directrices d'ordre réglementaire, le Ministère a délivré un certain nombre de licences et attribué une portion de spectre sans que les fréquences nécessaires soient disponibles. Ces décisions sont en fait contestées par plusieurs opérateurs en cause. De plus, les licences qui ont été octroyées au Libéria ne reflètent pas un régime clair d'octroi de licences car bon nombre d'entre elles contiennent des autorisations générales pour l'installation et l'exploitation des réseaux GSM, des services Internet, des services de publiphones, des microstations, des passerelles internationales, qui figurent toutes dans les mêmes documents.

Lorsque des licences GSM séparées ont été octroyées³¹, elles étaient basées sur des arrangements bilatéraux négociés entre les parties intéressées et le Ministère, leur prix est généralement inférieur à la normale et révèlent de grandes divergences dans le traitement des opérateurs ainsi qu'en ce qui concerne les conditions afférentes à la licence. En outre, il existe une incertitude concernant l'authenticité des licences³², bien que la plupart des opérateurs titulaires d'une licence pensent qu'ils ont des contrats ayant force exécutoire pour une exploitation GSM dans le pays. Les nouveaux opérateurs titulaires d'une licence sont: Atlantic Wireless/Libercell (AWLI), Celcom, Comium/Libancell, Coastal et Ducor/Celtel. En dépit de ces problèmes, Atlantic Wireless a lancé ses services et compte peut-être déjà environ 5 000 abonnés; Celcom construit activement ses installations et bureaux pour y installer son équipement; l'équipement de Comium a été installé et il attend des précisions concernant les fréquences avant de commencer à exercer ses activités.

En outre, alors que des redevances minimales ont été demandées pour les licences (en moyenne 75 000 USD)³³, aucun des opérateurs titulaire d'une licence n'a été obligé de s'acquitter d'une redevance d'utilisation du spectre. Dans plusieurs cas, de grands blocs de numéros ont été attribués sans frais aux opérateurs.

³¹ A ce jour, 6 licences GSM ont été attribuées.

³² Durant le mois d'août, le Ministre des postes et des télécommunications a publié un communiqué de presse pour révoquer une des licences qui avait été délivrée. Le jour suivant, le Ministre adjoint a publié un second communiqué venant contredire la décision du Ministre.

³³ Les conditions de paiement des licences radio sont tout à fait contradictoires – alors que certains opérateurs titulaires de licences ne devraient payer qu'une seule fois les redevances de licences, d'autres devraient faire des versements annuels.

Les redevances de licence étaient le plus souvent fixées sans analyse détaillée de la valeur réelle de la licence, ou de la valeur économique du spectre. Compris entre 50 K USD et 87 K USD, le barème des redevances n'était détaillé dans aucune licence. Alors que la plupart des licences ne contenaient aucune précision en ce qui concerne la redevance en matière de spectre, certaines licences stipulent que le titulaire est tenu de s'acquitter d'une redevance calculée par un expert indépendant, alors que d'autres ont fixé un prix spécifique de 10 000 USD comme "redevance d'utilisation du spectre". Dans un cas, la licence stipule clairement que le Gouvernement du Libéria (GOL) ou d'autres entités n'imposeront au titulaire aucune redevance ou aucun montant pour l'utilisation des fréquences. Il est arrivé qu'un droit d'inscription de 15 000 USD ait été inclus dans le versement sans qu'aucune précision n'ait été apportée sur ce droit.

Dans la plupart des cas en ce qui concerne le Libéria, rien n'est précisé au sujet des redevances annuelles. Dans un cas particulier, la licence indique clairement que l'opérateur n'est soumis à aucune redevance (autre que la redevance initiale) pendant toute la durée de la licence. Cette "dispense" injustifiée quant à la taxe de renouvellement constitue un traitement discriminatoire majeur par rapport à certains opérateurs et ne favorise pas le développement d'une concurrence loyale dans un environnement libéralisé.

MALI

Jusqu'en 2001, les services de télécommunication étaient fournis par un monopole, la Société des télécommunications du Mali (Sotelma) qui fournissait des services de lignes fixes, des services AMPS ainsi que l'accès à l'Internet.

La Sotelma a été fondée en 1989 et a commencé ses activités en 1990 après la séparation des services postaux et des services de télécommunication. Le réseau exploité par la Sotelma était très petit, 25 000 lignes ayant été installées à la fin de 1998, donnant une télédensité de 0,25 – qui, à l'époque, comptait parmi les plus basses du monde. Un peu plus de 70% des lignes se trouvaient dans la capitale, Bamako et il en restait moins de 7 000 pour servir plus de 90% de la population dans les zones rurales où la télédensité approchait 0,08.

La Sotelma avait aussi obtenu une licence pour la fourniture de services cellulaires sur GSM 900.

En 1998, en raison de la situation inacceptable qui existait dans le secteur, le gouvernement a pris la décision de réformer le secteur des télécommunications en vue de le développer. Le 27 juillet 1998, il a adopté un programme de politique destiné à libéraliser le secteur et à ouvrir tous les segments du marché avant l'an 2000. En outre, il est envisagé de privatiser la Sotelma moyennant une augmentation du capital par un investisseur stratégique. Un régulateur serait mis en place pour gérer un marché compétitif dans lequel plusieurs opérateurs interviendraient. Dans ce contexte, des groupes locaux se sont positionnés pour pénétrer sur le marché qui était auparavant fermé. L'un d'entre eux est Megatel, entreprise basée à Bamako, qui exerce ses activités sur le marché des équipements des locaux d'abonné (CPE). Le Gouvernement du Mali a également demandé à la Banque mondiale de lui fournir une assistance et a préparé un projet dont les composantes importantes sont indiquées ci-dessous: mettre en place un nouveau cadre juridique et réglementaire propice à un environnement dans lequel plusieurs opérateurs interviendront; établir un plan à l'intention du régulateur et concevoir des licences pour les opérateurs; aider le gouvernement à privatiser l'opérateur national des télécommunications par le biais d'une vente stratégique; et préparer une stratégie pour permettre aux communautés rurales et défavorisées d'avoir accès à l'information et aux services connexes.

Le Mali – avec son économie développée, son marché étendu, un processus politique plus actif et des médias bien développés – a semblé intéressant pour les investisseurs dans le secteur des télécommunications. Il possédait de bonnes recettes procurées par l'exportation de coton et d'or et entretenait de bonnes relations avec la communauté des donateurs.

Toutefois, malgré l'enthousiasme du gouvernement en faveur d'une réforme des télécommunications et beaucoup de travail technique, les paroles ne se sont pas transformées en actes et les réformes sont restées au point mort. Deux facteurs ont finalement entraîné un revirement: la nécessité pour le gouvernement de maintenir de bonnes relations avec les donateurs et la vive émotion exprimée par les syndicats.

En août 2002, le Mali avait engrangé 44 millions USD avec la licence accordée à un deuxième opérateur national des télécommunications, parallèlement à l'opérateur d'Etat qui devait encore être privatisé. Le cas du Mali illustre comment des réformes qui n'ont pas abouti peuvent être remises en route grâce aux incitations et aux pressions de la société civile et des donateurs. Il illustre aussi l'importance de la diffusion de l'information via les médias, de la synergie de groupe et l'établissement d'un consensus par le dialogue et la consultation à l'échelle du pays et enfin, d'un engagement politique de haut niveau.

NIGÉRIA

Le Gouvernement du Nigéria s'est engagé à réformer son secteur des télécommunications qui est sous-développé et a déjà procédé à plusieurs changements positifs. La libéralisation en cours du secteur des télécommunications du Nigéria a débouché sur un environnement où plusieurs opérateurs coexistent, la fin progressive des monopoles, l'instauration d'une concurrence saine, le renforcement des investissements dans le secteur, une plus grande sensibilisation des consommateurs, l'amélioration de la qualité de service offerte, de meilleurs choix pour le public et, enfin, une disponibilité plus généralisée des services de télécommunication dans le pays, surtout dans les zones rurales.

Le marché des télécommunications nigérianes est fortement déréglementé, la Nigerian Communications Commission (NCC) ayant octroyé une licence à un large éventail d'opérateurs de télécommunication. Le marché des télécommunications du pays a subi des changements radicaux au cours des quelques dernières années. Les licences pour l'infrastructure constituent la principale option choisie par la NCC pour atteindre son objectif qui est d'augmenter la pénétration et l'accès de la téléphonie au Nigéria. Depuis les débuts de la libéralisation, la concurrence a été introduite dans le marché de la téléphonie mobile, un deuxième opérateur national (SNO) et deux opérateurs longue distance nationaux ont reçu des licences et la sous-traitance de la gestion de Nitel a été achevée. Plus de 200 sociétés ont obtenu des licences pour la fourniture de services à valeur ajoutée, de services de téléphonie communautaire et rurale ainsi que de services de télécommunication aux niveaux régional et national. Depuis l'octroi de licences à trois réseaux GSM en 2001, quelque 2,5 millions de nouvelles lignes ont été connectées. L'investissement privé dans l'industrie des télécommunications du Nigéria a atteint le montant record de 4 milliards USD en 2003. En 2002, la NCC a également entrepris d'octroyer des licences à des opérateurs de la boucle locale hertzienne fixe.

Le marché nigérian s'est transformé en un marché totalement libéralisé où la loi de la concurrence est devenue prédominante. La NCC a supprimé les obstacles à l'entrée du marché et compte maintenant sur les forces naturelles du marché pour assurer la durabilité de celui-ci. Le Nigéria a opté pour une approche de "répartition élargie des coûts" pour déréglementer le marché des télécommunications, des dizaines d'opérateurs plus petits recevant une licence de façon à pouvoir satisfaire plus rapidement la demande du marché. Bien qu'il ait été possible de répondre à une partie de cette demande, le résultat final est un marché extrêmement fragmenté qui est très difficile à comprendre et à réguler (même avec "la nouvelle politique des communications de 2001").

Malgré la tentative avortée de privatiser l'opérateur historique Nitel, une licence de deuxième opérateur national (SNO) a été accordée à Globacom Ltd en août 2002. De plus, 50 sociétés privées ont reçu une licence pour la fourniture des services de téléphonie fixe.

Le marché regorge d'opérateurs capables de construire des réseaux pour l'accès, le national et l'international. Alors que les opérateurs de téléphonie mobile (MTN et Econet) peuvent construire leur propre ossature nationale, ils font en sorte que Nitel ne puisse pas répondre à leurs besoins en matière de réseaux.

Trois opérateurs de téléphonie cellulaire exploitent leurs services depuis 2001 – Econet, MTN et Rose (Nitel). Rose est la nouvelle marque de Nitel GSM. Quatrième marché du mobile par ordre d'importance après la République sudafricaine, l'Égypte et le Maroc, le Nigéria est aujourd'hui considéré comme étant celui qui progresse le plus vite en Afrique. Avec son énorme population et ses niveaux élevés de demande comprimée, le nombre d'abonnés a, selon les estimations, atteint la barre des 2,5 millions en 2003, ce qui a posé des problèmes en termes de capacité et obligé les opérateurs à suspendre les nouveaux abonnements pour investir fortement dans les infrastructures dans le même temps. Néanmoins, l'infrastructure actuelle des télécommunications du pays continue de poser problème étant donné la taille de la population et la base économique potentielle du pays en Afrique.

La libéralisation du marché des télécommunications nigérianes constitue de nouveaux défis pour tous les opérateurs actuels. MTN, en particulier, a considérablement élargi les enjeux du marché et impose sa dynamique aux autres opérateurs qui se battent actuellement pour cibler leurs activités et devenir ainsi pleinement opérationnels. MTN s'est attelé à une stratégie de marque très percutante qui s'est avérée concluante à tous égards.

Les seuls défis qui demeurent sur ce marché concernent la fourniture instable et médiocre de l'alimentation en énergie et les conditions environnementales qui ont directement pesé sur la stratégie de déploiement du réseau de l'opérateur de télécommunication actuel. MTN a indiqué que les problèmes imprévus d'alimentation en énergie et d'environnement ont occasionné une dépense supplémentaire de 100 millions USD pour la mise en place de son réseau.

*SÉNÉGAL*³⁴

Au Sénégal, comme dans la plupart des pays africains, l'environnement des télécommunications a considérablement évolué. Le Sénégal a développé l'une des infrastructures de télécommunication les plus étendues d'Afrique, la deuxième après la République sudafricaine. Grâce à l'existence d'une infrastructure relativement moderne qui couvre une grande partie du pays, l'environnement technologique est favorable à l'introduction des TIC.

Même si les réformes dans le secteur ont commencé en 1985 avec la fin du monopole des postes et des télécommunications, ce n'est qu'en 1997 que la libéralisation véritable a commencé, avec la privatisation partielle de l'opérateur national, la Sonatel. A la fin décembre 2001, une nouvelle législation nationale des télécommunications (la Loi sur les télécommunications) a été présentée. Elle comportait trois volets principaux. Tout d'abord, elle libérait en partie la transmission internationale VSAT (même si seules les branches locales des organisations internationales peuvent obtenir des licences VSAT), qui constituait jusque-là une des tâches exclusives de l'opérateur historique. Ensuite, elle autorisait l'investissement privé dans la téléphonie rurale, en vue d'améliorer l'accès dans tout le pays. Enfin, elle portait également création d'une agence nationale de réglementation, "l'Agence de régulation des télécommunications (ART)".

Le Sénégal a privatisé son opérateur historique en 1997 et accordé à l'entreprise nouvellement privatisée une exclusivité de sept ans pour les lignes fixes, tout en introduisant une concurrence

³⁴ Source: CENTRE FOR THE DEVELOPMENT OF ENTERPRISE: Fostering and facilitating access on the SAT-3/WASC/SAFE Diagnostic Study – SENEGAL
http://www.spintrack.com/itadvice/reports/Spintrack_Senegal_CDE.pdf.

dirigée sur le marché de la téléphonie cellulaire et une concurrence libre sur les services à valeur ajoutée (SVA).

Les services de téléphonie mobile ont été introduits en 1997 et la concurrence dans ce sous-secteur l'a été en 1999. Depuis l'introduction de la concurrence, le nombre d'abonnés à la téléphonie mobile a augmenté de façon spectaculaire, les lignes cellulaires représentant désormais environ 70% de toutes les lignes téléphoniques. En mai 2001, deux opérateurs de téléphonie cellulaire, un certain nombre de fournisseurs de SVA et des milliers de détaillants exploitant des télécentres sont entrés sur le marché. La réforme a ainsi changé radicalement le paysage du secteur des télécommunications du Sénégal et apporté avec elle une amélioration sensible des performances du secteur. Entre 1997 et 2001, la pénétration de la téléphonie fixe est passée de 1,32 à 2,45 pour cent habitants, alors que la pénétration de la téléphonie mobile est montée en flèche, passant de 0,08 à 4,04.

Les engagements du Sénégal auprès de l'OMC obligent le gouvernement à mettre fin au monopole de la Sonatel dès que possible après le 31 décembre 2003 et au plus tard le 31 décembre 2006. Par ailleurs, en vertu de la Loi sur les télécommunications de 1996, la Sonatel a obtenu une exclusivité de sept ans sur les services de lignes fixes qui devait expirer en 2004. Le Sénégal a respecté cet engagement et l'exclusivité a pris fin en 2004.

L'Agence de régulation des télécommunications (ART) a été créée par la Loi sur les télécommunications de 2001. Avant la création de l'ART, une grande partie des activités de réglementation étaient menées par la Sonatel avec une unité du Ministère des communications – la "Direction des études et de la réglementation de la poste et des télécommunications (DERPT)". L'ART a pour mission de promouvoir et de développer à la fois le secteur de l'informatique et celui des télécommunications, en particulier de créer et de maintenir un environnement d'activités dynamique et compétitif; de fournir des licences aux opérateurs et de gérer le spectre radioélectrique. Elle est également responsable de la protection des consommateurs et de la participation du Sénégal aux accords internationaux dans le domaine des télécommunications.

A part la privatisation partielle de la Sonatel, la seule restructuration majeure du marché qui ait eu lieu avant 2004 était l'octroi d'une autre licence de téléphonie mobile en vue de l'introduction de la concurrence avec le service GSM existant de la Sonatel. Les ISP privés et les télécentres ou bureaux d'appels publics étaient uniquement autorisés à revendre les services de la Sonatel.

La Sonatel occupe une position dominante dans presque tous les secteurs des télécommunications. Jusqu'en 2004, elle possédait un monopole pour la téléphonie fixe; elle détient environ 80% des abonnés à la téléphonie mobile, alors que son ISP "Sentoo" détient 80% des abonnés Internet. Elle n'a pas hésité à utiliser ces atouts pour conserver et améliorer sa position. Sur le marché de la téléphonie mobile, elle a lutté avec acharnement pour éviter l'interconnexion avec le seul concurrent, Sentel, et tous les ISP doivent acquérir la largeur de bande internationale auprès de la Sonatel. La Sonatel est la seule société sénégalaise à faire partie du consortium SAT-3, ce qui lui donne un contrôle exclusif sur le potentiel du câble dans le pays et améliore sa position sur le marché. Puisque la Sonatel étend le réseau en fibre aux pays voisins, elle aura aussi la possibilité d'influer sur l'établissement des prix internationaux dans toute la région.

Dans la Loi sur les télécommunications de 1996, les services mobiles et Internet ont été ouverts à la concurrence, mais la Sonatel était autorisée à conserver son monopole sur les autres marchés – la téléphonie fixe nationale et internationale, les lignes louées et les services satellitaires. En décembre 2002, une commission a cependant été créée par décret présidentiel, en vue d'étudier les possibilités d'octroyer une licence à d'autres opérateurs à partir de 2004. Ce travail est toujours en cours. La Sonatel a conservé son monopole pour la téléphonie fixe jusqu'en 2004 (y compris pour les services internationaux). Par conséquent, on ne sait pas vraiment quand de nouveaux acteurs seront admis sur ces segments, mais selon un engagement pris auprès de l'OMC, une

déréglementation devrait intervenir au plus tard en 2006, alors qu'il est prévu sur le marché que le monopole de la Sonatel en tant qu'exploitant de téléphonie vocale et de données ne dure pas au-delà de 2004. Comme cela a été mentionné plus haut, la concurrence en ce qui concerne la capacité SAT-3 pourrait entrer en ligne de compte, mais comme la Sonatel est le "propriétaire" de cette ressource, il est difficile d'établir comment la réglementation pourrait se traduire dans les faits. S'agissant du marché de l'accès satellitaire, la Sonatel est aussi le seul acteur, mais elle sera soumise à la concurrence en 2004. En conséquence, seules les organisations internationales telles que les ambassades et l'Organisation des Nations Unies ont été autorisées à mettre en oeuvre leurs propres liaisons VSAT.

Les appels d'offres pour les services cellulaires et la procédure proprement dite se sont déroulés de façon transparente, sous la surveillance de la présidence. Il ne s'agissait pas d'une enchère, puisque le prix avait déjà été fixé. L'octroi d'une licence à un troisième opérateur de téléphonie mobile a été programmé depuis longtemps, mais jusqu'à présent aucune procédure n'a été annoncée. Sonatel Mobile, appelée Alizé, a commencé son exploitation en 1996; il occupe désormais le premier rang du marché, comptant plus de 550 000 abonnés en avril 2003. Plusieurs formules sont proposées: formule postpayée (Téranga) et trois formules prépayées (Diamono Classic, Diamono Jeunes et Diamono Pro). La formule postpayée représente 20% des abonnés. Le réseau de la Sonatel couvre maintenant des zones du pays où habitent 90% de la population. Sentel appartient à 75% à Milicom International Cellular et compte environ 150 000 abonnés, soit approximativement 65% et 35% de parts du marché pour les deux opérateurs en situation de duopole. Sentel propose seulement des formules prépayées (Hello One, Hello Diwaan, Hello Prestige et Hello Confort).

La mise en oeuvre du cadre réglementaire a été complexe et incertaine, ce qui a eu des répercussions sur la croissance du secteur de la téléphonie mobile en particulier. La concurrence sur le marché de la téléphonie mobile est encore relativement limitée avec seulement deux opérateurs. Une troisième licence de téléphonie mobile a été prévue en 2000 mais n'a finalement pas été attribuée. La licence de Sentel pour la téléphonie mobile a été retirée par le gouvernement sans notification préalable ou accord du régulateur (DERPT, à l'époque). Cette décision a été confirmée en janvier 2001, bien que Sentel ait toujours continué à offrir ses services, et le sujet est encore en délibération.

En dehors de la fourniture des services de téléphonie mobile et fixe, le marché local des TIC est relativement petit et fragmenté. Dans la mesure du possible, les ISP privés concurrencent avec difficulté la filiale ISP de la Sonatel, Sentoo, puisqu'ils ne sont pas autorisés à installer leurs propres infrastructures ou passerelles internationales. Quelques ISP privés comme WAIT, Metissacana et Inf Inc. ont été obligés de fermer. Sentoo détient environ 80% du marché et les 13 petits ISP ont été obligés d'occuper certains créneaux.

Malgré le monopole de la Sonatel pour la fourniture de la connectivité internationale IP, les prix des lignes louées ont baissé en 2002 après l'ouverture de SAT-3, alors que le Directeur général de l'ART déclarait que le monopole de la Sonatel pour la téléphonie IP internationale allait bientôt prendre fin. De plus, alors que les ISP privés (connexions téléphoniques et lignes louées) sont relativement peu nombreux, il existe beaucoup de cybercafés privés, au moins 200 dans tout le pays.

Puisque l'accès par satellite était placé sous le monopole de la Sonatel, aucune licence VSAT n'a été délivrée. La Sonatel dispose d'une liaison satellite avec WorldCom comme passerelle internationale. Iridium a officiellement commencé ses activités au Sénégal début octobre 1999. Thuraya se prépare à désigner un fournisseur de services au Sénégal.

SIERRA LEONE

En Sierra Leone, la nouvelle Loi de base doit encore être adoptée, ce qui signifie que le secteur est en fait toujours régi par la Loi sur les télégraphes de 1900, Chapitre 164 des Lois de la

Sierra Leone, et la Loi sur la télégraphie sans fil de 1913, Chapitre 165 des Lois de la Sierra Leone ainsi amendées, ainsi que par les règlements élaborés en vertu de ces deux Lois.

Malgré l'absence d'un cadre juridique approprié, 5 licences GSM ont été attribuées au cas par cas en 2002 par le Ministère des transports et communications (MoTC). Aucune analyse n'a été faite en ce qui concerne la taille du marché ou la disponibilité de spectre pour les services en question. Cette tendance s'est poursuivie, d'autres licences ayant été attribuées en 2003 et 2004. L'opérateur de téléphonie hertzienne numérique, Intercellular Nigeria Plc, a, par exemple, reçu une licence d'exploitation pour fournir tout un ensemble de services mobiles cellulaires fixes et une passerelle VSAT pour l'international.

Toutefois, il existe déjà trois opérateurs de téléphonie mobile et un opérateur de téléphonie mobile historique, si bien que les activités d'Intercellular se trouveront réduites du fait qu'il sera implanté à la fois sur le marché de la téléphonie mobile et sur celui de la téléphonie fixe. Son propre accès à une passerelle internationale constituera néanmoins un avantage utile.

En outre, aucune mesure juridique n'a été prise pour surveiller les sociétés qui fonctionnent sans licence ou pour leur infliger des sanctions, essentiellement en raison de l'absence d'un cadre juridique adapté pour régler le secteur.

Les nouveaux venus sur le marché et les investisseurs potentiels dans le secteur n'ont pas une vision claire des conditions du marché et du régime d'octroi des licences, ou encore des paramètres d'exploitation, y compris des obligations d'interconnexion avec l'opérateur téléphonique historique et les autres exploitants de services de télécommunication.

TOGO

Togo Télécom est la société publique nationale responsable de la mise en oeuvre et de l'exploitation des infrastructures et services de télécommunication au Togo. Elle a été fondée à la suite de la séparation des services des postes et des télécommunications en 1996.

Une politique du gouvernement, applicable au secteur des télécommunications, qui a été publiée en 1996 avait conduit à la séparation des services des postes et des télécommunications et à la formation de Togo Télécom.

Le Ministère des mines, de l'équipement, des transports et du logement est responsable du secteur des télécommunications. Après la politique des télécommunications de 1996, une législation a été introduite en 1998 en vue de mettre en place une autorité de réglementation indépendante, la "Cellule de coordination de la réforme des P&T". Cette nouvelle législation encourage la concurrence dans le secteur des télécommunications, et l'opérateur national des télécommunications, Togo Télécom, doit être privatisé.

En janvier 1999, Télécél a reçu une licence pour exploiter un réseau GSM, en concurrence directe avec Togo Télécom qui fournit aussi des services cellulaires.

4 Problèmes majeurs dans l'octroi des licences

4.1 Stratégie d'octroi des licences

La plupart des décisions politiques majeures relatives au développement de la structure du marché du secteur de l'information et des communications, qui comprend mais pas exclusivement les télécommunications, déterminent en définitive le type de régime d'octroi de licences choisi pour appliquer l'option politique qui aura été retenue. En définissant le régime d'octroi de licences et les structures réglementaire pour faire face à l'un ou l'autre problème lié au cadre d'octroi de licences, il est essentiel d'analyser les mécanismes de déclenchement et les motivations de la politique.

4.1.1 Vision du marché

Recommandation

Il faut se rappeler que, dans la plupart des pays, les licences ne constituent qu'un élément du cadre réglementaire. Les autres règles qui régissent les opérateurs sont consignées dans les lois sur les télécommunications, les politiques sectorielles, les règlements, les décrets, les ordonnances, les décisions, les lignes directrices, les orientations et autres décisions de ce genre.

Tout cadre d'octroi de licences doit être défini en vue de faire face aux problèmes spécifiques de la concurrence et de la protection du consommateur qui pourraient se poser et il ne peut donc être élaboré qu'en ayant à l'esprit une vision particulière de la structure du marché libéralisé.

Il faut trouver le juste équilibre entre la facilité de pénétrer sur le marché, la concurrence entre différentes technologies d'accès, l'efficacité technique et la protection du consommateur.

La mise en oeuvre de nouvelles technologies de pointe, de pair avec la libéralisation des marchés et l'introduction de la concurrence a créé de nouvelles exigences pour pénétrer sur le marché de l'information et de la communication et y exercer des activités. La procédure d'octroi de licences vise à répondre à ces besoins. Jusqu'à une période récente, le marché de l'information et de la communication était dominé par des monopoles statutaires, la plupart des services téléphoniques étant assurés par le réseau d'accès de base. Un tel réseau était aussi considéré en règle générale comme un "monopole naturel", réservé exclusivement à l'opérateur d'Etat.

A mesure que leurs marchés respectifs se transforment en marchés plus compétitifs, avec la fin de l'exclusivité de l'opérateur historique, par exemple, au Maroc, en Jordanie, au Sénégal et en Mauritanie, la plupart des pays de la région revoient leur régime d'octroi de licences et de réglementation pour tenir compte des nouveaux arrivants, de la convergence et permettre à leurs populations de disposer de communications modernes.

Le gouvernement du Nigéria, par exemple, s'est montré déterminé à réformer son secteur des télécommunications et a apporté plusieurs changements positifs. Depuis que la libéralisation a commencé, la concurrence a été introduite sur le marché de la téléphonie mobile, un SNO et deux opérateurs longue distance nationaux ont reçu une licence et un accord de sous-traitance pour la gestion de Nitel a été conclu. Plus de 200 sociétés ont obtenu des licences pour fournir des services à valeur ajoutée, de téléphonie communautaire et rurale et des services de télécommunication aux niveaux régional et national. Depuis l'octroi de licences d'exploitation de trois réseaux GSM en 2001, quelque 2,8 millions de nouvelles lignes téléphoniques ont été connectées. L'investissement dans l'industrie des télécommunications du Nigéria a augmenté pour s'établir au niveau record de 1,5 milliard USD en 2003.

Au-delà de l'Afrique de l'Ouest, il existe d'autres exemples intéressants en Afrique, dont la région SADC et certains pays comme Maurice et l'Ouganda.

Depuis le milieu des années 90, la plupart des pays de la SADC ont appliqué une stratégie de "libéralisation contrôlée" dans les télécommunications qui a été exécutée à différentes vitesses selon les pays³⁵. Cette stratégie est préconisée par l'Association des régulateurs de télécommunication de

³⁵ Voir: Hodge, J., 2003 "WTO Telecommunications Negotiations: How Should SADC Countries Respond?", SATRN, University of Cape Town.

l'Afrique australe (TRASA)³⁶ dans son modèle de politique pour les télécommunications. Dans le secteur des lignes fixes, la "libéralisation contrôlée" a signifié:

- la mise en place d'un régulateur;
- la transformation de l'opérateur public en entreprise;
- l'octroi à l'opérateur public d'une période d'exclusivité d'environ cinq ans, étant entendu qu'un partenaire stratégique étranger serait recherché pour contribuer à la compétitivité et au financement de la mise en oeuvre de l'infrastructure pour l'accès universel. L'exclusivité pour le trafic de la téléphonie vocale suppose souvent l'interdiction du protocole Internet (VoIP), la nécessité de faire passer tout le trafic international par l'opérateur public ou de louer leurs installations (y compris les opérateurs de téléphonie mobile et de services à valeur ajoutée);
- l'introduction d'un deuxième opérateur national (SNO) afin de mettre en place une concurrence au niveau des installations pour une autre période d'exclusivité;
- l'introduction de la concurrence sur la revente de la téléphonie vocale et d'une plus grande concurrence au niveau des installations.

En janvier 2003, tous les pays de la SADC avaient exécuté les deux premières phases et entamé les périodes d'exclusivité. Quelques pays ont déjà libéralisé certains aspects plus rapidement. Par exemple, la Tanzanie et le Botswana autorisent la concurrence dans la revente de la téléphonie vocale, le Malawi et la République sudafricaine autorisent la concurrence dans les installations locales pour les districts en zones rurales, alors que la République sudafricaine et la Zambie autorisent le VoIP uniquement dans les zones rurales à faible télédensité. La Namibie s'apprêtait à innover et à adopter directement un environnement plus concurrentiel en 2004.

Dans la téléphonie mobile, la stratégie a été plus libérale dès le début, la plupart des pays ayant commencé par accorder une licence à deux opérateurs avec une période d'exclusivité limitée avant d'accueillir un autre opérateur. En Zambie et en Tanzanie, il n'y pas de restrictions légales quant au nombre d'opérateurs, mais plutôt des limitations en matière de spectre.

Dans de nombreux pays, il existe des restrictions à la prise de participation étrangère qui sont considérées comme étant des limitations de l'accès au marché par rapport aux négociations de l'OMC. Cela peut être légiféré explicitement ou faire partie des exigences de l'appel d'offres de licences. Dans les services de réseau à valeur ajoutée, tous les pays ont adopté une approche très libérale avec comme seules restrictions celles qui découlent du monopole concernant les lignes fixes – restrictions frappant la construction de leurs propres réseaux et le protocole VoIP. Mais comme la concurrence est introduite dans le secteur des lignes fixes, ces restrictions vont disparaître. Enfin, tous les pays sauf la Namibie ont une législation et des méthodes réglementaires qui leur permettent d'être en harmonie avec les principes réglementaires généraux définis dans le Document de référence sur les télécommunications.

Dans le contexte de la politique gouvernementale applicable au secteur, Maurice a modifié la période d'exclusivité de l'opérateur historique. Le gouvernement a donc avancé d'un an la fin du monopole de Mauritius Telecom qui s'est achevé le 31 décembre 2002. Depuis la libéralisation complète du secteur des TIC en janvier 2003, le paysage local des TIC comprend 2 détenteurs de licences pour le RTPC, 3 pour le RMTP, 8 pour la téléphonie LD internationale et 13 pour les fournisseurs de services Internet, dont 1 pour le RTPC, 2 pour le RMTP, 5 pour la téléphonie LD internationale et 6 pour les ISP sont déjà opérationnels. La structure d'octroi de licences a été révisée et un cadre réglementaire adapté mis en place en vue d'assurer une réglementation efficace.

³⁶ Voir: <http://www.trasa.org>.

Cependant, compte tenu de l'évolution constante du secteur des TIC, la procédure réglementaire est considérée comme étant dynamique et peut donc faire l'objet d'adaptations appropriées en tant que de besoin. Les deux premières licences pour la téléphonie LD internationale ont été formellement accordées à DCL et à l'opérateur de téléphonie mobile Emtel en décembre 2003. L'exploitant indien MTNL a reçu provisoirement une licence pour un réseau fixe, la téléphonie LD internationale et la téléphonie cellulaire, ce qui le placerait dans une position lui permettant d'opposer une vive concurrence à l'opérateur historique MT. Conformément aux tendances relevées dans le monde, l'introduction d'une discrimination positive par rapport aux nouveaux venus sur le marché est encore une autre étape envisagée à Maurice dans un futur proche. Une telle position, selon le gouvernement, offrira une base stable pour permettre à la concurrence d'être introduite sur tous les segments de service du secteur mauricien des TIC, cela pour le plus grand avantage des utilisateurs finals.

Le cas de l'Ouganda

L'Ouganda est généralement cité comme un exemple de programme réussi de réformes des télécommunications en Afrique.

Au début de l'année 1996, le Gouvernement a élaboré une politique des télécommunications qui prévoyait notamment:

- que les activités des postes et des télécommunications de l'UPTC seraient séparées, l'objectif étant de créer l'Uganda Post Limited (UPL) et l'Uganda Telecommunications Limited (UTL);
- que l'UTL serait privatisé;
- que le secteur des télécommunications serait libéralisé; et
- qu'un organisme de réglementation du secteur des télécommunications serait créé.

La motivation principale de cette politique était que les services de télécommunication devraient à la fois être abordables et largement accessibles et que la qualité du service – compte tenu de facteurs tels que le temps de connexion et la continuité du service – devrait s'améliorer.

Une référence précise à l'extension du système (c'est-à-dire, accroître la couverture géographique du service) était inscrite dans le document sur la politique des télécommunications. La maximisation des recettes de la privatisation n'y figurait pas – ni explicitement ni implicitement – en tant qu'objectif essentiel. Les principaux objectifs du Gouvernement étaient centrés autour du développement socio-économique et de l'éradication de la pauvreté.

Le cas de l'Ouganda (suite)

En 1997, le gouvernement promulguait la Loi sur les communications, qui avait:

- établi la Uganda Communications Commission (UCC) comme organisme de réglementation du secteur et le Uganda Communications Tribunal en tant qu'organe responsable de la résolution des conflits dans le secteur;
- organisé la constitution en société et la privatisation de l'UTL;
- ouvert le marché à la concurrence pour la téléphonie de base avec l'octroi d'une licence à un deuxième opérateur national (SNO);
- exigé des opérateurs qu'ils fournissent des publiphones et des bureaux d'appel publics ainsi que des services connexes dans les zones rurales; et
- créé un fonds pour le développement des communications rurales, qui serait géré par l'UCC.

Le développement des communications rurales a fait partie du programme de réforme du secteur des télécommunications dès le début. La Déclaration de politique de 1996 insistait sur l'importance de l'accroissement de la couverture géographique du service et la Loi sur les communications de 1997 en précisait la signification concrète.

Dans ce contexte d'une politique déterminée et d'actions concrètes de la part du gouvernement (ex: un régulateur indépendant a été mis en place, les règlements nécessaires ont été adoptés, une vision et une stratégie claires pour le secteur ont été définies et respectées), le marché était prospère.

L'opérateur de téléphonie mobile GSM Celtel, propriété d'un opérateur panafricain, MSICellular, s'est associé à la société d'Etat, Uganda Telecommunications Limited (UTL) en 1995. En 1998, Celtel a ajouté 8 000 abonnés au téléphone cellulaire aux 56 000 lignes installées par UTL, situation qui a été radicalement modifiée avec l'arrivée sur le marché du deuxième opérateur national, MTN, à la fin de cette année-là.

La licence de MTN en Ouganda était assortie d'obligations habituelles de mise en place, qui exigeaient que MTN fournisse 89 000 lignes dans les cinq premières années d'exploitation – tout en laissant à l'opérateur la totale liberté de choisir les solutions techniques, en définissant les objectifs uniquement en termes de qualité de service, de disponibilité et de prix. Il a suffi d'un an à peine après son lancement pour que MTN connecte davantage de personnes qu'UTL avait pu connecter en plusieurs décennies. La tendance à la croissance s'est poursuivie, une croissance de 400% ayant été enregistrée en quatre ans. Le marché de l'Ouganda ne montre guère de signes de stagnation: les opérateurs continuent à élargir la portée de leur réseau en desservant les petites villes (UCC annonce actuellement un taux de couverture nationale de 75%); MTN vient juste de lancer à Kampala le premier service GSM à double bande de l'Afrique et un large éventail de services de données mobiles est à l'étude.

Alors que l'ouverture à la concurrence était un objectif politique majeur, l'idée était que dans la mesure où deux opérateurs nationaux étaient en concurrence directe, on pouvait provisoirement renoncer à une concurrence supplémentaire pour augmenter l'intérêt des possibilités d'investissement (et les obligations).

La situation a néanmoins évolué au cours des dernières années. Récemment, Celtel s'est porté acquéreur d'Infocom, l'un des plus grands fournisseurs de services Internet (ISP) et UTL va bientôt lancer son propre ISP.

Les services SMS à destination des passerelles e-mail fonctionnent déjà (pas toujours de façon fiable) et des services de données mobiles plus ambitieux sont promis. Les opérateurs nationaux MTN et UTL jouissent actuellement de droits exclusifs pour acheminer la téléphonie IP, mais UCC déclare qu'elle négocie avec eux pour accorder ces droits aux ISP; les autorités affirment clairement "que la technologie a quelque chose à offrir et qu'elle devrait être utilisée".

Après 2005, le marché sera davantage libéralisé, l'UCC indiquant qu'elle va probablement octroyer autant de licences que le marché en demande.

Sources: "The Internet in an African LDC: The case of Uganda" at [http:// www.itu.int](http://www.itu.int) Shirley, M., Tusubira, F., Gebreab, F., et Haggarty, L. (2002), "Telecommunications Reform in Uganda", World Bank Policy Research Working Paper # 2864, Banque mondiale

Le principal problème que les régulateurs ont rencontré au cours de la dernière décennie a été celui de la transition du monopole et de la dominance à l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché et à la concurrence réelle. La réglementation des télécommunications avait traditionnellement deux objectifs: en premier lieu, réguler les activités de l'opérateur historique en situation de monopole ou de l'opérateur de réseau dominant; en second lieu, faciliter le développement d'une infrastructure nationale de l'information et l'accès à celle-ci.

Premièrement, lorsque l'opérateur historique occupe une position monopolistique ou est un acteur dominant, la réglementation vise à réduire la possibilité pour l'opérateur historique d'abuser de son emprise sur le marché. Deuxièmement, la réglementation a été utilisée en vue de promouvoir la mise en place des infrastructures nationales de l'information. Elle revêt parfois la forme d'un encouragement à l'opérateur historique d'accélérer la construction du réseau de télécommunication. Il peut s'agir aussi d'autres mesures comme les encouragements dispensés à de nouveaux fournisseurs de services Internet et l'octroi de licences pour des réseaux téléphoniques mobiles cellulaires. Dans tous les cas, un régime de licence bien adapté et clairement formulé ainsi qu'une bonne réglementation sont de toute évidence importants pour promouvoir et faciliter l'accès universel aux réseaux et réduire la fracture numérique.

Les gouvernements du monde entier introduisent des options pour libéraliser le déploiement des installations de réseau d'accès et le Ghana, par exemple, comptait parmi les premiers pays qui ont octroyé une licence à un deuxième opérateur de réseau, Westel. Bien que le modèle le plus courant combine dans une même licence le réseau d'accès avec des réseaux fédérateurs et de transport aux niveaux national et international, à l'heure actuelle, on a tendance à reconnaître que ce sont des segments distincts du marché auxquels toute une série de mesures, régimes d'octroi de licences et réglementations différents peuvent être appliqués.

La concurrence en Amérique latine

Les services de télécommunication étaient fournis au début par des sociétés appartenant à l'Etat, dans le cadre de monopoles. En Amérique latine, compte tenu des objectifs nationaux de sécurité ou éducatifs des gouvernements, l'exploitation de la plupart des services publics étaient assurée par le gouvernement, et les services de télécommunication en particulier étaient réservés à l'Etat puisqu'ils étaient considérés comme étant un secteur stratégique. Par conséquent, l'investissement privé était interdit et les services de télécommunication ne pouvaient être offerts que par le gouvernement, ou dans des cas exceptionnels, en association avec lui. Cette politique générale s'est traduite par un éventail limité de services (c'est-à-dire que seuls des services téléphoniques étaient offerts), un nombre très limité de lignes en service, une très faible pénétration de la téléphonie, des opérateurs inefficaces, une qualité de service médiocre, des coûts élevés d'accès aux lignes téléphoniques (au Pérou, les lignes téléphoniques étaient vendues par des revendeurs pour plus de 1 500 USD).

Compte tenu de l'adhésion de la plupart des pays d'Amérique latine à l'OMC et de leurs engagements ultérieurs pris dans le cadre de l'Accord sur les télécommunications de base, les pays d'Amérique latine ont privatisé leurs monopoles d'Etat et commencé à ouvrir leurs marchés à la concurrence. Il était évident que l'évolution continue des nouvelles technologies ne justifiait ni ne nécessitait plus l'existence d'un seul opérateur en position dominante. La plupart des pays ont également signé le Document de référence, adoptant des politiques qui limitaient le pouvoir des opérateurs dominants par la mise en place d'une réglementation asymétrique, de la réglementation des tarifs, etc.

Les résultats de ces mesures réglementaires peuvent se mesurer à l'aune d'indicateurs tels que le niveau des tarifs, la pénétration de la téléphonie et le niveau de concurrence sur le marché, par exemple.

La concurrence en Amérique latine (suite)

La libéralisation des marchés des télécommunications en Amérique latine s'est faite progressivement. Les premiers pays où de nouveaux opérateurs ont été autorisés à pénétrer sur le marché ont été le Chili (1987) et la République dominicaine (1988), suivis de la Colombie (1994, pour la téléphonie locale et 1997, pour la téléphonie longue distance), qui ont continué d'appliquer une forme mixte de participation gouvernementale, ou encore le Mexique (1997), El Salvador (1998) et le Pérou (1998). En novembre 2000, l'Argentine et le Venezuela ont libéralisé entièrement leurs marchés. Dans le cas de l'Argentine, depuis octobre 1999, un monopole à quatre volets a été créé. En Bolivie (ANEE), la concurrence dans la fourniture des services de base a été instaurée et la même année, l'Uruguay a autorisé de nouveaux venus à pénétrer sur le marché de la téléphonie longue distance internationale. En (année), l'Equateur a accordé une concession pour la fourniture de la boucle locale hertzienne. Le Panama a ouvert son marché à la concurrence en 2003. Après la privatisation du monopole d'Etat, Telebras, le Brésil a divisé la société en 12, dont un exploitant de téléphonie longue distance, huit opérateurs de téléphonie cellulaire et trois opérateurs de lignes fixes. Les 12 opérateurs privatisés avaient reçu des zones spécifiques pour y fournir des services de téléphonie fixe, au niveau national et au niveau régional. Un nouveau concurrent a reçu l'autorisation de fournir un service en concurrence directe avec les opérateurs historiques et un duopole a été créé pour chaque zone. Le Brésil a permis récemment à toutes les sociétés de se faire concurrence en dehors de leurs régions.

Dans des pays comme l'Argentine, la Bolivie, le Mexique, le Panama, le Pérou, le Venezuela, une période d'exclusivité a été instaurée pour l'exploitation des opérateurs privatisés. Autrement dit, ils disposaient d'une période donnée pour respecter les compromis conclus par les opérateurs historiques (objectifs de qualité, modernisation et expansion) ainsi que d'une période pour recouvrer l'investissement. Cependant, la durée maximale fixée pour cette période variait entre 9 ans pour le cas du Venezuela et 5 ans pour celui du Pérou. Le Chili, El Salvador et la République dominicaine n'avaient pas instauré de période d'exclusivité.

Les avantages de la libéralisation du marché dans la région ont été immenses: meilleure offre de services, services de télécommunication plus modernes, services de meilleure qualité, tarifs plus abordables pour les consommateurs, création de nouveaux emplois, etc. L'expérience de l'Amérique latine a démontré, d'une part, l'importance de la participation du secteur privé au développement des activités de production d'un pays qui applique une politique de libéralisation économique et, d'autre part, l'importance de la participation de l'Etat à la valorisation et à la réglementation des investissements privés.

L'octroi de licences est relativement nouveau dans bon nombre de marchés des télécommunications. D'après les nombreux exemples qui existent de par le monde, il est évident qu'il n'y a pas de modèle privilégié mais plutôt diverses solutions à ce problème et que chaque pays choisit librement la voie qui lui convient le mieux et qui correspond le mieux aux réalités de son marché ainsi qu'à ses traditions politiques et administratives.

Dans les années 80, les périodes d'exclusivité ont souvent servi à convaincre les opérateurs historiques d'adhérer au processus de libéralisation et/ou à rendre les sociétés nationales plus attractives pour les investisseurs (puisque les opérateurs historiques manquaient souvent de souplesse, étaient difficiles à gérer et très politisées). L'objectif visé était surtout d'assurer la "transition" d'une situation de monopole d'Etat à une situation différente – parfois, certains pays créaient des monopoles privés pour tous les services de télécommunication et parfois aussi, ils avaient déjà commencé à chercher à introduire une concurrence limitée dans les domaines de la transmission des données, de la téléphonie mobile, etc.

La période d'exclusivité dépendait de divers facteurs dont l'échéancier fixé (le cas échéant) pour la libéralisation et, si nécessaire, pour la privatisation. Initialement, la tendance de la libéralisation se limitait aux marchés les plus développés tels que le Japon, les Etats-Unis, l'Australie, Hong Kong, le Canada et la Communauté européenne où il existait déjà des réseaux de télécommunication bien établis et où le développement de nouvelles infrastructures était moins important. Dans ces pays, il

s'est avéré nécessaire de donner une nouvelle impulsion à l'industrie et à l'économie en général au cas où de nouveaux acteurs et de nouvelles offres de service se présentaient et les périodes d'exclusivité étaient limitées aussi bien sur le plan de la durée que sur celui des services. Cependant, dans de nombreux pays moins développés, les gouvernements étaient aussi les opérateurs et "profitaient" des recettes procurées par des tarifs non équilibrés et des taxes de répartition élevées (une bonne source de devises); ils n'étaient donc pas disposés à renoncer à l'exclusivité.

Les gouvernements soutenaient souvent que les périodes d'exclusivité étaient nécessaires pour attirer les investisseurs étrangers et pour maximiser le prix à payer pour l'octroi d'une licence.

Pays des Caraïbes

Le Telephone Service of Trinidad & Tobago (TSTT), prestataire de services de téléphonie externe et interne à Trinité-et-Tobago, détient l'exclusivité de ces services depuis 20 ans. A la Barbade, Cable & Wireless (C&W) a obtenu deux licences exclusives pour la fourniture de services nationaux et internationaux pour 20 ans, de 1991 à 2011. A la Jamaïque, le holding Telecommunications of Jamaica (TOJ) a été privatisé en 1987 et il est passé sous le contrôle de C&W en 1989. En 1988, TOJ a obtenu cinq licences pour la fourniture de services nationaux et internationaux pour une période de 25 ans. C&W a fait valoir que globalement parlant, ces licences lui conféraient un droit exclusif pour la fourniture des services de télécommunication à la Jamaïque.

La longue période d'exclusivité dans les pays des Caraïbes est devenue une source de conflit puisque les gouvernements cherchaient à libéraliser le secteur. Par exemple, lorsque la Fair Trading Commission (FTC), autorité jamaïcaine en matière de concurrence et de protection des consommateurs, a cherché à contester les limites de l'exclusivité de C&W, elle a dû faire preuve de créativité. Au lieu de s'attaquer directement aux domaines couverts de façon explicite dans les licences de 1988, la FTC a ciblé des domaines où elle pouvait agir sans remettre en question la légitimité des licences. Il s'agissait de domaines tels que l'interconnexion des fournisseurs de services Internet (ISP) aux réseaux téléphoniques publics et les marchés concurrentiels pour les équipements grand public.

Dans un document publié en 2000 et intitulé "*Telecommunications Privatization in Developing Countries: The Real Effects of Exclusivity Periods*", Scott J. Wallsten a conclu que la raison principale de l'octroi des périodes d'exclusivité était de maximiser les prix de vente. Il a également constaté que l'octroi d'une concession monopolistique augmentait sensiblement la valeur d'une société aux yeux des investisseurs. Ceux-ci payaient plus du double du prix lorsqu'une société bénéficiait de droits exclusifs pour un service local fixe, l'octroi de droits exclusifs pour un service international semblant même plus important qu'un monopole pour un service local. Cependant, cette augmentation des recettes gouvernementales a été obtenue au prix d'une baisse substantielle des investissements. L'étude de Wallsten a conclu que la concession d'un monopole peut réduire jusqu'à hauteur de 40% le développement des réseaux de télécommunication.

Une fois que les premières phases de la libéralisation étaient engagées dans plusieurs pays et que les avantages de cette politique devenaient visibles, l'indicateur de la "période d'exclusivité" a commencé à montrer ses faiblesses. Les pays se rendaient compte qu'il ne suffisait pas de passer simplement d'un monopole public à un monopole privé pour atteindre les objectifs que constituent la fourniture d'un plus grand nombre de services et de surcroît, de meilleure qualité, la baisse des prix et le développement des télécommunications. Par ailleurs, bien que les technologies aient progressé à un rythme jamais atteint auparavant et que de nouvelles applications et de nouveaux services aient été introduits, les fournisseurs qui jouissaient d'une situation monopolistique, tardaient à investir dans ces technologies. Par conséquent, les périodes d'exclusivité étaient devenues l'exception.

Aujourd'hui, il est généralement admis que la tendance à la concurrence constituera probablement la méthode la plus efficace d'apporter des améliorations dans le secteur des télécommunications. Une étude menée en 1996 par Ben Petrazzini et Theodore Clark³⁷ a montré que la pénétration de la téléphonie cellulaire et des lignes principales est plus élevée sur les marchés concurrentiels que sur les marchés qui ne le sont pas. L'étude menée par Scott Wallsten en Afrique et en Amérique latine en 2000³⁸ a montré que la concurrence (mesurée à l'aune du nombre d'opérateurs de téléphonie mobile qui ne travaillent pas pour le compte d'un titulaire) est fonction des améliorations du réseau. Bjorn Wellenius³⁹ a également fait remarquer que le Chili, pays qui n'avait pas accordé de période d'exclusivité, a enregistré une croissance plus rapide de son réseau que celle de l'Argentine, du Mexique ou du Venezuela, pays qui avaient tous accordé des périodes d'exclusivité à des sociétés nouvellement privatisées.

Certains pays peuvent souhaiter la convergence, ou vouloir simplement tirer le maximum en termes de recettes de la privatisation de l'opérateur historique, ou encore vouloir tirer le maximum de recettes des redevances de licence – c'est un choix à faire. D'autres pays peuvent simplement vouloir réglementer la fourniture de ce qui est considéré comme étant un service public essentiel et donc exercer un certain contrôle pour assurer la fourniture des services de télécommunications de base dans l'intérêt du public. D'autres pays encore peuvent vouloir mettre l'accent sur le développement des réseaux et services et sur d'autres obligations de service universel. Dans les pays en développement en particulier, où le taux de pénétration des services est très faible, des mécanismes d'octroi de licences peuvent également être établis en vue de faciliter la participation de divers fournisseurs de services, d'une manière ordonnée, afin de contribuer à l'extension des services aux zones non desservies ou mal desservies.

Certains pays peuvent établir leur système d'octroi de licences dans le contexte d'une politique à long terme bien définie et de textes juridiques et réglementaires qui tiennent en principe compte de l'opinion des parties prenantes, tandis que d'autres peuvent simplement choisir de suivre une option particulière en vigueur dans la région sans avoir de politique à long terme qui débouche ensuite sur toutes sortes de complications avec les technologies, les services et les applications comme le Wi-Fi, la téléphonie IP, etc. Compte tenu des engagements multiples pris auprès de l'OMC par de nombreux pays, la plupart de ceux-ci veulent devenir compétitifs mais ils ne définissent pas tous pour autant un cadre d'octroi de licences (y compris les mesures juridiques et réglementaires nécessaires) qui permette la convergence.

Les licences fournissent aux pays un bon moyen d'assurer la certitude réglementaire pour les investisseurs et de faire en sorte qu'un pays soit au courant des progrès et des exigences technologiques. Les demandes de licences et les coûts y afférents varient d'un pays à un autre, mais on relève dans de nombreux pays du monde une tendance importante qui consiste à adopter de toutes nouvelles méthodes en matière de politique générale. Cette tendance va dans le sens de l'adoption d'un régime plus simple et davantage disponible au public, qui présente de l'intérêt et qui est accessible pour les opérateurs et les sociétés étrangères.

L'Union européenne a fait de grands progrès pour opérer le passage du secteur des télécommunications de la situation de monopole à la situation de concurrence. Le nouveau Cadre de réglementation qu'elle a adopté en 2002 après de larges consultations avec les gouvernements, le

³⁷ Petrazzini, Ben et Theodore Clark, *"Costs and Benefits of Telecommunications Liberalization in Developing Countries"*, Mimeo, 1996.

³⁸ Scott Wallsten, *"An econometric analysis of Telecom Competition, Privatization, and Regulation in Africa and Latin America"*, Journal of Industrial Economics, 2000.

³⁹ Bjorn Wellenius, *"Telecommunications Reform – How to Succeed"*, Public Policy for the Private Sector, Note number 130, octobre 1997.

secteur public et l'industrie dans le cadre du "Réexamen 1999 du cadre réglementaire des communications de l'Union européenne"⁴⁰ – est perçu par beaucoup comme un exemple de réforme du cadre de réglementation des télécommunications, non seulement pour tenir compte de la nouvelle situation du marché, mais aussi pour se pencher sur les véritables problèmes que la convergence des technologies pose aux organismes de réglementation des télécommunications dans le monde. Les principes qui sous-tendent ce nouveau cadre sont les suivants:

- 1) Créer un cadre de réglementation cohérent applicable à toutes les infrastructures de transmission, indépendamment des types de services offerts par leur intermédiaire (c'est ce que l'on appelle l'approche "horizontale"). Ce nouveau cadre devra donc couvrir tous les réseaux de communication électroniques, les infrastructures connexes et les services de communication électroniques, y compris ceux qui sont utilisés dans le domaine de la radiodiffusion.
- 2) Tenir compte de la corrélation entre la transmission et la réglementation du contenu. Elle porte essentiellement sur l'autorisation des réseaux et services, l'attribution et l'assignation des fréquences radioélectriques, les signaux prioritaires, l'accès aux réseaux et infrastructures connexes.
- 3) Laisser la réglementation du contenu des émissions radiophoniques diffusées sur les réseaux de communication électroniques (par exemple, les programmes de radio et de télévision) en dehors du nouveau cadre de réglementation.

Ce modèle a influencé le paysage de la réglementation des télécommunications dans le monde. Par conséquent, les Etats Membres de l'UE et les autres pays signataires ont appliqué les principes du nouveau cadre de réglementation dans leurs structures juridique et réglementaire nationales, au titre des procédures de révision et d'adhésion. L'influence du modèle ne se limite pas, cependant, à l'UE et aux pays signataires. Par le biais d'organisations, de groupes, de programmes et d'initiatives tels que CEPT, ERG, IRG ou EEA, ou de programmes d'aide de l'UE tels que @lis, PHARE, TACIS, ou MEDA, ainsi que dans le cadre de la coopération avec d'autres organisations régionales: CITEL, Regulatel, GCC, TRASA ou UEMOA, d'autres pays sont en train de rapprocher leurs structures juridique et réglementaire du modèle de l'UE. Cette solution n'est peut-être pas la plus appropriée pour l'ensemble des pays et des régions et il est important que les pays en aient conscience.

4.1.2 Rôle du régulateur par rapport au Ministère en matière d'octroi de licences

Bien qu'il soit généralement admis qu'il incombe à l'Etat de déterminer la politique générale et d'encourager les investissements dans ce secteur pour faciliter l'accès à des ressources de qualité en matière de technologies de l'information et de la communication pour l'ensemble des citoyens à des prix abordables, des tendances récentes ont montré que de nombreux pays considèrent que les organismes de réglementation (régulateurs) doivent assurer la crédibilité des mécanismes d'accès au marché et notamment, définir et gérer les procédures appropriées et impartiales d'octroi de licences. En ce qui concerne l'octroi des licences, les mérites relatifs de l'attribution des licences aux yeux de l'organisme de réglementation ou du ministère ne sont pas clairs. Dans certains pays, l'octroi de licences est considéré comme une fonction purement réglementaire exercée par l'organisme de réglementation. Dans d'autres pays, il est perçu comme étant un attribut du secteur responsable de l'établissement de la politique générale qui revient au Ministère de tutelle.

L'octroi de licences comporte deux attributs essentiels, à savoir: déterminer réellement la structure du marché en délimitant les services devant faire l'objet d'une licence et le nombre des acteurs sur le marché; de plus, définir les conditions de base régissant la fourniture des services aux usagers.

⁴⁰ Voir: http://europa.eu.int/information_society/topics/ecom/overview/index_en.htm

Le premier attribut relève sans doute de la politique générale, mais le second relève plus nettement de la réglementation. Par conséquent, une solution possible consisterait à confier au Ministère de tutelle la responsabilité de déterminer les services soumis à licence ainsi que le nombre d'acteurs sur le marché, c'est-à-dire le nombre de titulaires de licences autorisés. La délivrance des licences, ainsi que les conditions qu'elles contiennent, pourraient alors revenir à l'organisme de réglementation. Le tableau qui suit donne une vue d'ensemble des fonctions respectives du Ministère (MIN) et de l'organisme de réglementation (REG) dans certains pays de l'Union européenne.

Division des responsabilités en matière de réglementation Pays	Octroi de licences publiques aux réseaux et services de télécommunication	Autorisations générales/ licences de classe	Opérateurs occupant une position de force sur le marché	Interconnexion	USO	Attribution et assignation de fréquences	Protection des consommateurs	Contrôle des tarifs	Gestion et attribution de numéros
Autriche	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR	MIN	ANR	ANR	ANR
Belgique	MIN	ANR	ANR	ANR	ANR	MIN	ANR	ANR	ANR
Danemark	ANR	N/A	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR
Espagne	MIN	ANR	ANR	ANR	ANR	MIN.DEV.	ANR	ANR	ANR
Finlande	MIN	MIN	MIN	ANR	ANR	ANR	MIN	N/A	ANR
France	MIN	ANR	ANR	ANR	ANR	ANF		COMP.DIR	ANR
Irlande	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR
Italie	MIN	ANR	ANR	ANR	ANR	MIN	ANR	ANR	ANR
Portugal	ANR/MIN	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR/DIR GEN COMP.	ANR
Suède	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR

Cependant, il est important de reconnaître qu'un organisme de réglementation indépendant ne doit pas être confondu avec l'idée d'un organisme qui ne dépendrait pas du gouvernement. L'organisme de réglementation est nommé par le gouvernement et dépend de celui-ci pour l'obtention de ses ressources. Par conséquent, il ne pourra jamais être aussi indépendant du gouvernement qu'il ne l'est de l'industrie. Néanmoins, le fait d'être presque autonome vis-à-vis du gouvernement est une étape importante vers une réglementation efficace et équitable capable de gagner la confiance des opérateurs et des investisseurs.

Les organismes de réglementation ne peuvent pas oublier qu'ils sont des parties prenantes parmi d'autres et que des pratiques transparentes et justes revêtent une importance capitale pour la réussite des régimes d'octroi de licences. Toutes les parties prenantes en bénéficient de plusieurs manières. Les organismes de réglementation adoptent la transparence pour sauvegarder leur légitimité et leur efficacité. Ils peuvent aussi obtenir de l'industrie réglementée et d'autres parties concernées les informations dont ils ont besoin pour prendre des décisions sur tous les points importants et sur des opinions diverses. Les opérateurs, les fournisseurs de services, les consommateurs et les autres parties prenantes sont tributaires de la transparence pour faire entendre leurs préoccupations et pour jouer un rôle dans la prise de décisions importantes.

Cela a été confirmé dans *"Feedback to Regulators from the Private Sector"*, étude présentée au Colloque mondial des régulateurs de l'UIT, organisé à Hong Kong en décembre 2002. Cette étude reconnaissait catégoriquement que les sociétés s'intéressent à l'environnement de la réglementation dans son ensemble, et non pas simplement à telle ou telle réglementation. La transparence et la

réactivité sont importantes. Les sociétés appliquaient des méthodes différentes d'évaluation du marché. Certaines se sont tournées d'abord vers l'environnement général alors que d'autres s'intéressaient à des réglementations plus particulières. Malgré la diversité des réponses quant à la façon dont les marchés sont analysés, toutes les sociétés interrogées dans le cadre de l'enquête ont indiqué que *"la transparence des procédures de réglementation et la réactivité des régulateurs sont des facteurs extrêmement importants de leur volonté d'accéder aux marchés et de s'y maintenir"*.

Dans la plupart des pays africains, y compris les pays de l'Afrique de l'Ouest, les licences peuvent être délivrées par un régulateur avec l'approbation du Ministère de tutelle. Dans les marchés où l'environnement de la réglementation est moins développé, la question des licences est placée sous la responsabilité du Ministère de tutelle, ce qui constitue normalement une extension de son rôle traditionnel dans les télécommunications. C'est le cas de pays tels que le Sénégal et le Ghana. Dans des environnements où le secteur de la réglementation est bien développé, le Ministère de tutelle doit approuver et délivrer les licences recommandées par le régulateur. De telles pratiques sont en cours dans des environnements de réglementation comme celui de la République sud-africaine.

La Botswana Telecommunications Authority (BTA) est l'un des rares organes réglementaires à avoir obtenu la liberté quasi totale de décider des types de services qui doivent faire l'objet de licences, du nombre de licences à délivrer pour chaque service et des opérateurs qui doivent bénéficier de licences. La situation est tout autre dans de nombreux pays où les organes réglementaires peuvent gérer les procédures d'octroi de licences, mais seulement après que les ministères de tutelle ou des organismes gouvernementaux ont réglé les questions fondamentales comme le nombre de licences à accorder ou le type de services devant faire l'objet d'une licence. Tous les opérateurs pensent que la BTA a bénéficié d'une indépendance totale dans chacune de ses procédures d'octroi de licences. La BTA ayant été habilitée à octroyer des licences, les décisions à prendre dans ce domaine ne relèvent désormais plus de la sphère politique. Cet élément a été important en ce sens qu'il a permis de faire du Botswana à la fois un exemple de réglementation efficace et un exemple de réussite du secteur des télécommunications en Afrique.

L'environnement réglementaire et juridique de l'Ouganda a été relativement stable et facile à gérer: les opérateurs locaux estiment tous que la réglementation des télécommunications "y est beaucoup plus progressiste que partout ailleurs en Afrique" et que la Uganda Communications Commission est "juste et équitable" et enfin, que les contrats et accords y sont généralement respectés. Comme le confirment la plupart des analystes, cet aspect a été déterminant pour le succès pour le marché ougandais des télécommunications.

L'octroi de la deuxième licence GSM au Maroc⁴¹ a été un énorme succès au niveau de la crédibilité et de la légitimité du régulateur – l'ANRT. De plus, une partie de l'argent récolté est utilisé par le gouvernement afin de mettre en oeuvre sa stratégie d'accès universel à l'Internet. Tous les intervenants du secteur privé interviewés dans le cadre de l'étude de cas de l'UIT ont reconnu et loué le travail effectué par l'ANRT lors de la préparation de cette vente et ils se sont dits prêts à considérer leur participation aux prochaines licences si la procédure suivie était aussi claire et transparente que la précédente, qui a permis au Maroc d'obtenir une somme aussi élevée (plus de 1 milliard USD). L'ANRT est devenue plus active, davantage confiante et plus sûre du rôle qu'elle peut jouer dans le déploiement du secteur et plus généralement dans le développement du pays tout entier. Ceci peut être interprété comme un signe d'indépendance de la part de l'Agence et de sa détermination à poursuivre les objectifs du gouvernement conformément à sa propre vision.

⁴¹ Voir Une réglementation efficace. Etude de cas: le Maroc, 2001, http://www.itu.int/itudoc/itu-d/publicat/ma_ca_st.html.

Le rôle des régulateurs nationaux est important pour la réussite du nouveau cadre de réglementation. Dans l'ancien régime, la méthode appliquée consistait à réglementer la fourniture des services de télécommunication par le biais de concessions (généralement des contrats à long terme très détaillés) ou par une réglementation détaillée. De ce fait, les licences visaient des services et des secteurs particuliers. Elles étaient restrictives et les régulateurs s'attachaient davantage à déterminer les demandeurs potentiels de la licence qu'à encourager la concurrence. Exiger qu'un opérateur demande une licence individuelle pour des services de télécommunication confère au régulateur un contrôle important de l'entrée sur le marché.

On a observé récemment une tendance à l'abandon des entreprises nationalisées au profit d'un plus large recours aux marchés privés pour la fourniture des services de télécommunication. A mesure que les pays adoptent un nouvel environnement concurrentiel, après le Réexamen 1999 du cadre réglementaire des communications de la CE, par exemple, on s'est orienté vers l'adoption d'un système d'autorisations générales basé sur l'utilisation d'autorisations générales applicables à tous les réseaux et services de communication, mais avec des droits spécifiques pour l'utilisation des fréquences et des ressources de numérotage.

L'adoption d'autorisations générales signifie que les licences ne sont plus délivrées sur mesure et que les titulaires de licences sont régis par des mesures réglementaires générales prises par le régulateur. Au lieu d'une réglementation par le biais de concessions ou de licences propres aux sociétés, les autorités de réglementation peuvent adopter des réglementations générales et des lois *ex ante* applicables à l'ensemble de l'industrie ou à certains groupes d'opérateurs se trouvant dans des situations similaires. Cela signifie aussi que les régulateurs doivent avoir la capacité réglementaire leur permettant de faire respecter les règles et de prendre des mesures *ex post*, par exemple, demander aux opérateurs de changer de comportement, de prendre des mesures correctives s'ils venaient à enfreindre les lois et réglementations existantes et imposer des sanctions. Afin de mener à la fois des actions *ex ante* et *ex post*, il faut surveiller en permanence le comportement des opérateurs. Par conséquent, au cours de la phase de transition de l'ancien régime vers le nouveau, l'un des domaines qui exigera plus de ressources du point de vue de la réglementation sera celui du renforcement du pouvoir des autorités de réglementation en matière d'application de la loi et de sanctions.

La réussite de l'évolution du marché des télécommunications qui passe d'un système monopolistique à un marché entièrement concurrentiel, nécessite une intervention appropriée de la réglementation afin d'estomper les barrières et les obstacles à l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché. Le régulateur doit être perçu comme une entité faisant autorité, indépendante et transparente et qui, pour inspirer confiance, doit réévaluer sa capacité de réglementation face à la concurrence émergente.

Le rôle du régulateur dans une économie en développement en particulier est généralement très contraignant et couvre des domaines de grande portée et de nature pluridisciplinaire. Les fonctions de réglementation couvrent pratiquement tous les aspects de la fourniture des réseaux et des services de télécommunication, y compris les tarifs, les normes techniques, l'attribution de ressources limitées, la concurrence loyale et les problèmes entre opérateurs tels que l'interconnectivité et les taxes de terminaison d'interconnexion. Il ne faut pas oublier que les licences ne constituent qu'un élément du cadre de réglementation. D'autres règles qui régissent les opérateurs sont consignées dans la loi sur les télécommunications, les politiques sectorielles, les règlements, les décrets, les ordonnances, les décisions, les lignes directrices, les directives et autres décisions analogues.

La convergence accroît certainement la complexité des procédures réglementaires. La question est de savoir si la convergence des fonctions de réglementation et la fusion des agences de télécommunications, des médias et des technologies de l'information (TI), contribuent largement

d'une façon ou d'une autre à trouver une réponse ou une solution aux problèmes et à simplifier les procédures d'octroi de licences et la réglementation. D'une part, il y a le danger que la fusion précitée étende la réglementation à des domaines qui n'étaient pas réglementés auparavant tels que les technologies de l'information (TI), sans raison valable, ou que des préoccupations politiques et sociales sur le contenu des médias soient intégrées dans le domaine de la réglementation des télécommunications. D'autre part, la création d'un "guichet unique" pour l'octroi des licences ou les demandes d'informations et autres requêtes pourrait constituer un avantage.

Dans l'ensemble, la plupart des études s'accordent sur le fait qu'une réglementation trop lourde est contreproductive si l'on veut obtenir des résultats efficaces en termes d'investissements, d'infrastructures des réseaux et de prix, et si l'on se place sur le plan des pays. A moins d'abandonner complètement la réglementation, il faut assurer la transition vers une réglementation plus légère puisque la situation dominante des opérateurs historiques est en train de disparaître progressivement.

Les Recommandations de la TRAI⁴² de septembre 2004 comprennent les paragraphes ci-après qui s'appliquent en fait à de nombreux pays du monde et de la région:

"Dans une situation de marché idéale, on pourrait imaginer l'absence de régime d'octroi de licences. Si toutefois il y en avait un, les modalités et conditions devraient être telles que la facilité d'accès, l'application d'une redevance de licence aussi peu élevée que possible, etc., puissent être assurées. Cette situation idéale aurait pu être possible si nous avions dû partir de zéro. Mais nous avons lancé cette procédure en 1994-1995 avec la libéralisation des services de téléphonie mobile cellulaire et des services de téléphonie de base, puis la concurrence a été ouverte à tous les autres services de télécommunication. Nous avons différentes zones de service (de la couverture urbaine à la couverture de l'ensemble du pays), différents types de droits d'accès (de zéro à quelques centaines de crores) et différents types de redevances de licences (de zéro à 15%) pour les différents types de services de télécommunication. Avec ce type d'héritage, il ne sera peut-être pas facile d'atteindre une situation idéale d'un seul coup, mais nous devrions envisager une planification qui nous permettrait d'y arriver dans quelques années".

En décidant de créer ce cadre sans tenir compte des points mentionnés ci-dessus, il faut avoir à l'esprit d'autres objectifs comme celui d'éviter une "situation pire" pour les opérateurs existants et de leur assurer une égalité de chances.

En République sudafricaine, l'ICASA a quant à elle été beaucoup critiquée pour son manque apparent d'indépendance et de transparence dans la procédure d'octroi de licences au deuxième opérateur national (SNO). Les investisseurs ont fait part de leur incertitude à l'égard des risques d'ingérence politique menaçant leurs activités commerciales, mais aussi à l'égard du monopole de l'opérateur dominant (Telkom) avec qui un SNO exige l'interconnexion pour atteindre la plupart de ses clients. Une enquête menée en novembre 2001 par Ernst & Young et BMI Techknowledge et portant sur les dirigeants locaux d'entreprises a montré que *"le même thème, répété à l'infini ..."* au sujet *"des plus grands obstacles ou défis inhérents au développement d'une entreprise de [télécommunication] en République sudafricaine ... était l'environnement réglementaire"*.

Pour que la transparence produise tous ses effets, il faut aussi qu'il existe des systèmes et des procédures pour permettre aux régulateurs d'obtenir des informations importantes, de consulter l'ensemble des partenaires, de rendre leurs décisions et de les justifier sur la base de l'intérêt public et sur les faits qui leur sont communiqués en toute transparence et attestant une prise des décisions en toute objectivité. Cela est particulièrement important lorsqu'il s'agit de déterminer et d'appliquer des procédures relatives à l'octroi des licences.

⁴² Voir: <http://www.trai.gov.in>.

Dans le processus de transition vers un marché entièrement libéralisé et convergent, les régulateurs ont éprouvé le besoin de réévaluer et de renforcer les domaines suivants:

- *Procédures internes du régulateur*

Au fur et à mesure que le marché sera libéralisé et deviendra plus concurrentiel, il devrait y avoir davantage de conflits entre les opérateurs, mais aussi entre les utilisateurs et les opérateurs. Le régulateur doit pouvoir régler les conflits et disposer de procédures pour rendre son jugement. Les procédures de résolution des conflits devraient être efficaces et transparentes. Au nombre des procédures internes, il y a celles qui se rapportent au dépôt et à la gestion des réclamations, à la recherche des faits, à la résolution des conflits, ainsi que des procédures pour interjeter appel contre les décisions du régulateur.

- *Exécution et sanctions*

La capacité du régulateur à surveiller le respect des règlements et à appliquer des sanctions sera également importante dans un environnement plus concurrentiel. Les procédures d'exécution devraient être justes et transparentes pour assurer que les violations soient traitées avec diligence et efficacité, conformément à la loi.

Dans cette ère de nouvelle convergence, les régulateurs ont également dû réévaluer la manière de mieux appliquer les nouvelles lois et réglementations à l'ensemble des partenaires. Ainsi qu'il a été mentionné dans le rapport publié en 2002 par l'UIT sur les Tendances des réformes des télécommunications, l'expérience semble confirmer que la division excessive des responsabilités de différents organismes d'Etat en matière de réglementation, peut créer des retards et des réponses incompatibles avec l'évolution du marché et de la réglementation. Par conséquent, les autorités de réglementation des télécommunications ont dû renforcer leurs procédures d'exécution et leur pouvoir de sanctions. En effet, faute de pouvoir faire appliquer les lois et règlements, l'autorité de réglementation perd tout son pouvoir et sa signification. Dans le secteur des télécommunications, une application efficace revêt une importance capitale: pour protéger les consommateurs, assurer la qualité du service, se prémunir contre toute ingérence, promouvoir l'utilisation efficace du spectre des fréquences radioélectriques, encourager la croissance, le développement, la concurrence et les investissements dans le secteur.

Dans la mise en place d'un régime d'exécution de la loi, la première mesure à prendre est de s'assurer de l'existence d'une législation et d'une réglementation adéquates pour permettre à l'autorité de réglementation d'exercer son pouvoir en la matière. La législation ou la réglementation en vigueur doit permettre à l'autorité de réglementation de: i) de mener des enquêtes; ii) de collecter des informations; iii) de faire des enquêtes; iv) de déterminer la culpabilité; et v) d'imposer des sanctions.

Afin d'exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi ou les statuts en vigueur, l'autorité de réglementation peut aussi avoir besoin d'élaborer et de publier des procédures additionnelles pour faire appliquer ses lois. Ces procédures devraient permettre au régulateur de statuer rapidement et équitablement sur les violations et réclamations et d'assurer la transparence pour faciliter le respect des normes et règlements.

La transparence est également nécessaire pour permettre au régulateur de gagner la confiance du public dans ses décisions et pour permettre à ces décisions de résister à l'épreuve des révisions judiciaires, ministérielles ou parlementaires. En général, que ce soit dans le traitement des transgresseurs des normes de l'industrie ou des réclamations des consommateurs, les procédures d'exécution de la loi consistent normalement à: i) notifier aux parties la violation présumée; ii) offrir l'occasion de répondre; iii) formuler des décisions ou des ordres intérimaires; et iv) imposer des sanctions. Cependant, les pays devraient adopter des procédures qui soient en rapport avec leur

environnement économique, judiciaire et administratif, sachant que les pratiques des pays développés peuvent ne pas être appropriées pour l'environnement des pays en développement.

Une fois les procédures appropriées établies, le régulateur doit déterminer les sanctions à imposer. Dans la détermination des sanctions appropriées, il faut tenir compte de certains facteurs tels que la gravité des torts, le coût de l'exécution des sanctions et la probabilité de détection.

L'un des problèmes les plus couramment rencontrés par les régulateurs dans la mise en oeuvre d'un système d'exécution de la loi, surtout lorsqu'il s'agit de confronter pour la première fois tous les types de concurrents et toutes sortes de services sur un marché libéralisé, est le manque de ressources telles que l'équipement, le personnel qualifié, les fonds et l'organisation. Par exemple, le régulateur peut avoir un bureau des affaires juridiques alors qu'il ne possède pas de bureau spécialisé séparé chargé d'assumer les fonctions d'exécution de la loi. Selon la Uganda Communications Commission (UCC), en 2002, l'exécution efficace de la loi a été sérieusement freinée par des effectifs inadaptés et le manque d'équipement de surveillance nécessaire. Malgré l'existence d'un personnel technique chargé d'assumer la conformité à la loi, une seule personne était responsable de l'application et du respect des normes à l'UCC. A l'époque, le régulateur ne disposait pas encore d'un Système de gestion des fréquences ou de contrôle des émissions. Cependant, en 2004, l'UCC a acquis et installé un Système de gestion des fréquences pour contribuer à la gestion et à la surveillance de l'utilisation du spectre. Elle a également recruté de jeunes ingénieurs et professionnels supplémentaires qui ont achevé des programmes de formation dans des domaines spécialisés pour aider l'UCC à développer sa capacité interne à assurer le respect des lois et réglementations en vigueur.

Par ailleurs, certains régulateurs comme Anatel, au Brésil, consacrent presque la moitié de leurs ressources financières et humaines à la surveillance et à l'exécution de la loi. Les fonctions d'Anatel en la matière sont accomplies par tous les bureaux de l'Agence (à l'exception du Bureau de l'administration générale), chaque bureau étant chargé des enquêtes et de l'exécution de la loi en ce qui concerne les services qui lui sont confiés. En outre, le Bureau des fréquences radioélectriques et de l'inspection qui est chargé de la supervision des activités d'exécution de la loi, dispose d'unités régionales pour mener ces activités ainsi que des enquêtes sur le terrain, directement sur les sites ou par le biais d'une surveillance à distance. La FCC, aux Etats-Unis, dispose d'un Bureau d'exécution de la loi qui compte quatre divisions et 25 bureaux sur le terrain. Près de 20% du personnel de la FCC travaillent plus particulièrement dans le domaine des activités d'exécution de la loi.

4.2 Formes de licences et méthodologies

La plupart des pays ont retenu les trois méthodes générales ci-après pour autoriser des réseaux ou services de télécommunication:

- 1) Octroi de licences individuelles.
- 2) Octroi d'autorisations générales et de licences de classe; elles peuvent comporter des procédures simples d'autorisation ou d'enregistrement et le régulateur sera généralement chargé de déterminer si les demandeurs sont habilités à entreprendre des activités ou à fournir des services.
- 3) Autorisation d'un accès libre qui peut comporter une certaine forme de déclaration, mais le régulateur ne se prononcera pas sur le lancement de l'exploitation du service ni sur la date de son début.

Exemples de raisons généralement invoquées pour demander des licences individuelles:

- 1) Pour le déploiement des réseaux de télécommunication: nécessité d'accéder à des infrastructures publiques et/ou à des emplacements d'utilisation publique et/ou à des propriétés de tierces parties ou de transiter par eux.

- 2) Pour la fourniture de réseaux ou de services de télécommunication: nécessité de disposer de ressources limitées (par exemple: fréquences et numérotage), et
- 3) Chaque fois que le gouvernement d'un pays particulier, en raison d'exigences de politique des pouvoirs publics, décide qu'un service doit être fourni d'une certaine manière.

Le choix entre les différentes options sera essentiellement déterminé par la tradition politique et administrative de chaque pays.

D'après les exemples recueillis dans le monde entier il est évident qu'il n'y a pas de modèle préféré, mais qu'il existe plutôt de nombreuses solutions à ce problème et que chaque pays choisit ce qui convient le mieux à la réalité de son propre marché et sa propre tradition politique et administrative.

Le Maroc, par exemple, dispose que:

- La création et l'exploitation de tous les réseaux publics de télécommunication occupant le domaine public ou utilisant le spectre des fréquences radioélectriques sont assujetties à un système d'octroi de licences.
- La création et l'exploitation de réseaux indépendants, à l'exception des réseaux internes, sont soumises à des autorisations.
- Les infrastructures ci-après seront soumises à un régime d'approbation:
 - *infrastructures radio;*
 - *équipements terminaux destinés à être connectés au réseau public de télécommunication;*
 - *laboratoires de vérification et de mesure de l'équipement de télécommunication.*
- La fourniture de services à valeur ajoutée, fixée par la réglementation, utilisant la capacité disponible des réseaux de télécommunication indiqués ci-dessus, sera soumise à une déclaration.
- Les réseaux internes et les installations radioélectriques composés exclusivement d'équipements à faible puissance et de faible portée peuvent être mis en place librement.

Ce modèle a été adopté dans de nombreux pays africains.

En **Mauritanie**, la Loi 99-019 du 11 juillet 1999 couvre les licences, les autorisations ou le libre accès et ne fait pas de distinction entre les infrastructures et les services mais exige de tout utilisateur des ressources limitées ou des droits de passage publics le recours à un régime de licences individuelles.

La pratique internationale montre que les pays introduisent généralement un régime qui nécessite une plus grande intervention de la réglementation dans la phase initiale de la pleine concurrence. Cependant, récemment, un certain nombre de pays du monde ont abandonné un régime exigeant des interventions réglementaires plus détaillées au profit de régimes d'octroi de licences plus simples qui visent aussi à améliorer la portée des applications ou services pouvant être fournis dans le cadre d'une seule licence ou autorisation. De tels régimes visent aussi généralement à éliminer les procédures administratives lourdes qui s'appliquent à l'accès au marché.

L'**Union européenne**, par exemple, est passée à un régime d'autorisation simple qui utilise un minimum d'interventions réglementaires et des licences individuelles uniquement en cas d'absolue nécessité (par exemple, pour l'utilisation des fréquences et des numéros, y compris les codes abrégés du programme de numérotage national). Le régime couvre l'autorisation de tous les réseaux et services de communication électronique, qu'ils soient ou non fournis au public. L'objectif du nouveau cadre est de créer un environnement légal pour assurer la liberté de fournir des réseaux et des services de communication, assujettis seulement aux conditions qui s'appliquent en particulier à la politique des pouvoirs publics, à la sécurité et à la santé publiques.

L'Argentine a, elle aussi, introduit un régime dans lequel tout opérateur de services en dehors de ceux qui fournissent les services de téléphonie mobile, peut débiter ses activités en informant simplement le régulateur du service qu'il compte fournir (pour les besoins de l'interconnexion), en s'acquittant de la redevance requise, et en choisissant la zone de service ou les catégories de clients à couvrir. Le droit d'utiliser des ressources limitées telles que les numéros, les droits de passage ou les fréquences doit s'acquérir séparément.

En **Jordanie**, la Telecommunications Regulatory Commission a également publié ses propositions relatives à une nouvelle structure d'octroi de licences pour l'ensemble des opérateurs fournissant des services publics de télécommunication dans le sous-secteur des télécommunications fixes. Dans le cadre de cet environnement d'octroi de licences, l'ANR va délivrer deux types de licences: des licences individuelles et des licences de classe.

Les opérateurs utilisant des ressources limitées (le spectre radioélectrique, les droits de passage publics et les ressources de numérotage) doivent acquérir des licences individuelles. Ces licences seront assujetties aux conditions générales applicables à toutes les licences ainsi qu'aux conditions précises relatives en particulier à l'utilisation de ces ressources limitées dans la fourniture des services.

Les licences de classe seront délivrées aux fournisseurs de services publics de télécommunication qui n'ont pas besoin d'utiliser de ressources limitées. De telles licences seront assujetties à une catégorie générale de conditions d'octroi qui seront identiques pour chaque titulaire de licence, mais qui pourraient varier dans leur applicabilité puisqu'il s'agit de titulaires particuliers fournissant des services particuliers d'une manière particulière.

4.3 Format de la licence

D'après divers exemples, de nombreux pays ont délaissé leurs licences détaillées au profit d'un régime utilisant des règles généralement applicables à l'ensemble des participants du marché et une structure d'octroi de licences qui accorde simplement au titulaire une autorisation de fournir des services et l'oblige à se conformer aux règles définies par l'organisme de réglementation.

De telles règles comprennent généralement toutes les modalités et conditions pertinentes qui figuraient dans les licences antérieures et qui s'appliquent de la même manière à l'ensemble des titulaires concernés. Les modalités et conditions futures incluses dans de telles règles seront ensuite définies et amendées, si nécessaire, par le biais d'une réglementation fondée sur un processus prévisible et transparent, avec pour effet de créer davantage de transparence, d'impartialité et d'ouverture.

Il devrait y avoir un *ensemble général de modalités et conditions* à appliquer à tous - en tout lieu - sous la forme d'une licence ou de règles générales applicables à l'exploitation d'un réseau ou à la fourniture d'un service. Il y a ensuite des modalités et conditions applicables à certains fournisseurs de services et d'autres encore liées à l'utilisation des ressources limitées.

Le premier problème posé ici concerne la *gradation des droits et obligations* selon les catégories de licences à délivrer. Les licences de classe sont assujetties à un ensemble plus général de droits et conditions, tandis que les licences individuelles, en plus de cet ensemble de droits et obligations, sont assujetties à des obligations et droits particuliers liés à l'utilisation des ressources limitées et au besoin d'assurer que ces ressources sont utilisées à bon escient.

Le second problème concerne la détermination d'un *cadre juridique adéquat*, en vertu de la loi, qui englobe la totalité des droits et obligations des titulaires de licences. Dans un souci d'impartialité, de traitement équitable et de transparence, les exemples internationaux montrent que les changements intervenus sur le marché et dans les technologies sont généralement plus gérables avec des licences d'application générale, dont des lignes directrices s'appliquent à toutes les licences délivrées

séparément. De telles lignes directrices comprennent généralement toutes les modalités et conditions qui figuraient antérieurement dans les licences et s'appliquent de la même manière à tous les titulaires de licences. Les modalités et conditions futures à inclure dans ces lignes directrices seront ensuite définies et éventuellement amendées par le biais d'une réglementation conforme à la procédure pertinente, permettant une plus grande transparence, mais aussi plus d'impartialité et d'ouverture.

Dans les pays qui n'ont pas de cadre réglementaire clair ou dans lesquels un risque élevé est pressenti, ou dans lesquels il existe des problèmes économiques ou de gouvernance, et qui envisagent d'octroyer des licences à de nouveaux opérateurs ou d'attirer de nouveaux investisseurs vers les opérateurs historiques, des licences claires, détaillées et globales, ainsi que des cahiers des charges sont encore nécessaires dans le cadre des procédures de privatisation et d'octroi de licences.

Plusieurs pays ont adopté, ces dernières années, une forme de réglementation souvent appelée "règlement sur les marchés". L'idée est que la politique réglementaire et les obligations de la société ou une partie soient contenues dans la documentation relative aux contrats au lieu d'être établies au fil du temps par l'organe de réglementation dans le cadre des procédures administratives. Les termes des contrats sont souvent fixés au moment du transfert de la propriété et/ou du contrôle des opérations du gouvernement à la société privée. Le contrat est souvent géré par un organisme public autre qu'un régulateur indépendant du secteur.

Telle est la méthode adoptée par l'Ouganda, par exemple, dont une partie importante de la politique est documentée dans la licence, reflétant une combinaison du "contrat" et de la réglementation administrative traditionnelle. Les licences des principaux opérateurs du secteur ougandais des télécommunications, par exemple, vont au-delà de la création des bases générales de la réglementation administrative. Elles ont été utilisées comme mécanisme pour étayer des aspects spécifiques de la politique industrielle, notamment en ce qui concerne les obligations en matière d'investissements et d'extension du système.

Des licences pour un service téléphonique complet (lignes fixes, téléphonie mobile et accès à une passerelle internationale) ont été délivrées à l'UTL et à MTN. Chaque licence porte sur une période de vingt ans et fixe les obligations suivantes:

- La fourniture de tous les services de télécommunication (de base).
- La fourniture d'une couverture nationale totale.
- Le respect des délais de mise en oeuvre pour les zones rurales et urbaines - les délais pour MTN et UTL ont été spécifiés dans les licences dans le cadre des données chiffrées des soumissions retenues.
- L'interconnexion avec d'autres opérateurs détenteurs de licences à des conditions commerciales raisonnables, et
- La conformité aux prix pratiqués - les prix ont été précisés dans les licences sous la forme de données chiffrées fournies dans les soumissions retenues pour le SNO et l'actionnaire majoritaire de l'UTL. Jusqu'ici il n'y a pas eu d'autre réglementation des prix.

A côté des obligations, les licences ont créé des clauses d'"exclusivité" pour les deux sociétés (sauf pour les services fournis avant l'entrée en vigueur de la licence de MTN - en particulier, le service mobile de Celtel), établies pour une période de cinq ans (à compter de juillet 2000, date à laquelle l'UTL a obtenu sa licence).

Cette qualité de contrepartie de l'octroi des licences - lorsqu'il existe un avantage concurrentiel dans les obligations d'échange de services (particulièrement, l'extension) - a été récemment étendue à Celtel. La licence de la société a été révisée en vue d'offrir plus d'options pour l'acheminement du trafic cellulaire international en échange des obligations de mise en oeuvre.

Les sociétés sont assujetties à des pénalités (atteignant jusqu'à 10% des recettes brutes) lorsqu'elles ne respectent pas les obligations d'extension. L'UCC se réserve aussi le droit de suspendre la licence ou de la révoquer entièrement dans certaines conditions.

4.4 Conditions d'octroi de licences et cadre réglementaire

Recommandation

Il devrait y avoir un ensemble général de modalités et conditions à appliquer à tous - en tout lieu - sous la forme d'une licence ou de règles générales applicables à l'exploitation d'un réseau ou à la fourniture d'un service. Il y a ensuite les modalités et conditions applicables à certains fournisseurs de services et d'autres encore liées à l'utilisation des ressources limitées.

Le premier problème posé ici concerne la gradation des droits et obligations selon les catégories de licences à délivrer. Les licences de classe sont assujetties à un ensemble plus général de droits et conditions, tandis que les licences individuelles, en plus de cet ensemble de droits et obligations, sont assujetties à des obligations et droits particuliers liés à l'utilisation des ressources limitées et au besoin d'assurer que ces ressources sont utilisées à bon escient.

Le second problème concerne la détermination d'un cadre juridique adéquat, qui englobe la totalité des droits et obligations des titulaires de licences. Dans un souci d'impartialité, de traitement équitable et de transparence, les exemples internationaux montrent que les changements intervenus sur le marché et dans les technologies sont généralement plus gérables avec des licences d'application générale, dont des lignes directrices s'appliquent à toutes les licences délivrées séparément. De telles lignes directrices comprennent généralement toutes les modalités et conditions qui figuraient antérieurement dans les licences et s'appliquent de la même manière à tous les titulaires de licences. Les modalités et conditions futures à inclure dans ces lignes directrices seront ensuite définies et éventuellement amendées par le biais d'une réglementation conforme à la procédure pertinente, permettant une plus grande transparence, mais aussi plus d'impartialité et d'ouverture.

Tout nouveau venu potentiel sur le marché des télécommunications dans un pays donné est tenu - et cela est important - de comprendre les droits et obligations relatifs à l'octroi des licences ainsi que les conditions à remplir.

Lorsqu'une organisation est titulaire d'une licence pour exploiter un réseau ou pour fournir un service, elle obtient certains droits et doit, en retour, se conformer à certaines obligations. Les organisations doivent notamment se conformer aux droits et obligations énoncés dans leurs licences, ainsi qu'aux droits et obligations contenus dans les textes juridiques pertinents tels que la Loi sur les télécommunications et aux lignes directrices, normes et réglementations adoptés par l'ANR.

Les organisations titulaires de licences auront droit, par exemple, à l'interconnexion, aux droits de passage, etc., et devront, en retour s'acquitter de redevances annuelles, fournir l'accès à leurs réseaux, fournir les rapports périodiques nécessaires, répondre à l'ANR lorsque celle-ci leur demandera des informations, etc.

Toutes les conditions liées à l'octroi des licences pour la mise en place et l'exploitation d'infrastructures de communication ou pour la fourniture de services doivent être proportionnelles aux objectifs recherchés, transparentes et non discriminatoires. L'exigence de transparence veut que les licences soient connues du public. L'exigence de non-discrimination veut que les mêmes conditions d'octroi de licences soient en principe appliquées aux opérateurs d'infrastructures publiques et privées et aux fournisseurs de services. Parallèlement, l'application de conditions

d'octroi de licences différentes peut s'avérer appropriée entre infrastructures d'appui aux services publics de télécommunication et infrastructures d'appui à des réseaux d'entreprises ou entre fournisseurs publics d'infrastructures soumis à des conditions de marché différentes (par exemple, une différence importante dans la date d'autorisation d'accès au marché).

D'après divers exemples, de nombreux pays ont délaissé leurs licences détaillées au profit d'un régime utilisant des règles généralement applicables à l'ensemble des participants du marché et une structure d'octroi de licences qui accorde simplement au titulaire une autorisation de fournir des services et l'oblige à se conformer aux règles définies par l'organisme de réglementation.

Les règles comprennent généralement toutes les modalités et conditions pertinentes qui figuraient dans les licences antérieures et qui s'appliquent de la même manière à l'ensemble des titulaires concernés. Les modalités et conditions futures incluses dans de telles règles seront ensuite définies et amendées, si nécessaire, par le biais d'une réglementation fondée sur un processus prévisible et transparent, avec pour effet de créer davantage de transparence, d'impartialité et d'ouverture.

Ce sont généralement dans les pays qui n'ont pas de cadre réglementaire clair ou dans lesquels un risque élevé est pressenti, ou dans lesquels il existe des problèmes économiques ou de gouvernance, et qui envisagent d'octroyer des licences à de nouveaux opérateurs ou d'attirer de nouveaux investisseurs vers les opérateurs historiques, que des licences claires, détaillées et globales, ainsi que des cahiers des charges restent conseillés dans le cadre des procédures de privatisation et d'octroi de licences.

Droits et obligations dans le nouveau cadre réglementaire de l'Union européenne

Le nouveau cadre réglementaire de l'Union européenne⁴³ (voir l'Annexe pour de plus amples détails) fournit un exemple intéressant de gradation des droits et obligations applicables aux diverses catégories de fournisseurs de services de communication. Les réseaux privés (tels que les réseaux pour groupes fermés d'utilisateurs) sont assujettis à des conditions générales d'autorisation qui sont extrêmement limitées (par exemple, il faut veiller à ce que l'équipement ne cause pas de brouillages à d'autres réseaux).

Les fournisseurs de services publics (tels que l'accès Internet à large bande) sont assujettis à des conditions d'autorisation d'un niveau supérieur mais qui restent très générales, la plupart d'entre elles étant effectivement liées à la protection des consommateurs.

La sous-catégorie "plus importante" de fournisseurs de services publics, notamment ceux qui offrent des services comparables au RTPC, sont assujettis à des conditions générales nationales supplémentaires indépendantes de celles qui s'appliquent aux fournisseurs de services de communications électroniques publics, comme indiqué dans la Directive "Service universel"⁴⁴.

Les conditions applicables aux opérateurs comme les opérateurs du RTPC sont très importantes et comprennent des mesures de protection des consommateurs telles que le droit des utilisateurs finals d'être répertoriés dans un annuaire public, des mesures particulières pour les utilisateurs finals handicapés, des restrictions aux mesures concernant le non-paiement des factures, la transparence et la publication des tarifs, mesures qui sont toutes nécessaires pour assurer le fonctionnement approprié et efficace du réseau et l'accès aux services (fournis seulement en des points "fixes"), l'obligation de fournir des services d'assistance par opérateur/opératrice et des services de renseignements téléphoniques, un numéro d'appel d'urgence unique européen d'accès d'urgence, l'accès de l'Union européenne à des numéros non géographiques, la facturation détaillée, l'obligation d'assurer la portabilité des numéros, la fourniture d'un code de pratiques/résolution des conflits, ainsi que des exigences supplémentaires telles que des systèmes de compteurs et de facturation agréés.

⁴³ Le nouveau cadre réglementaire de l'Union européenne a introduit une série de mesures visant à établir un cadre harmonisé de réglementation des services et réseaux de communication électronique, ainsi que des infrastructures et services associés. Les termes sont propres à l'UE et sont définis dans la Directive 2002/21/EC du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 (Directive-Cadre) - le texte officiel de la Directive est disponible à l'adresse: <http://www.europa.eu.int>.

⁴⁴ Le texte de la Directive "Service universel" est également disponible à l'adresse: <http://www.europa.eu.int>.

4.5 Problèmes de procédure

4.5.1 Méthodes d'octroi de licences

Problèmes et recommandation

La décision d'adopter un mécanisme d'octroi de licences individuelles pour d'autres activités que celles qui utilisent des ressources limitées convertit effectivement l'autorité de réglementation d'un pays en un "contrôleur d'accès" au marché. Si le régulateur adopte des prescriptions inutilement pesantes, restrictives ou opaques pour certains types de réseaux et/ou services, ces procédures peuvent ralentir ou empêcher, par exemple, l'arrivée des ISP sur un marché national. Le processus d'octroi de licences peut ainsi devenir pour les régulateurs un moyen de restreindre, intentionnellement ou non, l'accès au marché de certains types de réseaux ou de services, avec pour effet que les coûts resteront élevés et que la croissance globale des services nationaux de communication et d'information sera limitée. Pour éviter de tels résultats, les Etats-Unis et la Communauté européenne recommandent que les pays n'imposent pas de conditions en matière d'octroi de licences sur les marchés bien développés et concurrentiels.

Bien que cette approche de déréglementation comporte de nombreux avantages, elle peut ne pas s'appliquer à tous les marchés. Au contraire, des pays peuvent avoir des raisons légitimes d'exiger des licences individuelles lorsque le marché des télécommunications n'est pas entièrement concurrentiel, ou que le cadre de réglementation des affaires et de la protection des consommateurs n'a pas encore été mis en place. Par conséquent, dans certains marchés, y compris, à notre avis, dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest, il est avantageux de prévoir des activités qui seront pour la plupart assujetties au régime de l'autorisation avec un certain type de mécanisme d'octroi de licences.

Ainsi qu'il a été indiqué plusieurs fois dans ce rapport, les régulateurs et les investisseurs de différents pays qui cherchent encore à développer leur secteur des TIC sont confrontés à un problème important: l'octroi de licences aux nouveaux concurrents et la définition d'un nouveau régime d'octroi de licences dans le contexte de la libéralisation du marché et, en fait, de la privatisation des opérateurs historiques. Le nouveau régime d'octroi de licences traite généralement de la question de savoir si les réseaux et services peuvent nécessiter des licences individuelles ou des licences de classe, ou encore de simples enregistrements ou autorisations.

Dans les régimes d'adoption plus récente, il n'existe généralement pas de restrictions quant au nombre de licences à délivrer aux futurs fournisseurs de services de télécommunication (autres que le mobile), ou aux types de réseaux connexes utilisés et de services fournis autorisés, sauf pour des raisons ayant trait aux mesures de protection normales, à la sécurité, à l'utilisation des ressources limitées et aux limitations d'ordre technique.

De tels régimes reconnaissent généralement que les titulaires de licences ne rencontreront pas d'obstacles réglementaires dans l'utilisation des technologies disponibles, sous réserve que la gestion adéquate du spectre, la sécurité et d'autres mesures de protection légitime soient assurées.

Le choix d'une méthode d'octroi de licences donne souvent lieu à d'importantes discussions entre les parties prenantes, y compris le gouvernement, le régulateur, les opérateurs/titulaires de licences existants et d'autres partenaires tels que les investisseurs et les consommateurs potentiels.

L'utilisation de procédures détaillées n'est généralement utile que dans le cas de l'octroi de licences individuelles (surtout lorsque cela est nécessaire pour des ressources limitées) et/ou lorsque le régulateur a un intérêt particulier à assurer la fourniture du service d'une certaine manière (par exemple, lorsque l'opérateur occupe une position de force sur le marché). Exemples types: les services de téléphonie publique de base dans un marché monopolistique, ou un marché avec un opérateur historique en position dominante.

A titre d'exemple, il y a lieu de citer le cas du Botswana:

L'octroi de licences au Botswana

La Botswana Telecommunications Authority délivre les licences ci-après conformément à la Loi sur les télécommunications de 1996 (No. 15, 1996):

- Licence de service de télécommunication délivrée en vertu de la section 27 pour la fourniture de services de télécommunication (y compris la téléphonie cellulaire, les services de données à commutation par paquets et les services de radiomessagerie).
- Licence de système de télécommunications délivrée en vertu de la section 28 pour la mise en place d'un système de télécommunication.
- Certificat d'homologation délivré en vertu de la section 21. Tous les équipements de télécommunication doivent être homologués par l'Autorité.
- Licence d'opérateur radio délivrée en vertu de la section 42. Tous les émetteurs radio doivent faire l'objet de licences, qu'ils fonctionnent ou non.
- Licence de fournisseur radio délivrée en vertu de la section 27 pour tous les fournisseurs d'équipements radio.

Procédure d'octroi de licences de services de télécommunication

Le marché des télécommunications est segmenté en plusieurs sous-catégories telles que la téléphonie fixe, la téléphonie cellulaire (mobile), les fournisseurs de services Internet (ISP), les télécommunications par satellite et la transmission de données, etc. Certains segments du marché sont concurrentiels tandis que d'autres ne le sont toujours pas. Dans les marchés non concurrentiels, le nombre d'acteurs est limité. Dans les marchés concurrentiels, il est illimité. La fourniture de services Internet, la fourniture de services de transmission de données et de services de radiomessagerie constituent des marchés concurrentiels. Les services de téléphonie fixe et les services de téléphonie mobile ne sont pas concurrentiels actuellement. Par conséquent, l'Autorité établira la procédure d'octroi de licences au cas par cas à l'avenir.

Procédure d'octroi de licences pour les marchés concurrentiels tels que ISP, transmission de données et services de radiomessagerie

Par exemple, pour l'octroi de licences ISP, le demandeur doit fournir les données suivantes:

- Description de base des services à fournir.
- Profil détaillé des propriétaires de la société, avec liste de tous les directeurs, leurs adresses, et leurs portefeuilles d'actions.
- Détails des points de contact.
- Plan d'activités.
- Détails de la configuration du réseau.
- Structure de gestion envisagée.
- Curriculum vitae des principaux membres du personnel.
- Détails concernant l'équipement.

Procédure d'homologation

Tout l'équipement de télécommunication doit être homologué par l'Autorité qui peut également procéder à une homologation en faisant référence à un certificat d'homologation délivré par un autre pays. Dans un souci de compatibilité, l'Autorité préfère les certificats d'homologation délivrés par la Région 1 de l'UIT.

Procédure d'octroi de licences d'opérateur radio

Tous les émetteurs radio doivent faire l'objet d'une licence conformément à la Loi sur les télécommunications. Pour toutes les nouvelles demandes de licences d'opérateur radio, les demandeurs doivent d'abord obtenir une fréquence avant de soumettre les détails de l'équipement en vue de l'octroi d'une licence. Toutes les licences d'opérateur radio ont une validité d'un an.

L'octroi de licences au Botswana (suite)

S'agissant des demandes de fréquences pour services mobiles terrestres, les demandeurs doivent fournir les informations suivantes:

- Détails des points de contact, y compris les numéros de téléphone et de télécopie.
- Secteur d'exploitation envisagé.
- Bandes de fréquences préférées (HF, VHF ou UHF).
- Nombre de radios et leurs fréquences.
- Emplacement de l'équipement - coordonnées géographiques, numéro du plan cadastral et nom de la rue où il se trouve.
- Puissance d'émission des répéteurs et des stations de base.
- Types d'antennes.

Après octroi de la fréquence, le demandeur devra compléter le formulaire de demande de licence d'opérateur radio.

Procédure d'octroi de licence pour fournisseur d'équipements radio

Tous les fournisseurs d'équipements radio doivent demander une licence. La demande devra comprendre les informations suivantes:

- Détails concernant le demandeur.
- Informations techniques - pour prouver que le demandeur a l'expérience technique et les capacités requises.
- Informations financières - pour prouver que le demandeur a la capacité financière d'être un fournisseur d'équipement radio.

Source: www.bta.org.bw

Le choix de la méthode d'octroi de licences devient même plus important dans le cas de l'utilisation exclusive des ressources limitées telles que le spectre. Diverses méthodes ont été adoptées pour l'attribution des fréquences lorsque la demande dépasse l'offre. Il n'existe pas de consensus sur la meilleure méthode préconisée dans tel ou tel cas. Traditionnellement, le gouvernement attribuait souvent des fréquences pour des applications particulières, puis attribuait des parties de spectre à des entités pour qu'elles les utilisent à des fins particulières sur la base du "premier arrivé, premier servi". Cette méthode est rapide, pratique et peu coûteuse, mais ne convient pas au marché concurrentiel actuel. Aujourd'hui, les approches préférées sont notamment les loteries, les méthodes d'évaluation comparative et les ventes aux enchères. Diverses combinaisons de ces méthodes ont été également utilisées. Par exemple, des demandeurs peuvent être sélectionnés sur la base d'une méthode d'évaluation comparative pour participer à une *loterie* ou à une *vente aux enchères* en vue de l'attribution finale des fréquences.

Les responsables politiques et les régulateurs qui doivent opérer un choix entre les "concours de beauté", les ventes aux enchères, les méthodes hybrides et les négociations directes pour l'octroi de licences, doivent prendre en considération toute une série de questions dont l'investissement maximal durable dans le secteur et dans de nouveaux services spécifiques, en optimisant la rapidité avec laquelle les infrastructures peuvent être mises en oeuvre et les services peuvent être lancés, en veillant à ce que les investisseurs soient suffisamment qualifiés en termes d'expérience et de savoir-faire, ainsi que les recettes potentielles pour le gouvernement. Au cours du processus d'octroi de licences 3G (troisième génération de téléphonie mobile), par exemple, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont choisi une vente aux enchères des fréquences et ont obtenu suffisamment de recettes pour leurs divisions respectives de trésorerie - il faut cependant tenir compte du fait que l'environnement des marchés financiers était favorable aux opérateurs de téléphonie mobile et que

le battage médiatique autour de la technologie avait suscité des attentes élevées au sujet des principaux opérateurs qui avaient besoin d'assurer leur viabilité future par l'obtention de licences 3G. Le texte ci-après résume les avantages et les inconvénients des différentes méthodes d'octroi de licences.

Ventes aux enchères, loteries et méthodes d'évaluation comparative concernant le spectre

Chacun sait que le spectre radioélectrique est une ressource publique précieuse et limitée, qui est donc soumise à la réglementation des pouvoirs publics. Les progrès technologiques ont eu pour effet d'élargir les parties utilisables du spectre et de permettre la transmission d'un plus grand nombre d'informations dans la même quantité de largeur de bande. En dépit de ces progrès, un nombre croissant de services et d'applications de télécommunication sont tributaires du spectre, si bien que la demande de bandes de fréquences dépasse souvent leur disponibilité. Il faut donc élaborer des mesures et des méthodes d'attribution des bandes de fréquences.

Premier arrivé, premier servi

De nombreux pays du monde appliquent en général une politique d'attribution des fréquences sur la base du "premier arrivé, premier servi" dans les marchés où il existe suffisamment de fréquences disponibles. Lorsque cela n'est pas le cas, un concours est organisé.

Avantages:

- rapide;
- bon marché.

Inconvénients:

- peut ne pas revenir à l'entité la mieux disante;
- la valeur de la licence n'est pas prise en compte;
- les revendeurs plutôt que le public peuvent en bénéficier.

Loteries

Les loteries constituent une méthode rapide, peu onéreuse et transparente que l'on peut utiliser pour choisir entre des candidats aux qualifications très semblables ou équivalentes. Ces loteries devraient généralement être précédées d'une qualification officielle afin de sélectionner les candidats à la loterie.

Avantages:

- procédure rapide;
- des règles existent en cas d'"égalité des points".

Inconvénients:

- une entité ne répondant pas aux qualifications peut gagner;
- les revendeurs plutôt que le public peuvent en bénéficier.

Procédures d'évaluation comparative

Cette méthode permet de choisir entre de multiples applications qui sont, pour l'essentiel, équivalentes. Elle permet aussi au régulateur d'adapter des objectifs sectoriels spécifiques à l'opérateur qui sera chargé de les atteindre.

Il existe de nombreuses modalités d'évaluation comparative. Dans certains cas, les licences en matière de fréquences sont octroyées à des candidats qui doivent en principe faire le meilleur usage possible du spectre pour répondre aux besoins du public.

Les méthodes d'évaluation comparative peuvent faire intervenir divers critères de qualification et de sélection. Dans la plupart des cas, ces critères seront publiés à l'avance et les candidats s'efforceront de montrer que leurs demandes répondent mieux que d'autres aux critères définis.

Ventes aux enchères, loteries et méthodes d'évaluation comparative concernant le spectre (suite)

Les exigences minimales de qualification sont en général les suivantes: justification de ressources financières, capacité technique et faisabilité commerciale de la demande de fréquences visée. Parmi les critères de sélection il y a lieu de citer notamment les tarifs proposés, la couverture (géographique et en termes d'utilisateurs), les objectifs de mise en oeuvre du réseau, les engagements sur le plan de la qualité et de la gamme de service et enfin, l'utilisation efficace des fréquences. Une partie des critères précités s'applique dans certains cas comme critères de qualification et dans d'autres comme critères de sélection, selon le pays, voire selon les catégories de service dans un pays donné.

Avantages:

- *octroi de licence au candidat qui servira mieux l'intérêt public;*
- *prise en compte de l'équité;*
- *les titulaires peuvent être tenus de desservir les zones isolées.*

Inconvénients:

- *exige un temps considérable;*
- *prix élevé;*
- *pas de règles en cas d'"égalité des points";*
- *moins grande transparence par rapport aux autres techniques;*
- *le gouvernement peut déterminer les besoins du marché.*

Ventes aux enchères

Les ventes aux enchères constituent un moyen efficace, transparent et objectif d'octroyer des licences de spectre aux soumissionnaires qui font les offres les plus élevées. En déterminant au préalable l'admissibilité des soumissionnaires, on pourra veiller à ce qu'ils aient les capacités techniques et financières requises pour la mise en oeuvre rapide et efficace des services. Les investissements élevés à faire pour remporter une vente aux enchères peuvent être considérés comme autant d'encouragements à une mise en oeuvre rapide de l'infrastructure et des services car c'est la seule façon pour l'adjudicataire de récupérer son investissement dans les droits de licence. Autre argument en faveur des ventes aux enchères du spectre: elles fournissent le moyen de générer des ressources publiques. Les gouvernements peuvent utiliser le produit des ventes aux enchères pour réduire les déficits et pour faire face à d'autres priorités d'ordre public.

Il existe aussi des arguments contre les ventes aux enchères du spectre, comme les coûts élevés versés par les adjudicataires qui sont généralement répercutés sur les consommateurs. Il peut en résulter des taxes excessives pour les consommateurs de services hertziens et une moindre pénétration, notamment chez les consommateurs à revenus modestes. Certains prétendent que les sommes versées pour régler des droits d'adjudication élevés ne pourront pas être investies dans l'infrastructure du réseau.

Avantages:

- *rapidité;*
- *peuvent être moins onéreuses que les "concours de beauté";*
- *l'entité la mieux disante obtient la licence;*
- *le spectre étant une ressource publique, les recettes profitent aux citoyens;*
- *fourniture d'informations relatives à la valeur économique du spectre.*

Inconvénients:

- *possibilité d'une plus grande concentration au sein du secteur;*
- *possibilité d'ignorer les objectifs d'intérêt public non financiers;*
- *(équité);*
- *les recettes possibles peuvent encourager le gouvernement à restreindre la production et à augmenter les prix.*

Des autorisations générales sont souvent délivrées sans concours préalable: la société désireuse d'offrir le service est simplement tenue de se conformer aux modalités et conditions définies pour l'exploitation d'un type particulier de service. Une procédure administrative qui exige essentiellement la soumission d'un ensemble d'informations de base au régulateur (voir, par exemple, la plupart des pays de l'UE avant l'instauration du nouveau cadre réglementaire (NRF) - il fallait soumettre un plan technique succinct, des détails financiers visant à montrer que le demandeur disposait de moyens sûrs et des informations juridiques), peut aussi être définie pour l'octroi de ces licences de classe.

Dans les marchés déjà bien développés, les fournisseurs de services ne sont pas généralement tenus de s'inscrire pour une autorisation générale. Ils doivent tout simplement veiller à exercer leurs activités dans le cadre général des communications et d'autres législations pertinentes et se conformer aux lois et réglementations publiées par le régulateur.

Cependant, comme le secteur des télécommunications/TIC se trouve encore en phase de développement dans la plupart des pays africains, l'inscription des fournisseurs de services appartenant à la catégorie du régime d'autorisations générales, pourrait présenter des avantages. Par exemple, une procédure d'enregistrement permettrait à l'Autorité d'être informée du nombre de fournisseurs de services et des types de services offerts aux consommateurs. Elle permettrait aussi d'assurer un certain niveau de légitimité pour les fournisseurs de services et les aider ainsi à négocier des contrats avec des entités externes.

Tel a été le cas dans de nombreux pays européens avant l'instauration du nouveau cadre réglementaire. Au **Portugal**, par exemple, le Décret-Loi 381-A/97, du 30 décembre 1997 (abrogé maintenant) réglementait le régime d'accès aux activités des opérateurs de réseaux publics de télécommunication et de fournisseurs de services publics de télécommunication. Ce décret établissait que la fourniture de certains services de télécommunication était soumise à un simple enregistrement. Les particuliers devaient prouver qu'ils étaient inscrits en tant qu'hommes d'affaires à titre individuel. Cependant, les sociétés commerciales devaient prouver à l'aide d'une déclaration accompagnée d'un certificat délivré par le bureau du registre du commerce approprié, qu'elles s'étaient établies en toute légalité et que leur contrat de partenariat prévoyait notamment la fourniture de services de télécommunication. D'autres particuliers ou sociétés dont l'enregistrement ou la licence était suspendu ou avait été révoqué n'étaient pas autorisés à se faire enregistrer.

Les entités devaient également avant tout informer l'ICP des services qu'elles souhaitaient lancer et fournir des informations prouvant qu'elles étaient capables de remplir les conditions et modes applicables mentionnés dans le Décret.

Elles devaient, entre autres, fournir:

- a) une description détaillée des services qu'elles comptent fournir;
- b) un projet technique indiquant l'équipement à utiliser;
- c) une indication de l'entité sur le réseau de laquelle est basé le service.

L'ICP avait le droit de demander des précisions complémentaires. Le demandeur ne pouvait pas entreprendre ses activités avant que l'ICP ait complété la procédure.

Enfin, il y a les services qui peuvent être fournis **sans procédure d'obtention de licences ou sans critères de qualifications**. Une forme de déclaration ou d'enregistrement auprès du régulateur est imposée dans certains pays, mais une telle déclaration n'est généralement pas liée à des modalités quelconques d'exploitation du service ou à l'autorisation d'exploiter un type de réseau ou de fournir un service.

4.5.2 Procédures de demande de licence

En ce qui concerne les procédures relatives aux demandes de licences et d'autorisations, un certain nombre de questions doivent être résolues, à savoir:

- 1) le type d'informations et de documents à fournir et les différentes catégories à établir;
- 2) où et comment obtenir le formulaire de demande;
- 3) les délais impartis pour le dépôt et la décision finale; et
- 4) les délais fixés pour formuler les demandes d'informations/précisions auprès de l'Autorité des télécommunications (normalement, l'ANR).

S'il y a lieu, l'ANR doit veiller à rester dans les limites de ses engagements vis-à-vis de l'OMC qui interdit l'utilisation du critère des besoins économiques comme moyen de barrer l'accès.

Types d'informations et de documents à fournir et différentes catégories à établir

Le Document de référence sur la réglementation de l'OMC stipule que les critères en matière de licences doivent être connus du public, autrement dit:

- 1) 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
- 2) les modalités et conditions des licences individuelles.

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

Les réalités pratiques (en termes de personnel et de charge de travail) constituent une mise en garde contre le risque que l'ANR soit obligée d'analyser beaucoup trop d'informations de la part de ceux qui ont moins d'influence sur le développement du marché et du secteur (par exemple, les revendeurs ne possédant pas les installations). Par ailleurs, il n'est pas nécessaire d'imposer les mêmes informations et les mêmes critères de qualifications à tous les nouveaux venus sur le marché.

Ainsi que l'ont démontré les régimes plus simples, rien ne justifie objectivement la division des autorisations en un nombre aussi grand de catégories de services; cette méthode devrait donc être abandonnée. Alors que certains pays ont montré qu'il est possible d'établir des régimes de réglementation "légère", réalisables et performants, d'autres ont élaboré des procédures plutôt lourdes qui sont souvent basées sur la nécessité perçue de contrôler les entrées sur le marché. Cette démarche n'est pas conforme à l'objectif de politique générale qui consiste à encourager le développement d'un marché concurrentiel et dynamique des services de communication et ne tient pas non plus compte de la convergence des services, des réseaux et des technologies.

Pour ce qui est des différentes catégories d'autorisation pour les activités de télécommunication (licences individuelles, licences de classe, ou simple déclaration) et du niveau d'intervention de la réglementation dans chacune de ces catégories, l'ANR doit aussi demander différents niveaux d'informations pour chaque catégorie de requérants. Les paragraphes qui suivent donnent des exemples des types d'informations qui pourraient être demandés pour chaque catégorie de requérants.

Dans le cas des licences individuelles, par exemple, s'agissant des opérateurs de réseaux publics de télécommunication, dont la capacité financière et opérationnelle doit être davantage étayée, le type d'informations qui pourrait être demandé, comprend:

- des informations juridiques, y compris une description du requérant (par exemple: nom, forme juridique et coordonnées détaillées du requérant ainsi que la preuve de l'inscription de la société, etc.), des statuts et des règlements administratifs;

- des informations financières, y compris des états d'audits financiers ainsi qu'une liste et une description des licences existantes pour lesquelles le requérant détient au moins 10% des parts, ainsi qu'une confirmation que les licences existantes de l'opérateur sont en règle;
- des informations économiques, y compris les ressources financières et les preuves des compétences du requérant en tant qu'opérateur de télécommunication;
- des informations techniques, y compris des indicateurs et des plans de couverture, la planification et le développement du système avec les programmes et questions concernant l'interconnexion, le numérotage et l'adressage et les niveaux de qualité de service proposés.

Cette demande est généralement justifiée du fait que ces réseaux de télécommunication auront besoin d'accéder à des propriétés publiques et/ou à des emplacements d'utilité publique et/ou à des propriétés de tierces parties ou encore de les traverser, qu'ils pourraient nécessiter des ressources limitées (par exemple: fréquences, numérotage), ou lorsque ces réseaux sont considérés comme contribuant à la réalisation d'objectifs de politique publique.

Cela ne veut pas nécessairement dire que l'accès au marché est limité; mais l'objectif visé est d'offrir aux titulaires de licences l'occasion de décrire comment ils comptent exercer leurs activités dans les délais et selon le mode prescrit et s'acquitter de toutes les obligations imposées au requérant pour les licences individuelles d'une manière appropriée et en temps voulu.

Dans le cas des licences pour les fournisseurs de services, les objectifs réglementaires de l'ANR peuvent être réalisés si des conditions générales sont établies et il est proposé que la procédure d'octroi de licences soit plus "légère" que celle qui a été décrite plus haut.

Dans le cas des licences de classe, où les principales préoccupations sont la protection des consommateurs et la concurrence, le type d'informations qui pourrait être demandé comprend:

- les informations juridiques et financières, y compris une description du demandeur, la forme juridique de la société, la preuve de l'inscription de la société par la juridiction commerciale compétente (par exemple, registre de commerce, statuts et règlements administratifs), un modèle de contrat de service/déclaration de conformité avec le contrat de service type à élaborer et à publier par le régulateur, ainsi que des rapports annuels et une description de l'appui financier;
- les informations techniques, y compris une liste et des preuves d'homologation de l'équipement à utiliser dans la fourniture des services, une description des services dépendants de l'infrastructure réseau d'autres opérateurs;
- pour les revendeurs qui ne possèdent pas les installations, il faudra peut-être une description des services et/ou du trafic (c'est-à-dire un compte rendu des activités) à revendre, ainsi qu'une description des modes de vente (canaux de distribution) et de la zone géographique où ces services vont être revendus afin d'assurer la protection des consommateurs. Les vendeurs de cartes d'appel prépayées peuvent être tenus de verser une caution-garantie pour minimiser la fourniture frauduleuse de cartes prépayées par le fournisseur de cartes.

Au Botswana, par exemple, pour l'octroi de licences ISP, le requérant doit fournir les éléments suivants:

- Une description de base des services à fournir.
- Un profil complet des titres de propriété de la société, la liste de tous les directeurs, leurs adresses et leurs portefeuilles d'actions.
- Les détails des points de contact.
- Un plan d'activités.
- Des détails sur la configuration du réseau.

- La structure de gestion proposée.
- Un curriculum vitae des principaux membres du personnel.
- Des détails concernant l'équipement.

Où et comment obtenir le formulaire de demande

Récemment, la plupart des pays ont posté des formulaires et des lignes directrices sur leurs sites web, avec l'adresse des lieux où l'on peut se procurer la version papier des informations pertinentes. Nous recommandons cette façon de procéder que nous considérons comme étant la plus pratique et la plus transparente pour soumettre les demandes.

Délais impartis pour le dépôt et la décision finale

Une fois encore, il est essentiel que l'ANR définisse clairement et publie les délais impartis pour le dépôt et la prise de décision.

Délais fixés pour formuler les demandes d'informations/précisions

Les meilleures pratiques internationales montrent que de tels délais doivent aussi être indiqués clairement et être disponibles au public.

Les meilleures pratiques internationales

Singapour fournit un bon exemple d'utilisation de procédures de demande claires. Les parties intéressées qui souhaitent adresser une demande à l'IDA pour une licence SBO dans la catégorie individuelle, ou qui souhaitent se faire enregistrer comme SBO titulaire d'une licence de classe, doivent remplir les formulaires de demande appropriés ou les formulaires d'enregistrement à soumettre à l'Info-Communications Development Authority de Singapour.

Les formulaires de demande ou d'enregistrement sont disponibles sur le site de l'IDA à l'adresse: <http://www.ida.gov.sg>, ou au siège de l'IDA. Les noms de tous les titulaires de licences seront également postés sur le site de l'IDA.

L'IDA peut chercher à obtenir des précisions et des informations complémentaires de la part de n'importe quel requérant à partir des demandes déposées. Chaque demande doit comporter une adresse, des numéros de téléphone et de télécopie ainsi que le nom et le titre du ou des points de contacts aux fins de communication avec l'IDA.

Les requérants qui parviendront à obtenir des licences SBO (individuelles) se verront délivrer leurs licences dans les quatre semaines qui suivent la date de dépôt de la demande, à condition qu'ils aient fourni toutes les informations nécessaires requises par l'IDA à des fins d'évaluation, et que l'IDA dispose, quant à elle, de toutes les précisions demandées. De même, les requérants qui s'inscrivent pour des licences SBO (de classe) seront notifiés dans un délai de deux semaines si la demande est enregistrée, et à condition que les requérants aient fourni toutes les informations nécessaires.

Les requérants doivent faire de leur mieux pour veiller à ce que les informations et les affirmations figurant dans leur demande soient exactes en tout point. Toute modification dans les informations fournies dans la demande et toute nouvelle information communiquée à l'IDA, doit immédiatement être notifiée à l'IDA.

L'IDA se réserve le droit de ne pas tenir compte d'un requérant représentant une société liée et/ou associée à un FBO, et/ou une quelconque de ses succursales. Une société est réputée associée à un FBO et/ou à ses succursales si le FBO et/ou ses succursales exercent une influence sur les politiques et/ou la gestion de la société.

Au Portugal, par exemple, le nouveau régime réglementaire établit ce qui suit:

Portugal: Notification au titre de la loi de 2004 sur les communications électroniques ("REGICOM")

Au Portugal, la nouvelle Loi de 2004 sur les communications électroniques (Regicom) expose en détail les procédures de notification afférentes aux "réseaux et services de communications électroniques".

Toute entité juridique souhaitant fournir **des réseaux et services de communications électroniques publics** doit soumettre à l'autorité responsable de la délivrance des licences, "ICP-ANACOM", les informations détaillées suivantes:

- a) En ce qui concerne les personnes juridiques agréées, un certificat d'agrément et d'inscription en vigueur, délivré par l'office du commerce compétent, ainsi que, dans le cas d'une entreprise commerciale, une déclaration d'activité mentionnant spécifiquement les réseaux et services de communications électroniques.
- b) Pour les personnes juridiques ayant demandé un agrément commercial, des copies certifiées conformes du titre de personne juridique et de la déclaration publique d'activité.

Toute entité souhaitant proposer un **réseau de communications électroniques public** doit fournir les éléments d'informations suivants en sus des éléments spécifiés au paragraphe précédent:

- i) Type(s) de réseau(x) que ladite entité souhaite mettre en place, exploiter, contrôler ou proposer.
- ii) Description de la nature, des caractéristiques et des fonctionnalités du ou des réseaux, précisant notamment:
 - Objet: mise en place, exploitation, contrôle ou fourniture (le réseau a-t-il seulement pour objet d'assurer les services offerts par l'entité elle-même à ses utilisateurs finals, ou doit-il aussi servir de support de service pour le compte d'autres opérateurs/fournisseurs souhaitant disposer d'une infrastructure ou proposer des services).
 - Couverture et portée géographique.
 - Technique devant être utilisée.
 - Brève description de l'architecture du réseau, avec diagramme synoptique.
 - Brève description des plans afférents au système informatique et à la gestion du réseau.
 - Brève description des mesures devant être adoptées pour assurer la sécurité du réseau.
 - Si le réseau appartient à l'entité ou à une autre entité, intégralement ou en partie.
 - Si la mise en place du réseau entraîne une occupation du domaine public ou si elle ne concerne que la propriété privée.
 - Si l'exploitation du réseau entraîne l'utilisation de fréquences radioélectriques.
 - Si l'exploitation du réseau entraîne l'utilisation de ressources de numérotage.
 - Si le réseau doit fournir des services de radiodiffusion sonore ou télévisuelle.
- iii) Indication de la date prévue pour la mise en service. Lorsque le réseau doit fournir des services proposés à l'utilisateur final par l'entité elle-même ou s'il doit fournir des services à d'autres opérateurs/fournisseurs pour la mise en oeuvre de leurs propres réseaux ou la prestation de leurs propres services, date de commencement de chacune de ces activités, lorsque les activités ne commencent pas simultanément.
- iv) Adresse de l'entité et de la personne à contacter pour les notifications et autres communications devant être effectuées par l'ICP-ANACOM, ainsi que de la personne responsable en cas de catastrophe ou dans le cadre du plan d'urgence national.
- v) Indication des prises de participation au premier et au deuxième rang.

Portugal: Notification au titre de la loi de 2004 sur les communications électroniques ("REGICOM") (suite)

Toute entité souhaitant proposer **des services de communications électroniques publics** doit communiquer les éléments d'information suivants:

- i) Indication du ou des services que l'entité souhaite proposer, avec description pour chaque service de la nature, des caractéristiques et du fonctionnement, caractérisation (service de détail ou service de gros) et couverture géographique.
- ii) Diagramme de description du ou des services, avec indication des technologies devant être utilisées.
- iii) Indication, pour chaque service devant être proposé, de l'infrastructure utilisée (réseau appartenant à l'entité ou réseau appartenant à une autre entité, intégralement ou en partie).
- iv) Indication des dates prévues pour le début des opérations, pour chaque service.
- v) Indiquer si la fourniture du service suppose l'utilisation de fréquences radioélectriques.
- vi) Indiquer si la fourniture du service fait intervenir l'utilisation de ressources de numérotage, auquel cas une demande doit être formulée à cet effet, accompagnée des éléments d'information spécifiques décrits au point b) du § 4.
- vii) Indiquer l'adresse de l'entité et de la personne à contacter pour les notifications et autres communications devant être effectuées par l'ICP-ANACOM, ainsi que de la personne responsable en cas de catastrophe ou dans le cadre du plan d'urgence national.
- viii) Indiquer des prises de participation au premier et au deuxième rang.

Les personnes physiques ou les personnes juridiques souhaitant fournir des réseaux et services de communications électroniques non publics doivent communiquer à l'ICP-ANACOM les éléments d'information suivants:

- i) En ce qui concerne les personnes juridiques, mêmes informations que dans le cas des réseaux et services de communications électroniques proposés au public.
- ii) En ce qui concerne les personnes physiques, une copie de la carte d'identité et de la carte d'identification du contribuable.
- iii) Informations détaillées sur la nature, le type, les caractéristiques et le fonctionnement des réseaux ou services de communications électroniques (comme spécifié plus haut).
- iv) Indiquer la date prévue pour le commencement de la fourniture du ou des réseaux et/ou services.

La notification concernant le début de la fourniture de réseaux ou services de communications électroniques est réputée effectuée suite à la présentation de la demande de licence de radiocommunication déposée auprès de l'ICP-ANACOM, en application du Décret-Loi N° 151-A/2000 du 20 juillet. Les entités utilisant le spectre pour la fourniture de réseaux ou de services de communications électroniques non publics dans les bandes de fréquences exemptes d'obligation de licence de radiocommunication (et aux termes des conditions établies dans l'avis publié par l'ICP-ANACOM au titre de la mise en oeuvre du Décret-Loi N° 151-A/2000 du 20 juillet et disponible sur son site web) sont exemptées de l'obligation de demander une attribution de fréquence, mais doivent soumettre la notification concernant le début de la fourniture des réseaux ou services de communications électroniques.

Toute partie souhaitant fournir des réseaux ou services de communications électroniques, proposés au public ou non, doivent remplir le formulaire annexé au présent document et l'envoyer par courrier postal au siège de l'ICP-ANACOM. Le modèle de notification peut également être rempli par des moyens électroniques et envoyé par courrier électronique à l'adresse info@anacom.pt. Le fait de présenter un document par des moyens électroniques ne dispense pas l'expéditeur de l'obligation de soumettre un exemplaire sur support papier, et ce, sous 48 heures à compter de la date d'expédition du courrier électronique.

Les parties intéressées doivent obtenir une preuve de la notification, par tout moyen juridiquement valable d'accusé de réception (postal ou électronique).

Source: www.anacom.pt

4.5.3 Critères de qualification

Généralement, les critères de qualification se limitent à assurer que les requérants aient le minimum de ressources financières et techniques ainsi que l'expérience nécessaire pour mener à bien les activités faisant l'objet de la licence et remplir les obligations liées à cette licence. Autrement, les titulaires de licences risquent de ne pas remplir des conditions importantes afférant à l'octroi des licences comme celles qui concernent le déploiement du réseau, la couverture et la qualité du service.

A titre d'exemple, les critères de qualification pourraient notamment comprendre les points suivants:

- Le requérant a un nombre minimum de lignes fixes en service dans d'autres pays, ou a comme partenaire un PTO international.
- L'expérience pertinente dans des marchés similaires.
- Une lettre de garantie d'une banque reconnue.
- Un plan d'activités, y compris un plan de marketing.
- Un plan technique, y compris le déploiement et la description de la technologie à utiliser.

Dans un marché pleinement concurrentiel, la concurrence aura en général pour effet de discipliner le marché. Les consommateurs, par exemple, peuvent changer d'opérateurs si ceux-ci n'arrivent pas à leur fournir un service correct. L'objet de toute différenciation dans les qualifications des différentes catégories d'activités de télécommunication nécessitant une licence, devrait être d'assurer qu'aucune barrière réglementaire inutile ne limite l'accès au marché, ou les choix que pourraient faire les opérateurs au sujet des technologies disponibles, sauf lorsque ces choix se justifient pour des raisons de rareté, ou dans les limites des mesures de protection normales et des considérations de sécurité et de limites techniques. Dans ce contexte, au lieu de tendre vers une évaluation subjective des demandes, les procédures d'octroi de licences devraient viser à vérifier que les requérants, dans un marché ouvert, ont la capacité de s'acquitter des obligations juridiques.

Cependant, des exemples récents ont montré que les critères de qualification demeurent particulièrement importants en cas d'utilisation de ressources limitées en permettant au régulateur d'assurer que les fréquences et autres ressources limitées sont attribuées aux requérants qui sont financièrement et techniquement capables de fournir au public les services appropriés à l'aide de ces ressources. Dans le cas des ventes aux enchères, le marché détermine en fin de compte qui seront les titulaires de licences. Cependant, dans de nombreux systèmes d'enchères, les soumissionnaires sont préqualifiés sur la base de critères analogues à ceux qui ont été utilisés dans des procédures d'évaluation comparative. Par conséquent, la participation aux enchères est limitée aux soumissionnaires ayant des moyens financiers et techniques avérés. Dans le cas des licences de classe, la procédure n'est généralement juste qu'une simple vérification de la part du régulateur qui vérifie que les requérants, dans le contexte d'un marché ouvert, sont en mesure de s'acquitter de leurs obligations juridiques. A titre d'exemple:

Critères de qualification: L'exemple australien

L'ACMA (Australian Communications and Media Authority) peut accorder une licence d'exploitant si elle a pu s'assurer que le requérant remplit les conditions suivantes:

Etre une société dûment constituée, un partenariat remplissant les conditions requises, ou un organisme public.

Pour aider l'ACMA dans sa décision, le requérant doit fournir une copie du certificat d'enregistrement s'il s'agit d'une société et, dans le cas d'un partenariat remplissant les conditions requises, une copie du certificat d'enregistrement de chaque société membre du partenariat et une copie du titre de partenariat. Lorsque le requérant est un "organisme public", il doit fournir, s'il y a lieu, une déclaration du texte législatif portant création de l'organisme, ou une copie du certificat d'enregistrement de la société en question, accompagnée d'une déclaration statutaire d'un directeur de la société.

Avoir préparé un plan de développement en cours du secteur, approuvé par le Ministre de tutelle.

La partie 2 de l'Annexe 1 de la Loi dispose que l'ACMA ne doit accorder une licence d'exploitant que si le requérant dispose d'un plan de développement en cours du secteur (IDP) qui est approuvé par le Ministre. Par conséquent, une lettre du Ministre approuvant ce plan du requérant, ou une preuve de l'exemption de telles exigences, doit accompagner la demande pour prouver la conformité avec cette condition.

S'être acquitté des frais de demande de licence d'exploitant auprès de l'ACMA.

Les frais imposés pour la demande d'une licence d'exploitant sont dus et exigibles au moment du dépôt du dossier. Ces frais s'élèvent à 10 000 USD, c'est-à-dire le montant déterminé par l'ACMA dans la section 9 de la Loi de 1997 relative aux *frais de licence d'exploitant de télécommunication*, au chapitre intitulé *Telecommunications (Carrier License Application Charge) Determination 2002*.

L'ACMA peut faire une déclaration de désignation d'exploitant si elle a pu s'assurer que:

- ***Le requérant sera en mesure de se conformer à toutes les obligations imposées au requérant en tant qu'exploitant désigné pour les unités du réseau, et***
- ***La déclaration qui sera faite n'empêchera pas l'application efficace de la Loi (section 81).***

Les requérants doivent joindre à leurs demandes des détails qui aideront l'ACMA à se faire une idée des problèmes indiqués plus haut. Par exemple, la soumission devra fournir des détails sur toutes les dispositions prises entre le ou les propriétaires des unités du réseau et l'exploitant désigné si bien que celui-ci pourra s'acquitter de ses obligations à l'égard des unités du réseau concernées. Le requérant devra aussi donner des détails sur sa façon de procéder pour se conformer aux dispositions pertinentes.

Le détenteur d'une licence d'exploitant doit informer l'ACMA s'il ne peut plus satisfaire les conditions requises ou s'il n'a pas réglé les frais annuels ou la taxe universelle sur le service dans les délais de paiement spécifiés. Ces exigences constituent une condition de l'octroi de la licence par l'ACMA et visent à donner à l'ACMA des informations qui lui permettront de déterminer si le détenteur d'une licence d'opérateur doit/ou est déjà qualifié et si la licence doit être supprimée.

Source: www.aca.gov.au

4.6 Redevances de licence

Recommandation

Dans le cas des licences pour la téléphonie mobile hertzienne qui supposent l'utilisation exclusive de ressources limitées (c'est-à-dire, le spectre des fréquences radioélectriques), les redevances de licence doivent refléter la valeur économique des fréquences attribuées.

Avec les autres types de licence et, en particulier, les licences individuelles dans le sous-secteur des télécommunications fixes, les pays devraient éviter d'imposer des redevances de licence élevées à l'acquisition, pour privilégier des redevances annuelles récurrentes, fixées à un niveau qui permet le recouvrement des frais administratifs du régulateur.

A mesure que les pays sont passés d'un environnement monopolistique à une situation de marché ouvert et concurrentiel, une tendance à la réduction des redevances de licence a été observée en parallèle. Des redevances de licence élevées sont réputées être des taxes implicites imposées aux fournisseurs de services et aux concurrents, avec pour effet de neutraliser les principaux avantages de la concurrence. Dans un marché ouvert, les redevances de licence devraient promouvoir un plus large accès, davantage de choix et des prix plus abordables et, à ce titre, devraient viser principalement à couvrir les coûts de la délivrance des licences de télécommunication ainsi que de la gestion et de la réglementation du secteur.

Un régime de licences qui cherche à "maximiser les entrées" ne devrait pas permettre aux opérateurs historiques ou aux grands fournisseurs de devenir exagérément optimistes. Néanmoins, plus les redevances de licences perçues à l'acquisition sont élevées, plus le marché cible doit être grand pour devenir attractif et rentable. Si les redevances de licences perçues à l'acquisition sont élevées, le nombre de créneaux visés du marché sera moindre. Les plus défavorisés seront ceux qui ont de nouveaux services innovants et qui n'ont pas encore conquis de marchés dans les différents pays. Si ces nouveaux services sont en concurrence avec des services existants, il est probable qu'ils ne seront pas lancés.

En vertu des engagements pris auprès de l'OMC et des bonnes pratiques en général, le régime d'octroi des licences (y compris les redevances) doit être objectif et ne pas constituer un obstacle à l'entrée sur le marché.

Le COMESA a clairement défini un certain nombre de principes réglementaires liés aux redevances de licence, à savoir:

- 1) Les redevances de licence devraient inclure les redevances initiales, les redevances administratives et les redevances annuelles, ainsi que des redevances pour les droits d'utilisation et de passage.
- 2) Les redevances initiales et les redevances de renouvellement annuelles seront exigibles pour couvrir les dépenses administratives engagées par le régulateur pour la gestion, le contrôle et l'application des dispositions relatives aux licences individuelles.
- 3) Les redevances de licence peuvent varier en fonction du type de licence et de ses applications. Par exemple, l'octroi de licences à un opérateur de réseau téléphonique mobile et la gestion des tâches connexes exigeront plus de travail que l'octroi d'une licence à un opérateur de services de transmission de données, de sorte que les prix pratiqués varieront en conséquence.
- 4) Les redevances de renouvellement annuelles peuvent être ajustées en fonction du développement du marché et de l'évolution des conditions de la réglementation.
- 5) Pour toutes les redevances de licence applicables, il convient de tenir compte des principes suivants:
 - Toute redevance associée à une licence devrait être proportionnelle au niveau d'activité engagé dans la gestion de la procédure d'octroi et ne pas constituer un prélèvement discriminatoire sur les bénéfices ou recettes escomptés.
 - Nonobstant le principe précédent, les redevances peuvent, dans le cas des licences pour des fréquences radioélectriques, être fixées à un niveau qui encourage l'utilisation efficace des ressources attribuées.
 - Encourager autant que possible les ventes aux enchères ou les appels d'offres dans le cadre des procédures d'octroi de licences.
 - Les petits opérateurs de TIC devraient être exemptés de verser des redevances de renouvellement annuelles. Le régulateur doit déterminer des frais d'enregistrement d'un montant raisonnable.
 - Le régulateur devrait publier chaque année un récapitulatif des frais administratifs et des recouvrements afin que les ajustements nécessaires puissent être apportés en cas de déficit ou d'excédent.
 - Les redevances pour les droits d'utilisation du spectre et/ou les droits de passage peuvent être déterminées par le régulateur d'une manière objective, transparente, non discriminatoire et compte tenu de l'utilisation envisagée.
 - Les informations concernant toutes les redevances applicables ou critères clairement établis pour déterminer les redevances devraient être publiées et mises à jour régulièrement.

Source: http://www.comesa.int/ict/guidelines/telecomms/licensing_regulations/view

Des redevances élevées prélevées à l'acquisition ne cadrent pas avec les tendances internationales actuelles. Compte tenu du niveau des taxes imposées par le gouvernement, il est préférable qu'elles soient appliquées directement et non indirectement du fait de l'application de la procédure d'octroi des licences de télécommunication. En tout cas, le montant total pouvant être collecté par le Trésor de ces redevances d'acquisition sera relativement faible. Aujourd'hui, les fournisseurs de services de télécommunication veulent offrir des services convergents (données, voix et vidéo). Il ressort des exemples de pratiques internationales que les redevances de licence sont relativement faibles. Bahreïn demande près de 2 650 USD pour une licence ISP ou une licence VAS, alors que Singapour demande 120 USD tous les trois ans sans aucune redevance d'acquisition. L'Union européenne ne demande AUCUNE redevance de licence. Dans les autres pays, la situation est similaire.

Pays choisi	Redevances de licence initiales	Types de licences
Afghanistan	\$ 20 000	ISP et autres services fixes
Argentine	5 000/- Pesos	Licence individuelle
Australie	(Aus\$) \$ 2 200 (au début: \$ 10 000)	Licence d'opérateur
Bhoutan	Néant	Tous types de licences (fixes)
Canada	Néant	Tous types de licences (fixes)
Croatie	8M Kuna (approx \$ 1,4 M)	Exploitant/opérateur local
La plupart des pays de l'UE	Néant	Tous types de licences (fixes)
Jordanie	JD 100 000 JD 25 000-30 000	De classe individuelle
Kenya	Néant – décision récente d'abolir puisque personne ne veut payer de redevances	Exploitant/opérateur local
Malaisie	RM 10 000 (demande) RM 50 000 (approbation)	Licence individuelle
Nouvelle-Zélande	Néant	Tous types de licences (fixes)
Singapour	Néant	Opérateurs possédant les installations Opérateurs possédant les services
République slovaque	Néant	Tous types de licences (fixes)
Suisse	CHF 260	Tous types de licences (fixes) – même redevance appliquée pour un changement ou une annulation
Etats-Unis	Les redevances varient: USD 55 USD 230 USD 340 USD 895 USD 1 505 USD 2 240 USD 14 895 USD 353 690	Les services varient: Mobile terrestre/ MMDS Téléphonie cellulaire par indicatif d'appel pour station terrienne de réception seulement (station par station) Service international Licence d'atterrissage de câbles (l'opérateur ne possède pas l'équipement) Station terrienne d'émission/réception du service fixe Licence d'atterrissage de câbles (l'opérateur ne possède pas l'équipement) Station spatiale
<i>Sources:</i> Tableau adapté de données d'enquête réalisées par l'UIT et de sites web de différents régulateurs.		

Les changements intervenus dans les régimes d'octroi de licences des pays qui sont passés d'un environnement monopolistique à un environnement libéralisé dépendent de plus en plus des forces du marché pour la fourniture des services de télécommunication. Les préoccupations du nouveau régime ne consistent donc plus à limiter l'accès au marché, mais à encourager une offre beaucoup plus variée et à faciliter l'arrivée de nouveaux opérateurs pour leur permettre d'entrer en concurrence avec les opérateurs historiques à armes égales.

Au cours de ces dernières années, les pays du monde entier ont adopté différentes méthodes concernant le niveau et le mode de détermination des redevances de licence, la plus grande différence portant sur les types de licence à délivrer et sur la nécessité pour ces licences d'utiliser exclusivement des ressources limitées.

Comme cela a été indiqué plus haut, dans le sous-secteur des télécommunications fixes, les pays ont généralement évité d'imposer des redevances élevées à l'acquisition pour privilégier des redevances annuelles récurrentes calculées sur la base du remboursement au régulateur des frais administratifs de gestion des licences et en réalité des coûts de réglementation du secteur.

Les redevances de licence pour les entités relevant du régime des licences de classe ou des autorisations générales ont habituellement été fixées à un niveau peu élevé (correspondant en principe au niveau qui permet au régulateur de récupérer ses frais d'administration du régime des licences) afin d'atténuer les obstacles à l'entrée sur le marché et d'encourager la concurrence. Ces redevances reposent de plus en plus sur des indicateurs financiers tels que les recettes brutes, au lieu d'être fixées à l'avance. Cela permet de réduire les obstacles au niveau de l'entrée en diminuant les coûts pour les nouveaux opérateurs au début de leur exploitation.

Pour les licences individuelles, les objectifs du gouvernement consisteront le plus souvent à déterminer les mécanismes d'établissement des redevances de licences.

La redevance minimale annuelle de licence d'exploitant et les droits de demande concernant cette licence ont été fixés en Australie par l'ACMA à 10 000 AUS\$ en 1997, conformément aux recommandations du Ministre de tutelle. Il était envisagé que ces droits de demande de licence d'exploitant de 10 000 AUS\$ ne s'avèrent pas prohibitifs pour les nouveaux concurrents crédibles, mais qu'ils aient un effet dissuasif sur les requérants moins sérieux et ayant une assise financière moins bonne.

Il était également prévu que la redevance minimale annuelle de licence d'exploitant de 10 000 AUS\$ constitue un encouragement pour tous ceux qui n'exerceraient plus leurs droits d'exploitant à rendre leur licence aux termes de la section 71 de la *Loi sur les télécommunications de 1997*, sans pour autant être un obstacle à l'entrée de nouveaux concurrents crédibles.

Dans le cas du spectre des fréquences, en particulier, les pays suivent généralement la méthode qui consiste à faire refléter sur les redevances de licence la valeur économique des fréquences attribuées. Ici, les redevances de licence ont été plus élevées, les redevances de licence UMTS en Europe étant à cet égard l'exemple le plus représentatif.

Les principales raisons pour lesquelles une redevance s'applique généralement au droit d'utiliser le spectre radioélectrique sont notamment les suivantes:

- Encourager l'utilisation efficace des ressources limitées du spectre pour veiller à ce que les utilisateurs de ce spectre n'acquière pas plus de fréquences que celles dont ils ont besoin pour fournir un service.
- Recouvrer les coûts associés à la gestion du spectre.
- Refléter la valeur de la rareté du spectre - cette méthode peut être utilisée comme critère de sélection.

D'autres moyens sont utilisés pour refléter la valeur de la rareté du spectre, à savoir:

- Appliquer les obligations en matière de licences comme la nécessité de fournir un niveau minimal de couverture.
- Lier l'octroi de fréquences additionnelles à la réalisation de certains objectifs tels que le trafic du réseau ou le nombre d'abonnés; ou
- Simplement, restreindre le nombre maximal de fréquences que peut détenir un prestataire de services.

Dans la pratique, ces méthodes sont généralement combinées.

Il est important de décider des objectifs de la politique de tarification. Ils combinent en général les principes suivants:

- Utilisation efficace du spectre des fréquences.
- Simplicité et transparence.
- Recouvrement des coûts.
- Indication de la valeur économique du spectre.
- Promotion de la concurrence.
- Renforcement de la mise en oeuvre en zone rurale.
- Augmentation des recettes des pouvoirs publics.

Si l'objectif est de promouvoir la disponibilité des services dans les zones rurales où le nombre d'abonnés ne suffit pas pour justifier le coût marginal de la mise en oeuvre du réseau, l'introduction d'une structure de redevance qui augmente ces coûts marginaux ne serait pas productive.

Par ailleurs, si l'objectif est de maximiser le niveau de concurrence dans des zones où la demande est forte, il est souhaitable d'autoriser un certain nombre de fournisseurs de services concurrents dans les limites des fréquences disponibles et d'encourager chacun d'eux à utiliser le moins de fréquences possible.

Il existe également des situations où l'introduction de redevances à acquitter en une seule fois permet d'éliminer les acteurs qui ne sont pas sérieux, ou de servir de méthode de sélection.

Redevances d'utilisation du spectre

Pays choisis	Type de fréquences	Redevances annuelles récurrentes
Autriche	GSM	242 000 USD* (basées sur des formules)
Belgique	GSM	900 000 USD* (basées sur des formules)
Canada	2G et 3G	Redevances d'environ 6,95 CDN par abonné et par mois
Danemark	GSM	Fixées par année en vertu de la Loi sur les finances, sur la base d'un modèle de calcul préétabli
France	GSM	5 969 000 USD* (formule basée sur la bande des fréquences, la largeur de bande et la zone géographique)
Irlande	3G	2,2 M euros par an
Italie	Toutes les licences de téléphonie mobile	1,5% du chiffre d'affaires annuel de l'opérateur

Pays choisis	Type de fréquences	Redevances annuelles récurrentes
Japon	2G et 3G	5 USD par abonné et par an
Jordanie	Mobile – technologie neutre	Formule de tarification annuelle basée sur la zone géographique et la bande de fréquences utilisée
Pays-Bas	GSM	95 000 USD*
Corée du Sud	3G	Près de 1% des recettes des ventes des opérateurs
Venezuela	Mobile	0,5% des recettes brutes de l'opérateur
* Taux actuels susceptibles d'ajustement Sources: Tableau adapté de données d'enquêtes menées par l'UIT et de sites web de différents régulateurs.		

A l'heure actuelle, il existe un certain nombre de méthodes utilisées pour facturer les fournisseurs de services qui utilisent les fréquences radioélectriques, les principales étant notamment les suivantes:

- Ventes aux enchères.
- Taxation administrative incitative.
- Recouvrement des frais d'exploitation des organismes de réglementation/gestion des fréquences ("recouvrement des coûts").
- Paiement lié aux recettes des fournisseurs de services provenant des services sous licence et/ou de l'utilisation des fréquences radioélectriques (on parle généralement de "taxe").
- Tarification en fonction d'une étude sur les indicateurs du marché.

Chaque méthode présente des avantages et des inconvénients, mais lorsqu'il s'agit d'assurer l'utilisation efficace du spectre, l'une des deux premières méthodes est généralement utilisée. Dans le cas des ventes aux enchères, les frais devant être acquittés par les fournisseurs de services choisis sont directement déterminés par le marché, sauf lorsqu'il n'y a pas suffisamment de soumissionnaires. En pareils cas, seul le prix minimal est payé. Dans le cas de la taxation administrative incitative, les frais doivent être établis par le régulateur. Cette méthode est courante dans de nombreux pays.

4.7 Mécanismes de transition pour les licences existantes

Recommandation

Un mécanisme de transition doit être élaboré pour les licences existantes et des mesures juridiques et de réglementation doivent être définies pour permettre aux opérateurs historiques d'évoluer d'une manière aussi harmonieuse que possible vers la nouvelle réalité de la concurrence totale, tout en ouvrant la voie, dans le même temps, aux nouveaux arrivants pour la fourniture des réseaux et des services. Une telle procédure doit être entièrement transparente et concilier les paiements et obligations antérieurs avec les objectifs recherchés dans le contexte d'un nouveau cadre.

L'une des questions posées est de savoir si les licences existantes seront maintenues dans le nouveau régime sans révision des qualifications nécessaires ou si elles devront faire l'objet de nouvelles demandes.

Dans le cas d'espèce, il n'y a pas, une fois encore, de modèle préféré. L'Australie, par exemple, a décidé d'octroyer des licences à tous les exploitants existants, le 1er juillet 1997, conformément à la

section 49 de la *Loi sur les télécommunications* de 1997. Cependant, le Ministre a conservé le droit d'imposer des conditions à l'obtention des licences individuelles détenues par ces exploitants.

Le Mémoire d'accord ECTEL/Cable and Wireless de 2002⁴⁵, sur les principes de l'octroi des licences, comportait pour sa part une clause disposant que si un titulaire n'a pas enfreint les conditions de la licence, le renouvellement de celle-ci pourrait intervenir sans qu'il faille déposer une nouvelle demande de licence pour une période complète, ou une licence pour une période déterminée pourrait être accordée.

Anguilla a décidé que les licences qui étaient en vigueur au début de l'application de la Loi devaient le rester pendant un an mais pas au-delà de deux ans après ce délai, car la Commission établirait que toute disposition d'une licence, quelle qu'elle soit, qui accorde directement ou indirectement le droit exclusif d'exploiter ou de fournir un réseau ou un service de télécommunication est nulle et non avenue à compter de la date d'entrée en vigueur de la Loi.

Les questions que les ANR devront aborder sont notamment les suivantes: les redevances et la position qui sera adoptée par les ANR en ce qui concerne les redevances déjà versées, les droits et obligations concernant les nouvelles catégories par opposition aux catégories existantes, la durée de la période de grâce pour la demande de renouvellement des licences existantes; la durée des nouvelles licences, les qualifications requises pour les titulaires existants, etc.

Une option possible serait que les licences existantes soient adaptées au nouveau cadre en étant modifiées.

Une deuxième option consisterait à décider de la catégorie à laquelle les licences existantes appartiendraient et d'octroyer ces licences aux organisations indépendamment de toute demande ou de tout paiement supplémentaire. Des lignes directrices précises pourraient être associées à ces licences pour tenir compte de leurs spécificités.

Une troisième option serait d'obliger tous les détenteurs de licences à formuler de nouvelles demandes pour l'obtention de nouvelles licences, si bien que tous les titulaires existants disposeraient, par exemple, d'une période de grâce de six mois pour le dépôt des demandes de nouvelles licences.

Cette question devra être examinée avec prudence sachant que la contribution des parties prenantes est importante. Exemple: cas de la région des Caraïbes:

Mémoire d'accord signé avec Cable & Wireless⁴⁶ sur les principes d'octroi de nouvelles licences:

- Le régulateur est un défenseur farouche d'une application progressive.
- Les parties devront décider dans quelle mesure la Loi et les règlements doivent prévoir la même période de transition que dans l'Accord. Les licences devront être délivrées à des conditions conformes au plan de transition. Une fois la période de transition terminée, toutes les restrictions imposées aux licences qui ont trait à cette période de transition pourraient être levées.
- Tout manquement à une exigence stipulée dans une licence découlant du plan de transition devrait constituer un motif de suspension ou d'annulation de cette licence, sous réserve des dispositions énoncées dans la Loi.

⁴⁵ Accord entre les Etats Membres de l'ECTEL et Cable & Wireless: <http://www.ectel.int/about/Agreement.pdf>.

⁴⁶ Accord entre les Etats Membres de l'ECTEL et Cable & Wireless: <http://www.ectel.int/about/Agreement.pdf>.

- Les licences devront être délivrées sur la base de la transparence et de la non-discrimination:
 - *Les fournisseurs des mêmes types de réseaux ou de services seront traités de la même manière (ou différenciés au motif qu'ils ne portent pas atteinte à la neutralité de la concurrence). Par exemple, tous les ISP devront verser la même redevance de licence (s'il y a lieu) ou une redevance calculée de la même manière. Cela n'exclut pas l'application de conditions non discriminatoires lorsque le titulaire est en position dominante.*
 - *La décision d'ECTEL de recommander qu'une licence soit délivrée devra être prise en toute transparence (après consultation du public, le cas échéant).*
- Si un titulaire n'a pas enfreint les conditions de la licence, le renouvellement de celle-ci pourrait intervenir sans qu'il faille déposer une nouvelle demande de licence pour une période complète ou une licence pour une durée déterminée pourrait être accordée.
- Les principes de politique générale ci-après devraient s'appliquer aux nouvelles dispositions proposées pour l'octroi de nouvelles licences, conformément à la Loi sur les télécommunications, à une entité titulaire d'une licence ("une ancienne licence") à la date d'entrée en vigueur de la Loi (C&W ou Marpin Telecommunications) afin de permettre une transition équitable et d'assurer la continuité des services et réseaux pendant la phase de création des nouvelles licences:
 - *Le titulaire doit être autorisé au moins à fournir les services, et à établir et à gérer les réseaux couverts par l'ancienne licence.*
 - *Toutes les redevances imposées seront non discriminatoires, transparentes et ne devront pas fausser la concurrence; elles devront aussi s'appliquer équitablement à tous les fournisseurs;*
 - *Le titulaire devra être autorisé à utiliser au moins le spectre de fréquences actuellement utilisé dans le cadre de l'ancienne licence, après soumission d'un programme d'utilisation des fréquences et sous réserve du plan de gestion du spectre d'ECTEL. Le titulaire ne sera pas tenu de payer une redevance en une seule fois (c'est-à-dire de faire une offre au cours d'une vente aux enchères) pour des fréquences qui sont déjà utilisées pour fournir des services aux clients, et pour lesquelles des investissements en matière de réseau ont déjà été faits. Toutes les autres redevances seront imposées de manière non discriminatoire. Dans le cas de fréquences nouvelles ou non attribuées, les détenteurs d'anciennes licences ne bénéficieront d'aucun traitement particulier et seront tenus de faire une offre pour l'obtention de ces fréquences (ou de participer au processus d'attribution) comme n'importe quel autre opérateur.*
- Si l'ancienne licence comprend un droit non exclusif (par exemple, l'accès à un terrain public pour l'installation d'infrastructures), ce droit sera préservé dans la nouvelle licence, à moins qu'il ne soit réputé injustifié de le faire. S'il s'avère nécessaire de modifier ces droits, cette modification devra se faire de façon non discriminatoire. Le principe général sera d'assurer que tous les fournisseurs se trouvant dans la même situation bénéficient des mêmes droits, afin d'abolir tout statut particulier attaché à ces droits. Pour qu'il n'y ait pas de doute possible, aucun de ces droits ne sera exclusif de quelque manière que ce soit.
- En ce qui concerne les marchés où le titulaire de l'ancienne licence est choisi par la Commission ou par l'ECTEL (selon les dispositions de la Loi) pour occuper une position dominante, des mesures particulières seront prises pour régler la conduite du titulaire sur le marché.
- Une procédure permettra de déterminer si l'octroi de la licence peut être rationalisé, si un opérateur a déjà fourni des services au public ou si un réseau de télécommunication est déjà exploité par ce fournisseur.

4.8 Cas particuliers

L'un des objectifs d'un programme futur d'octroi de licences doit être de mettre en place un régime simple et efficace qui ne couvre que les activités considérées comme étant nécessaires et devant être soumises à une réglementation.

4.8.1 **Comment des services comme la radiomessagerie, le PMRTS, l'Internet, etc. (qui sont moins importants du point de vue de leur compétitivité par rapport, par exemple, aux services de téléphonie mobile en ce qui concerne leur potentiel d'application et de recettes) seront-ils traités dans un cadre concurrentiel et convergent?**

Certains pays exigent des fournisseurs de services Internet (ISP) qu'ils obtiennent du gouvernement des licences avant de commencer leur exploitation. D'autres pays imposent des conditions réglementaires moins contraignantes qui permettent l'exploitation par les ISP, sous réserve qu'ils disposent d'autorisations générales. Une troisième catégorie de pays n'impose ni l'obtention d'une licence, ni une autorisation générale aux ISP.

La décision d'adopter un mécanisme d'octroi de licences individuelles pour les ISP place effectivement le régulateur d'un pays en situation de "contrôleur d'accès" au marché de l'Internet. Si le régulateur adopte vis-à-vis des ISP des prescriptions inutilement pesantes, restrictives ou opaques, ces procédures peuvent ralentir ou empêcher l'arrivée des ISP sur un marché national. Le processus d'octroi de licences peut ainsi devenir pour les régulateurs un moyen de restreindre, intentionnellement ou non, l'accès des ISP au marché, avec pour effet que les coûts resteront élevés et que la croissance globale des services nationaux de communication et d'information sera limitée. Pour éviter de tels résultats, les Etats-Unis et l'Union européenne recommandent que les pays n'adoptent pas de conditions en matière d'octroi de licences sur les marchés développés et concurrentiels.

Bien que cette approche de déréglementation comporte de nombreux avantages, elle peut ne pas s'appliquer à tous les marchés. Au contraire, des pays peuvent avoir des raisons légitimes d'exiger des licences individuelles lorsque le marché des télécommunications n'est pas entièrement concurrentiel ou que le cadre de réglementation des affaires et de la protection des consommateurs n'a pas encore été mis en place. Par conséquent, dans certains marchés, il peut être avantageux de fournir aux ISP un certain type de mécanisme d'octroi de licences.

Lorsque les ISP ne détiennent pas de licences, cela ne signifie pas que les activités non soumises à des licences ne sont pas réglementées; ils sont toujours assujettis aux lois qui régissent les affaires en général. De plus, des exigences opérationnelles peuvent être imposées par l'intermédiaire d'une législation, d'une réglementation générale ou d'une ordonnance. Cette méthode d'accès libre signifie qu'aucune licence ou autorisation n'est requise pour entreprendre une activité. Cette méthode d'accès libre a été adoptée dans certains pays pour les ISP et pour la fourniture de "services à valeur ajoutée". Les Etats-Unis, par exemple, n'octroient pas de licences ou d'autorisations aux ISP. Au contraire, le courrier électronique, les services de transmission de données et l'Internet sont considérés comme étant des "services d'information" déréglementés et les ISP sont autorisés à exercer leurs activités sans entraves dans un marché libre et concurrentiel, à condition seulement, à quelques exceptions près, de se conformer aux lois générales qui régissent les entreprises. La décision de ne pas octroyer de licences aux fournisseurs de services Internet ou de réglementer ces services a joué un rôle important dans le développement de l'Internet aux Etats-Unis. De la même manière, conformément à la méthode préconisée par l'Union européenne, les ISP et autres services d'information ne devraient pas avoir besoin de licences ou d'autorisations générales pour exercer leurs activités.

Sur l'île de **Guernesey**⁴⁷, par exemple, la Directrice générale a exprimé clairement sa position (dans OUR 04/04) sur le régime d'octroi de licences qui va s'appliquer aux ISP. Elle a indiqué en particulier qu'elle serait prête à examiner une demande présentée par un ISP ayant déposé une demande de licence visant à cesser l'application de certaines conditions précises de la licence de télécommunication pour autant que le requérant justifie la modification.

La Directrice générale a également décidé qu'un certain nombre d'autres activités seront dispensées de licences, à savoir:

- a) Les services de télécommunication fournis par une personne ou une catégorie de personnes, qui ne sont pas fournis à des fins commerciales ou qui ne sont pas fournis à des tiers pour qu'ils en retirent un bénéfice commercial.
- b) Les services de télécommunication qui consistent entièrement à recevoir des messages de télécommunication.
- c) La mise en place d'un réseau de télécommunication alors qu'il n'existe aucune obligation d'accès aux terrains de tiers, publics ou privés.
- d) La mise en place, l'exploitation ou la maintenance par une personne d'un réseau de télécommunication connecté à n'importe quel autre réseau de télécommunication, et dans ce cas, tout l'équipement du réseau est situé:
 - i) dans un ensemble de locaux occupés par cette personne, ou
 - ii) dans un véhicule, un navire, un aéronef ou un aéroglisseur ou dans plusieurs véhicules, navires, aéronefs ou aéroglisseurs connectés par des moyens mécaniques et n'est pas:
 - iii) exploité à des fins commerciales ou fourni à un tiers à cet effet;
 - iv) fourni à un tiers pour que celui-ci propose des services de télécommunication à des fins commerciales.
- e) La mise en place et la maintenance de publiphones utilisables par des tiers.

Cependant, tous les pays n'ont pas adopté cette méthode de réglementation des ISP ou des services d'information connexes. Au contraire, certains pays exigent des ISP une licence ou une autorisation générale avant le lancement de leurs activités. Ces deux systèmes réglementaires seront brièvement décrits ci-après.

Les autorisations générales permettent à une entité de fournir un service sans obtenir au préalable d'accord ou l'approbation explicite du régulateur national. De nombreux pays utilisent cette méthode d'autorisation pour les services de transmission de données, les services de revente ou pour les réseaux privés.

L'**Inde**, par exemple, exige généralement une licence individuelle pour tous les réseaux publics capables d'offrir des services vocaux et/ou non vocaux et une licence de classe pour tous les "opérateurs de niche" (pour promouvoir la croissance des services de télécommunication dans les zones rurales/isolées/en retard, en matière de télédensité) et services (tels que les services satellitaires qui ne possèdent pas de connectivité bidirectionnelle avec le réseau public). Dans sa Note du mois d'août 2004, la TRAI⁴⁸ a recommandé au gouvernement dans le cadre de son nouveau régime d'octroi de licences, que la radiomessagerie et les services PMRTS ne soient pas inclus dans le régime des licences de classe. Ainsi, dans ce nouveau régime, une simple autorisation sera requise pour la couverture des services: pour fournir des services d'infrastructures passives et de bandes de fréquences aux prestataires de services, la radiomessagerie, les services PMRTS et

⁴⁷ Voir: <http://www.regutil.gg>

⁴⁸ Voir: <http://www.trai.gov.in>.

Internet, y compris la téléphonie Internet existante assortie de restrictions (entre PC, entre dispositifs ISP utilisant uniquement la ligne louée et de PC à destination de postes téléphoniques en dehors de l'Inde seulement) mais pas la téléphonie sur Internet en général.

Contrairement aux entités qui appliquent le régime d'autorisations générales, les fournisseurs de services qui sont assujettis au régime des licences ne sont pas autorisés à entreprendre leurs activités sans l'accord explicite du régulateur et sans l'obtention d'une licence.

L'Union européenne a conclu que l'utilisation d'un système d'octroi de licences individuelles n'est pas justifiée pour les ISP. A titre individuel, de nombreux pays ont estimé que les ISP devraient pouvoir exercer leurs activités dans un cadre de réglementation plus souple que celui imposé par le régime des licences individuelles. Cependant, certains pays ont choisi d'imposer la licence aux ISP.

Cette dernière méthode peut avoir des avantages, surtout lorsque le régulateur indique en détail, dans la licence elle-même, les droits et les obligations des fournisseurs de services de communication, ou lorsque la licence constitue un véritable contrat entre le régulateur et l'opérateur. Les conditions de protection des consommateurs (celles qui sont liées, par exemple, à la réglementation des prix, aux méthodes de facturation, aux mécanismes de réclamation des consommateurs, à la résolution des conflits, aux limitations quant à la responsabilité pour défaillance du service, ainsi que les services obligatoires à fournir aux consommateurs: renseignements téléphoniques, assistance par opérateur/opératrice et services d'urgence) et les conditions liées à l'interconnexion sont souvent indiquées dans les licences de télécommunication délivrées aux exploitants dans ces pays.

Au Mexique, par exemple, les normes et les objectifs de qualité de service attendus de l'exploitant de télécommunication sont explicitement indiqués dans la licence.

En spécifiant les droits et les obligations d'un ISP, une licence peut permettre aux acteurs concernés - y compris l'ISP, ses investisseurs, le gouvernement et même les consommateurs - de bien comprendre ce qu'est l'ISP et ce qu'il n'est pas, ce qu'il peut ou doit faire durant toute la durée de validité de sa licence. Cette définition claire des droits d'un fournisseur de télécommunication est souvent importante pour permettre à l'entreprise de réunir les fonds nécessaires au financement de ses activités et d'assurer sinon son bon fonctionnement.

Au Botswana, par exemple, les ISP ont demandé à la Botswana Telecommunications Authority (BTA), l'organisme national indépendant de réglementation de mettre en place un système de licences pour donner aux ISP un statut juridique dans les négociations avec la Botswana Telecommunications Corporation (BTC), le fournisseur, en situation de monopole, des lignes téléphoniques nationales. Au Botswana, le marché des télécommunications a donc été segmenté en plusieurs sous-catégories: fixe, mobile, fournisseurs de services Internet (ISP), satellite, transmission de données, radiomessagerie, etc.

Si le système de licences est adopté dans le souci de protéger les droits des ISP, les régulateurs doivent garantir que toute autorisation générale ou tout système de licences individuelles soit structurée de manière à fournir la réglementation la plus souple possible aux ISP.

4.8.2 Qu'en est-il des problèmes spécifiques liés aux services satellitaires?

Ces services, par exemple, peuvent nécessiter une licence individuelle ou une licence de classe, conformément au cadre d'octroi des licences, ou constituer une exception.

En **Australie**, les fournisseurs de services VSAT commerciaux ont besoin d'une licence d'exploitant. Les réseaux VSAT captifs ne sont pas soumis à licence.

En **Inde**, les services VSAT sont traités différemment des autres services car ils sont actuellement considérés comme relevant de la catégorie CUG et leur interconnexion au RTPC n'est pas autorisée.

Des modalités et conditions supplémentaires se rapportant à des problèmes comme la sécurité, etc., pourraient être liées à l'octroi de licences pour services satellitaires puisque la zone de couverture, le type d'infrastructures utilisées et les aspects de sécurité sont très différents de ceux des autres services. Les services satellitaires peuvent aussi être régis par d'autres réglementations touchant à l'espace/la sécurité et à la coordination internationale. Placer le GMPCS sous un régime de licences unifié pourrait nécessiter des autorisations spéciales qui seraient propres aux services satellitaires. Une option possible, à l'instar de la Malaisie, serait d'instaurer une sous-catégorie de licences de classe pour un tel cas, des opérateurs de niche entrant dans le cadre de ce régime des licences de classe. Autre option possible: faire en sorte que l'abstention d'une réglementation puisse s'exercer selon des procédures bien définies pour certains réseaux et/ou services.

4.8.3 Quel traitement sera réservé aux propriétaires de certaines infrastructures comme les commutateurs qui sont nécessaires pour les services supports? Comment traiter, par exemple, une organisation qui revend du temps sur un réseau d'exploitant pour les appels téléphoniques mais qui possède des infrastructures de base, un commutateur, par exemple?

Ainsi, en **Australie**, un propriétaire d'une unité de réseau de télécommunication utilisée pour la fourniture d'un service de transport au grand public doit en principe détenir une licence. La possession d'autres infrastructures nécessaires pour fournir des services de transport comme des commutateurs qui ne sont pas considérés par le Ministre comme étant des unités de réseau n'est pas soumise à licence.

4.8.4 Comment seront traités les nouvelles technologies et/ou les nouveaux services comme le Wi-Fi, le VoIP, ou ceux qui nécessitent peu d'investissements ou d'infrastructures, ou qui sortent du cadre des présentes définitions ou catégories?

4.8.4.1 Le VoIP

Recommandation

Les technologies qui utilisent l'Internet et les réseaux fondés sur le protocole Internet ("IP") pour assurer des communications téléphoniques sont susceptibles de réduire les coûts, d'encourager les innovations et d'améliorer l'accès aux services de communication dans les pays en développement et dans le monde entier. En somme, éliminer les obstacles réglementaires à l'utilisation des technologies IP pour le transport de la voix peut: a) contribuer à la réalisation de l'objectif de fournir des services abordables; et b) favoriser le déploiement des réseaux et des services à large bande qui constituent l'avenir des communications dans cette ère de convergence numérique. Les pays de la région devraient reconnaître les avantages de l'utilisation des technologies IP pour les communications téléphoniques et éliminer tous les obstacles à leur utilisation en veillant à délivrer des licences qui soient les plus libérales possibles.

Récemment, ces nouvelles technologies ont posé des problèmes pour les régulateurs car elles ne correspondent pas parfaitement au modèle de réglementation de ces dernières années qui, dans de nombreux pays, a généralement traité différemment la transmission de la voix et celle des données. C'est surtout dans les applications de bout en bout que l'introduction de la téléphonie IP pose problème en ce qui concerne: la collecte de fonds pour le service universel et les obligations de fournir un service universel; le paiement des redevances d'accès ou d'autres redevances entre exploitants de réseaux locaux, longue distance et internationaux; la qualité de service; et les répercussions sur les recettes des monopoles qui existent toujours pour les services vocaux longue distance et internationaux.

L'expression "Protocole de transmission de la voix par Internet (VoIP)" désigne la méthode qui consiste à transmettre des communications vocales en direct (y compris la téléphonie) via la technologie de commutation par paquets grâce au protocole Internet sur les réseaux publics et privés de transmission de données. Cette expression recouvre la transmission des appels téléphoniques par l'Internet public interconnecté ainsi que l'utilisation de la technologie IP pour acheminer les appels téléphoniques sur les lignes louées des réseaux point à point de transmission de données. La technologie VoIP a l'avantage d'être facile à déployer et d'assurer, lorsqu'elle est associée à des connexions directement accessibles à l'Internet, un acheminement facile et rentable de la voix sur l'Internet. En outre, les technologies VoIP utilisent la technologie de commutation par paquets qui est plus efficace dans son utilisation de la capacité du réseau que la technologie à commutation de circuits. Par conséquent, avec la technologie VoIP, le trafic vocal est acheminé plus efficacement sur les réseaux de données qui coûtent généralement beaucoup moins aux utilisateurs que les réseaux à commutation de circuits.

Les nouveaux fournisseurs peuvent offrir un service à un coût moins élevé que les compagnies de téléphonie traditionnelles. Les conversations téléphoniques ne représentent qu'une partie infime du trafic sur leurs lignes, l'espace étant partagé avec la vidéo à la carte, les connexions Internet à haut débit, le courrier électronique et les jeux en ligne. Les sociétés envisagent d'offrir la visioconférence et de permettre aux utilisateurs de s'adonner à des jeux en ligne tout en discutant des stratégies possibles. "La voix est juste une autre application de notre plate-forme large bande", a déclaré John Billock, opérateur en chef de Time Warner Cable.

Avant la libéralisation totale du secteur des télécommunications, le principal enjeu du débat sur les licences et la réglementation des nouvelles technologies telles que le VoIP et le Wi-Fi concerne le droit d'exclusivité de l'opérateur historique.

Beaucoup de pays africains, par exemple, ont légiféré pour restreindre la fourniture du VoIP aux PTT⁴⁹ (en général, monopole aux mains de l'Etat). Le but visé est probablement de protéger les recettes des PTT. Le tableau ci-après résume la situation dans certains pays africains.

⁴⁹ A la Conférence ACT 2004 qui s'est tenue à Maurice, Mawuli Tse de iBasis a cité trois pays où le VoIP est ouvert aux opérateurs privés: Maurice, la RDC et le Nigéria. Il n'a pas été affirmatif au sujet du Nigéria, mais comme nous l'a dit un acteur de ce marché, il y a actuellement plus de 60 opérateurs internationaux de services prépayés et la majorité d'entre eux utilisent le VoIP. Sa deuxième catégorie est constituée de pays où les opérateurs doivent se connecter à l'opérateur historique pour utiliser le VoIP. Ces pays sont les suivants: le Mali, le Sénégal (où les opérateurs doivent verser à la Sonatel 2 centimes par minute, soit un coût beaucoup plus élevé que si vous vous adressiez directement à iBasis), la Guinée et la Côte d'Ivoire. Enfin, il y a des pays où les opérateurs historiques utilisent le VoIP: le Zimbabwe, la Gambie, le Tchad, la République sudafricaine et l'Angola (qui a signé mais qui n'utilise pas encore le service), le Kenya, la Zambie, l'Ouganda, le Congo-Brazzaville et le Gabon qui sont tous en phase d'essais. Il existe une interdiction totale en Ethiopie et au Soudan. Les autres pays sont "indécis".

Pays	VoIP assorti de restrictions	Utilisation par les PTT	Utilisation par d'autres
Botswana	Oui		
Côte d'Ivoire	Oui		
Egypte	Oui	Oui	
Gambie		Oui	
Ghana	Oui, PPT seulement	Oui	
Kenya	Oui, PTT seulement	Non	Oui, en interne
Madagascar	Oui	Non	
Malawi			Utilisation privée limitée
Mauritanie	Oui		
Namibie	Oui, PPT seulement		
Nigéria		Oui	
Ouganda	Oui, licence		
République sudafricaine	Oui (utilisation future par les PTT & SMME à autoriser)	Oui	Oui
Rwanda	Non	Non	Oui, utilisateurs privés
Sénégal		Oui	
Tanzanie	Oui, PPT seulement		
Tchad		Oui	
Togo			Oui, Centre d'appel
Zimbabwe	Oui, PTT seulement. Futurs ISP	Oui	
Source: AfrISPA			

Au niveau de la région, le VoIP est illégal dans plusieurs pays où les opérateurs historiques détiennent toujours l'exclusivité du droit d'exploiter un service téléphonique public sur réseau commuté. Par ailleurs, "le service téléphonique public sur réseau commuté" est défini comme suit: "service de téléphonie fixe fourni au public, indépendamment de la technologie utilisée".

Dans ce contexte, le problème majeur tient à la grande différence qui existe entre les prix pratiqués par les opérateurs historiques en situation de monopole et les prix nettement inférieurs auxquels ils achètent ces appels sur le marché international, ce qui a eu pour effet de stimuler le marché gris dans beaucoup de ces pays. Rein Zwolsman, Président-Directeur général de Nitel au Nigéria, affirme qu'avant que sa société ait pratiqué des réductions de coût des appels internationaux 90% des appels internationaux passaient par le marché gris.

"En 2003, la valeur du marché gris au Ghana se situait entre 15 et 25 millions USD par an, bien qu'il ne s'agisse que d'estimations. Cela dépend des taux appliqués et des volumes", indique Oystein Bjorge, Président-Directeur général de Ghana Telecom. Dans d'autres pays africains, selon les estimations, le marché gris se situerait entre 10 et 20% du marché global.

En ce qui concerne les appels VoIP internationaux, les marchés gris se sont développés presque partout en Afrique, parce que les opérateurs de ce marché - tels que les ISP et les cybercafés - peuvent offrir des appels à moindre coût tout en réalisant des bénéfices".

La compensation à fournir aux exploitants de services locaux, longue distance et internationaux pour le transport et l'aboutissement des appels dans de nombreux réseaux est une procédure complexe dont le VoIP n'est qu'un aspect. Ces problèmes complexes doivent être résolus de façon équitable, de façon à bénéficier à l'utilisateur final tout en protégeant les investissements des exploitants. Toutefois, l'importance et la complexité du problème ne doivent pas entraver l'introduction rapide de nouvelles technologies.

La libéralisation est déjà intervenue dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest et la majorité d'entre eux va suivre dans les trois prochaines années.

"Sans vouloir protéger la compagnie de téléphone historique, le VoIP peut être perçu comme une technologie qui permet d'acquérir un avantage concurrentiel sur les marchés locaux et internationaux libéralisés", a indiqué Russell Southwood dans un rapport publié en 2004 sur la situation des pays africains en ce qui concerne l'accès aux marchés de l'Internet⁵⁰.

Les conditions d'exclusivité contenues dans les contrats de concession ou les licences ne devraient pas entraver l'innovation ou encore ralentir les avancées de la technologie dans la région. Les ANR devraient donc s'efforcer d'utiliser au maximum des technologies novatrices dans les limites des licences et/ou des contrats de concession existants. Les monopoles sur la téléphonie longue distance et/ou internationale, bien qu'ils aient pu avoir été accordés pour des raisons qui semblaient légitimes, sont, dans la quasi-totalité des cas, en train de freiner le développement de services de communication abordables et globalement interconnectés, qui sont nécessaires au développement économique en cette ère de l'information. Par conséquent, les gouvernements qui tentent de résoudre les problèmes liés à la téléphonie sur Internet doivent se poser la question de savoir s'il est bon de revoir les modalités de concession du monopole. Certains gouvernements ont "racheté" les monopoles sur les services longue distance, arguant qu'il convenait de dépenser les ressources publiques pour abréger les monopoles et introduire la concurrence.

De l'avis de certains pays, une méthode libérale appliquée au VoIP peut contribuer à la réalisation de divers objectifs. Grâce à un petit prêt de la Banque mondiale et à une initiative novatrice, une société togolaise a créé le premier centre d'appel basé sur le VoIP en Afrique. La plupart des pays africains interdisent purement et simplement la pratique des appels téléphoniques via l'Internet ou imposent une réglementation stricte au service VoIP. Les ISP risquent la fermeture de leur entreprise ou le paiement d'amendes sévères s'ils fournissent ce service. La peur tacite des pouvoirs publics qui imposent des restrictions au VoIP est que les consommateurs s'aperçoivent que cette technologie peut être une variante peu coûteuse et pratique face aux téléphones mobiles ou fixes. De plus, la réglementation et la taxation des services VoIP se sont avérées difficiles. Le centre d'appel novateur du Togo permet à ses usagers de tirer parti de la tendance lucrative, dont le développement est de surcroît rapide, de la délocalisation des centres d'appel.

Certaines ANR comme la Jordan Telecommunications Regulatory Authority (voir l'encadré ci-dessous) ont trouvé des solutions réglementaires novatrices pour intégrer cette nouveauté dans le cadre de la législation existante.

⁵⁰ **Balancing Act's African Internet Country Market Profiles** est publié en quatre parties. Première Partie: Afrique de l'Ouest. Deuxième Partie: Afrique de l'Est (à paraître début 2005). Troisième Partie: Afrique australe et centrale (à paraître mi-2005). Quatrième Partie: Afrique du Nord (à paraître fin 2005.) Voir: <http://www.balancingact-africa.com/publications.html>.

La Jordanie

Dans sa déclaration sur le VoIP, la TRC indique qu'elle "est d'avis que les conditions d'exclusivité contenues dans la licence de Jordan Telecom ne devraient pas entraver l'innovation ou retarder les progrès de la technologie en Jordanie. La TRC va donc s'efforcer d'utiliser au maximum des technologies novatrices dans les limites des modalités et conditions stipulées dans la licence actuelle de Jordan Telecom".

La déclaration de la TRC relative au VoIP repose sur l'idée que le droit exclusif de Jordan Telecom de "fournir un service de téléphonie sur le réseau public commuté" doit être interprété comme garantissant que Jordan Telecom est autorisée à offrir des services téléphoniques commerciaux sans concurrence jusqu'à l'expiration de sa période d'exclusivité. La TRC considère que le VoIP est une technologie de transmission qui permet d'acheminer les communications téléphoniques sur les réseaux de transmission de données. A ce titre, elle est l'équivalent fonctionnel de la technologie de téléphonie à commutation de circuits et la déclaration indique clairement que toute entité qui offre des services téléphoniques commercialement disponibles en utilisant le VoIP en concurrence avec Jordan Telecom enfreint l'exclusivité de cette dernière. Il s'ensuit donc que tout opérateur du service VoIP de "téléphone à téléphone"⁵¹ enfreindra manifestement l'exclusivité de Jordan Telecom; il en sera de même pour toute entité qui offre des services téléphoniques au public, y compris, par exemple, l'opérateur d'un café Internet qui annonçait pouvoir proposer des coûts moins élevés à l'international sur les ordinateurs de son café.

Cependant, les droits exclusifs de Jordan Telecom⁵² ne concernent que les fournisseurs de services téléphoniques en concurrence avec elle. Son exclusivité dans la fourniture des services téléphoniques n'empêche nullement les utilisateurs de recourir aux réseaux de transmission de données pour leur propre utilisation. Par conséquent, la déclaration indique clairement qu'un utilisateur est libre d'utiliser un ordinateur ou un autre dispositif connecté à l'Internet ou à un autre réseau de transmission de données pour établir des appels téléphoniques pour autant qu'il n'en résulte aucune ingérence dans les activités d'un fournisseur de services en Jordanie. Selon l'interprétation, par la TRC, des modalités et conditions de la licence de Jordan Telecom, aucune restriction n'est imposée à l'usage privé du VoIP d'ordinateur à ordinateur⁵³ ou d'ordinateur à téléphone⁵⁴, tant qu'aucun fournisseur de services de Jordanie ne se trouve en concurrence avec Jordan Telecom pour la fourniture du service téléphonique.

Source: <http://www.trc.gov.jo>

Le principal problème auquel sont confrontés de nombreux régulateurs, en particulier dans un environnement de marché libéralisé, concerne la définition proprement dite du fournisseur de VoIP comme fournisseur de "services d'information" ou de "services de télécommunication" et la façon

⁵¹ Le VoIP de "téléphone à téléphone" permet à un utilisateur d'établir un appel à l'aide d'un téléphone connecté au réseau téléphonique public commuté (RTPC), tandis qu'un fournisseur de services VoIP achemine l'appel via une "passerelle" qui connecte l'appel à ses réseaux de données (ou l'Internet public) à une autre "passerelle" connectée au RTPC à l'autre extrémité de l'appel, passerelle qui achemine l'appel vers un autre destinataire équipé d'un téléphone.

⁵² Conformément à son engagement pris dans le Document GATS/SC/128 du 15 décembre 2000, la Jordanie peut être considérée comme étant l'un des pays les plus avancés et les plus tournés vers l'avenir pour ce qui est des engagements pris par elle. La Jordanie a en effet opté pour la pleine concurrence dans les services de télécommunications de base et les services à valeur ajoutée après le 31 décembre 2004.

⁵³ Le VoIP d'"ordinateur à ordinateur" permet à un utilisateur d'utiliser un ordinateur personnel ou tout autre dispositif pour se connecter à l'Internet ou à d'autres réseaux de transmission de données, généralement avec un microphone ou un écouteur, pour transmettre les appels à un autre ordinateur ou à un autre dispositif connecté à l'Internet où se trouve l'autre participant.

⁵⁴ Le VoIP d'"ordinateur à téléphone" permet à un utilisateur d'utiliser un PC ou autre dispositif connecté à l'Internet pour acheminer des appels téléphoniques vers une "passerelle" qui commute ces appels sur le RTPC qui se trouve généralement à proximité de l'emplacement du destinataire.

de réglementer les fournisseurs de VoIP et de leur octroyer des licences dans un tel environnement ouvert - voire jamais.

Aux **Etats-Unis**, par exemple, la Cour de district du Minnesota a déclaré que Vonage est un fournisseur de "services d'information" et qu'il ne fournit pas de "services de télécommunication". Alors que cette Cour reconnaît que Vonage fournit des communications téléphoniques VoIP par le biais des connexions Internet à large bande, elle n'accepte pas qu'il soit réglementé comme compagnie de téléphone traditionnelle parce qu'il utilise la technologie VoIP. La Minnesota Public Utility Commission (MPUC) a marqué son désaccord. Le Président Powell de la FCC a déclaré publiquement qu'il continue de croire que la plupart des services VoIP doivent être légèrement réglementés. Le VoIP offre d'énormes possibilités aux consommateurs et devrait être très légèrement réglementé sur le plan économique. Il est évident que le VoIP diffère des services téléphoniques du passé. Cette technologie représente une nouvelle forme de communication unique en son genre, gage d'importants progrès dans la vie des consommateurs.

En avril 2004, cependant, la FCC a annoncé qu'elle avait décidé que les appels téléphoniques traditionnels au départ et à l'arrivée du réseau téléphonique public commuté (RTPC), qui sont néanmoins acheminés durant une partie du temps par le réseau Internet fédérateur d'AT&T, seraient classés comme "services de télécommunication" et que les appels échangés qui passent par un exploitant pour aboutir sur le réseau d'un autre exploitant seraient soumis à des redevances d'accès.

AT&T avait demandé à la FCC de préciser si ces appels téléphoniques devraient être classés en tant que services d'information, comme la plupart des autres services basés sur l'Internet et exemptés de la plupart des réglementations de la FCC. En février, la FCC a décidé d'exempter un autre service VoIP, Free World Dialup, service gratuit qui permet à ses membres de communiquer via un logiciel installé sur leurs ordinateurs. Ce service ne permet pas aux membres d'appeler des non-membres.

Or, la FCC a indiqué que le service d'AT&T correspondait parfaitement à la définition d'un service de télécommunication puisque les appels téléphoniques commencent et se terminent sur le RTPC. "La décision d'aujourd'hui a été correctement prise sur la base de considérations très restrictives", a indiqué Michael Powell, Président de la FCC, dans une déclaration. "L'application simple de la législation actuelle place le service téléphonique longue distance, comme cela est décrit de façon circonstanciée par AT&T, dans la catégorie des services de télécommunication".

Dans les pays où il y a peu de distinction entre les deux types de services du point de vue de l'environnement réglementaire, ces deux formes de téléphonie IP (utilisant la téléphonie IP gérée et l'Internet public) sont interchangeables. De nombreux pays reconnaissent cependant que les services de téléphonie IP font de plus en plus partie du système téléphonique normal et qu'il est peut-être possible de les réglementer de façon similaire.

Dans les arguments qu'elles avancent contre la réglementation, les sociétés de haute technologie font remarquer que si un petit nombre de compagnies téléphoniques exercent un quasi-monopole sur les réseaux locaux et que l'arbitrage gouvernemental est nécessaire, aucune ne bénéficie d'une position dominante dans le domaine de la téléphonie sur Internet.

La réglementation de 2003 sur les TIC à **Maurice**⁵⁵ autorise un fournisseur de services d'applications réseau à obtenir une licence pour la fourniture du service de téléphonie Internet. On peut y lire ce qui suit: "Pour fournir des services de téléphonie sur Internet au public, les fournisseurs de services utiliseront l'Internet comme support de communication vocale à l'aide: i) d'ordinateurs; ii) d'un ordinateur connecté à un téléphone à l'étranger; iii) d'un téléphone à Maurice

⁵⁵ Pour de plus amples informations, voir <http://www.icta.mu>.

connecté à un téléphone à l'étranger. Aucun appel ne peut aboutir sur le RTPC/RMTP à Maurice ou aucune passerelle ne peut être établie entre l'Internet et le réseau RTPC/RMTP de Maurice".

En **Malaisie**⁵⁶, il y a actuellement deux manières de fournir le service VoIP:

- a) d'ordinateur à ordinateur, ou téléphonie sur Internet; et
- b) de téléphone à téléphone sur le RTPC, ce qui suppose une numérotation multi-accès ou VoIP.

Dans une déclaration de principes, le Ministère de l'énergie, des communications et des multimédias a indiqué que la fourniture de la téléphonie sur Internet d'ordinateur à ordinateur ne doit pas faire l'objet d'une licence. Cependant, dans le cas du VoIP, la fourniture du service exige que le fournisseur de services d'applications (ASP) ait une licence individuelle conformément aux "Communications and Multimedia (Licensing) Regulations 2000".

Les opérateurs de services de télécommunication existants sont autorisés à fournir des services conformément aux modalités et conditions de la licence délivrée dans le cadre de la Loi sur les télécommunications de 1950, qui est désormais abrogée.

4.8.4.2 Wi-Fi/RLAN

Recommandation

De nouveaux modèles d'entreprises fondés sur ces technologies radioélectriques ont montré que la réglementation relativement souple du spectre peut encourager l'innovation et améliorer l'accès. En outre, il a été prouvé que bon nombre de ces modèles peuvent être "avantageux pour tous" lorsque même les opérateurs historiques disposent de recettes plus importantes du fait qu'ils s'interconnectent et acheminent les données à partir du réseau hertzien d'un entrepreneur local.

Il est donc recommandé d'adopter une attitude libérale et de procéder à une déréglementation des fréquences et, par ailleurs, d'inciter les pays de la région à faire preuve d'une relative souplesse dans les restrictions qu'ils appliquent à l'utilisation de ces technologies.

A mesure qu'ils constatent que de plus en plus souvent les nouvelles technologies et leurs modèles connexes offrent des possibilités qui étaient encore insoupçonnées jusqu'ici, les pays et les entreprises commencent aussi à s'attaquer aux nombreux problèmes que posent les émissions exemptées de licence.

Malgré les différences considérables observées dans les conditions de réglementation, d'octroi des licences et de transmission dans les pays de la région, diverses catégories d'utilisateurs ont recours à la fréquence de 2,4 ou de 5 GHz pour fournir des points d'accès Internet et des infrastructures de secours. Il est intéressant de noter que les pays dont les conditions des licences sont plus souples ont tendance à être plus restrictifs en ce qui concerne la portée et la puissance utile.

La réglementation applicable à la bande des 2,4 et surtout à celle des 5 GHz est relativement récente⁵⁷. Dans certains pays (par exemple, Mali, Somalie, Libéria), la réglementation n'est pas clairement définie et plusieurs pays sont en train d'appliquer une nouvelle réglementation ou de modifier la réglementation existante. C'est le cas de la Guinée, de l'Égypte, du Nigéria et de l'Ouganda. Au Zimbabwe, le régulateur a interdit l'utilisation de ces bandes en 2004. Jusqu'alors, la

⁵⁶ Pour de plus amples informations, voir <http://www.cmc.gov.my>

⁵⁷ Neto, I, Best, M. et Gillett S. 2004. "LICENSE-EXEMPT WIRELESS POLICY: RESULTS OF AN AFRICAN SURVEY" MIT, Cambridge, Mass: http://itc.mit.edu/itel/docs/2004/ITS_paper_netto_best_gillett.pdf

bande des 2,4 GHz n'était pas contrôlée et était beaucoup utilisée pour les liaisons de données vers les ISP et au sein des organisations commerciales.

Dans bon nombre de pays africains, la tendance est à une réglementation excessive parce que des licences sont exigées, ou parce que de graves restrictions d'utilisation sont imposées, en dépit du fait que de telles mesures sont généralement considérées comme contribuant à augmenter les obstacles à l'accès et à décourager les entrepreneurs et l'innovation.

Certains pays imposent des régimes particuliers, en instaurant des conditions différentes pour les opérateurs historiques, en exigeant que les sociétés soient enregistrées dans le pays, etc.

A titre d'exemple:

- En Erythrée, l'opérateur en situation de monopole peut utiliser gratuitement les bandes des 2,4 et 5 GHz, tandis que les ISP doivent payer des redevances d'accès.
- Au Botswana, bien que l'attribution des licences soit réputée être automatique, certaines conditions minimales sont applicables: pour obtenir une licence, les opérateurs ISP sont tenus d'être une société enregistrée dans le pays et de prouver leur capacité financière en soumettant un plan d'activités.
- En Namibie, les bandes ne sont pas assujetties à une licence, mais "toute utilisation au-delà des limites de la propriété de l'entreprise est illégale".
- La République sudafricaine et Maurice ont des régimes à niveaux multiples, les conditions ou redevances applicables en matière de licences étant différentes selon la portée des émetteurs. En République sudafricaine notamment, l'utilisation n'exige pas de licences dans des conditions de portée plus restrictives (dans des locaux individuels, ou à l'intérieur); mais la licence s'applique au-delà (entre différents locaux, ou à l'extérieur).
- Au Mozambique, l'utilisation de la bande des 2,4 GHz n'est pas autorisée à des fins commerciales.

La réglementation des bandes des 2,4 et 5 GHz (utilisées pour le Wi-Fi) en Afrique, en particulier, est généralement incertaine et confuse et s'explique en liaison avec les régimes de réglementation des autres pays africains. Ces régimes sont incertains dans chaque pays pris individuellement car l'application de la réglementation est limitée et relativement compliquée en raison des diverses restrictions associées.

Par exemple:

- En RDC, bien que les licences soient censées être accordées automatiquement contre versement d'une redevance, il est difficile d'obtenir une licence, puisque les taxes varient et qu'il n'existe pas de politique générale particulière dans le domaine des télécommunications. De plus, il existe des divergences entre le Ministère des télécommunications et le Ministère de l'information en matière de réglementation et de licences.
- Les restrictions de service au Bénin sont déterminées au cas par cas.
- Au Mozambique, le régulateur a essayé d'interdire l'utilisation de la bande des 2,4 GHz, affirmant que cette utilisation était illégale, mais plus tard, il a été prouvé qu'il n'existait en fait aucune réglementation dans le domaine des services de communication.

Sur le plan international, davantage de pays comprennent l'importance de ces technologies et reconnaissent qu'elles devraient être traitées de la façon la moins onéreuse possible du point de vue de l'octroi des licences.

En Europe, la Commission européenne a adopté en mars 2003 une Recommandation invitant les Etats Membres de l'UE à faciliter l'utilisation des réseaux locaux hertziens (RLAN) pour accéder

aux services publics. Cette Recommandation encourageait les Etats Membres à permettre le déploiement des réseaux d'accès RLAN publics sans conditions sectorielles spécifiques, moyennant seulement des autorisations générales.

Dans la Recommandation, il est reconnu que, compte tenu de l'importance des RLAN comme plate-forme alternative d'accès à large bande à la société de l'information, une majorité d'Etats Membres autorisent déjà l'accès RLAN du public aux réseaux et services publics de communications électroniques sur une base commerciale ou non. La Recommandation a également suggéré qu'il était désormais souhaitable de promouvoir une approche harmonisée de la fourniture de cet accès public aux RLAN au public dans la Communauté. Elle reconnaît également qu'il convient de distinguer la fourniture des services de l'utilisation du spectre radioélectrique et que la fourniture d'accès RLAN aux réseaux et services publics de communications électroniques sur une base commerciale doit être permise selon le système le moins onéreux possible, c'est-à-dire dans la mesure du possible sans conditions propres au secteur.

La Recommandation reconnaît que dans la mesure où le risque d'interférence entre les différents types d'utilisateurs qui peuvent partager la bande des 2,4 GHz et entre les systèmes RLAN coexistants est accepté par les parties concernées et où les utilisateurs de RLAN ne créent pas d'interférence dommageable aux autres usagers protégés éventuels dans les mêmes bandes, l'utilisation des bandes des 2,4 et 5 GHz ne doit pas être soumise à des droits individuels ni, dans la mesure du possible, à des conditions d'autorisations générales autres que celles permises dans la Directive "Autorisations" de l'UE.

En vue de minimiser le risque d'interférence dommageable, les conditions d'autorisations générales pourraient être imposées lorsqu'elles sont justifiées et de manière appropriée.

En Australie⁵⁸, l'ACMA a défini les WLAN comme étant généralement utilisés par:

- les sociétés chargées de faire des connexions dans un LAN;
- les hôtels et les aéroports pour la fourniture de connexions Internet sans fil à leurs clients;
- les ISP pour offrir l'accès à l'Internet à des clients souvent situés dans des zones rurales ou régionales; et
- les groupes communautaires pour connecter leurs membres à l'Internet.

Toute personne utilisant un WLAN en Australie doit se conformer aux conditions de la licence aux termes de la Loi sur les radiocommunications qui couvre l'utilisation de l'équipement de radiocommunication dans le cadre du spectre des fréquences et de la Loi sur les télécommunications qui définit les licences d'exploitant comme étant celles qui autorisent l'utilisation d'unités de réseau pour fournir des services de télécommunication au public. En vue d'encourager l'innovation et dans la perspective d'une réglementation souple, l'ACMA va examiner individuellement les applications WLAN.

En vertu de la Loi sur les télécommunications, le propriétaire d'une unité de réseau doit posséder une licence d'exploitant ou une déclaration d'exploitant désigné si l'unité de réseau est utilisée pour fournir des services de transport au public, sauf si une exemption est applicable.

La fourniture d'un service de transport au public équivaut à desservir des personnes en dehors du cercle immédiat du propriétaire de l'unité de réseau, selon la définition donnée à la section 23 de la *Loi sur les télécommunications de 1997*.

Aux termes de la Loi sur les télécommunications, un WLAN peut être une station de base qui fait partie d'un réseau d'accès client aux radiocommunications de Terre si:

⁵⁸ Voir: http://www.aca.gov.au/consumer_info/fact_sheets/consumer_fact_sheets/fsc80.pdf.

- a) la station de base fait partie d'un réseau de télécommunication;
- b) la station de base n'est pas exemptée;
- c) la station de base est utilisée, ou destinée à une utilisation, pour la fourniture de services de transport;
- d) l'équipement du client utilisé pour la fourniture du service n'est pas en contact physique avec une partie du réseau de télécommunication par l'intermédiaire duquel le service est fourni;
- e) le service est entièrement ou essentiellement destiné à être utilisé par tous les utilisateurs finals dans les locaux occupés ou utilisés par ces utilisateurs, ou dans le voisinage immédiat desdits locaux;
- f) le réseau ne bénéficie pas de fonctions de transfert intercellulaire; et
- g) le réseau n'est pas exempté.

Un réseau d'accès client aux radiocommunications de Terre est un réseau exempté au titre de la condition g) si le réseau est utilisé ou destiné à être utilisé uniquement pour la fourniture de services de transport sur une base non commerciale.

S'il est utilisé sur une base commerciale, une licence d'exploitant peut alors être exigée.

Il existe des utilisations WLAN, en plus des réseaux exemptés, pour lesquelles une licence d'exploitant n'est pas exigée.

Ce sont notamment les suivantes:

- les LAN de sociétés utilisés par les employés, sans fourniture du service au public;
- les réseaux hertziens dans les salles d'attente d'aéroports, les hôtels, les centres commerciaux et les cafés Internet où le service est assuré en un seul lieu.

Dans une décision annoncée par le Ministre des communications, des technologies de l'information, et des arts en date du 20 septembre 2002, ces réseaux hertziens ne constituent pas des unités de réseau.

5 Conclusions et recommandations

Lorsqu'ils ouvriront leur secteur des télécommunications à la concurrence, les pays d'Afrique de l'Ouest devront reconnaître qu'à part la période d'intervention réglementaire plus complète destinée à accompagner le processus, il y aura une période de transition naturelle durant laquelle le marché évoluera vers un environnement libéral.

Certains pays ont eu l'avantage d'évoluer progressivement vers la libéralisation totale du marché des télécommunications, y compris celui de la téléphonie vocale fixe. Cette évolution progressive leur a donné le temps d'introduire des mesures réglementaires pour préparer le marché à la concurrence et permettre le déploiement d'infrastructures des concurrents futurs dans ce domaine. D'autres pays ont des calendriers de transition plus stricts à respecter et n'ont peu ou pas le temps de proposer aux concurrents futurs des mesures pour les inciter à se préparer à entrer sur le marché de la téléphonie fixe.

La réalité dans le dernier cas est que, pendant la phase initiale de libéralisation, les opérateurs historiques seront dominants et exerceront une position de force sur le marché. Les mesures réglementaires devront à court terme se focaliser essentiellement sur les incitations visant à encourager la concurrence dans les plus brefs délais et à intervenir quand il le faut pour encourager la concurrence.

Les exemples du type d'intervention requise sur le plan réglementaire sont notamment les mesures relatives aux politiques de fixation des prix, la revente d'installations et de services et les mesures de protection contre la concurrence. Cependant, les autorités nationales de réglementation (ANR) doivent s'assurer que les mesures visant à promouvoir la concurrence fondée sur les services ne deviennent pas des obstacles à la concurrence fondée sur les infrastructures et à l'investissement dans les infrastructures en général.

A plus long terme, le marché devrait évoluer naturellement vers un environnement plus compétitif, dans lequel la vision sur le long terme - promouvoir le développement du secteur et du pays - exige tout particulièrement d'être prise en considération. S'il est vrai que des mesures réglementaires doivent être prises d'urgence, le cadre juridique devrait néanmoins faire de la vision à long terme sa priorité, alors que les ANR dans le monde seront investies de la lourde tâche de trouver et de maintenir l'équilibre entre la concurrence fondée sur les infrastructures et la concurrence fondée sur les services. Les objectifs de politique générale ne sont atteints sur le long terme que grâce à des choix d'ordre politique comme ceux qui concernent la politique en matière de service universel et à une structure juridique cohérente pour une mission aussi importante que l'octroi des licences pour des infrastructures et des services de télécommunication.

Il est dans l'intérêt bien compris du développement du pays et dans celui du secteur de fournir un cadre juridique qui facilite une entrée rapide sur le marché par le biais d'un régime d'octroi de licences favorable aux investisseurs et dans le même temps propice au développement des infrastructures en concurrence.

Annexe 1

Pratiques internationales

1 Union européenne⁵⁹

Le **Nouveau cadre réglementaire établi par l'Union européenne en 2002** est considéré par beaucoup de pays comme un exemple pour l'octroi de licences. Jusqu'en 2003, la fourniture de services ou de réseaux de communications électroniques était assujettie à l'octroi d'une licence individuelle dans la plupart des Etats Membres de l'UE. Les Etats Membres se sont rendu compte que la nécessité d'obtenir une autorisation préalable et de fournir la preuve que de nombreuses conditions avaient été remplies créait un goulot d'étranglement bureaucratique qui gênait la libre fourniture de services de communications électroniques; ils ont donc cherché à simplifier les procédures et à définir un cadre réglementaire souple susceptible de s'adapter au mieux aux différences entre les Etats Membres et à la convergence.

Aux termes de la Directive "Autorisation" de 2002, les Etats Membres ne peuvent plus utiliser la formule des licences individuelles pour réguler le secteur. Il leur est demandé d'établir une autorisation générale pour tous les types de services et de réseaux de communication électronique, y compris les réseaux et services fixes et mobiles, les services de données et les services vocaux, les réseaux et services de transmission de radiodiffusion, etc. Cette autorisation générale peut comprendre une ou plusieurs lois générales, mais elle ne peut plus imposer à un fournisseur de services d'obtenir une décision administrative explicite avant de commencer ses activités. Les autorités peuvent demander une notification pour la tenue des registres, mais le fournisseur de services n'a pas à attendre d'avoir reçu une réponse à sa notification, et n'est pas non plus tenu de fournir plus de renseignements que nécessaire pour l'identification de la compagnie.

Trois types de droit et deux types d'obligation restent habituellement soumis à des décisions individuelles en matière de régulation: le droit de passage, les droits d'utilisation du spectre des fréquences radioélectriques, le droit d'utiliser les numéros, les obligations liées à la position de force sur le marché et les obligations relatives à la fourniture du service universel.

L'autorisation générale garantit, au minimum, les droits fondamentaux suivants:

- 1) Le droit de **fournir des réseaux et services de communication électroniques**, publics ou non, sous réserve d'un certain nombre de conditions. Cependant, alors que les entreprises doivent se conformer aux conditions de l'autorisation générale, l'autorité nationale de réglementation ne peut, en règle générale, pas arguer du non-respect d'une ou de plusieurs de ces conditions pour empêcher une entreprise de fournir un service ou un réseau (voir plus loin le point "conformité avec les conditions").
- 2) Le droit consistant à demander des droits de **mise en place des ressources** et à ce que ces demandes soient traitées de façon objective et non discriminatoire par l'autorité responsable.

⁵⁹ Source: <http://www.europa.eu.int>.

- 3) Le droit de négocier **l'interconnexion** avec d'autres fournisseurs et d'obtenir l'appui de l'autorité nationale de réglementation quand de telles négociations avec des opérateurs en position de force sur le marché échouent. (Ce droit n'est garanti que pour les fournisseurs de services et réseaux publics).
- 4) Le droit de pouvoir se porter candidat pour être désigné fournisseur du **service universel** ou d'éléments du service universel. (Ce droit n'est garanti que pour les fournisseurs de services et réseaux publics).

En règle générale, aux termes de la [Directive "Autorisation"](#) les entreprises fournissant des réseaux et services de communications électroniques **doivent être traitées de façon non discriminatoire, objective, transparente et proportionnée**, par les autorités nationales de réglementation.

Pour que tous les fournisseurs et utilisateurs de réseaux et services de communication bénéficient de l'égalité des chances, il est important **de garantir un accès non discriminatoire à une série de ressources essentielles à la fourniture de ces réseaux et services**, à savoir les numéros de téléphone, les indicatifs abrégés, les adresses IP, les noms de domaine Internet, les numéros de paramètre de protocole et de port, les fréquences radioélectriques et les droits de passage. Alors que ces ressources peuvent, en principe, suffire, des limitations sur le plan de la technologie et de l'organisation peuvent créer une pénurie temporaire. Une gestion efficace est nécessaire pour y remédier, pour assurer une bonne utilisation et pour organiser la répartition des ressources entre les utilisateurs individuels et les fournisseurs de services ou de réseaux.

Les autorisations générales doivent aussi comprendre des obligations

Toutes les conditions applicables à tous les types de fournisseurs de réseaux ou de services, ou à certains de ces types, doivent figurer dans l'autorisation générale et ne peuvent être reprises dans les décisions réglementaires individuelles relatives au droit de passage, aux droits d'utilisation du spectre ou des numéros, ou encore aux obligations liées à la position de force sur le marché ou au service universel. En outre, ces conditions générales ne peuvent être que celles qui figurent dans la liste des conditions énumérées dans la partie A de l'Annexe de la [Directive "Autorisation"](#). Les Etats Membres ne peuvent imposer de conditions qui ne figurent pas dans l'Annexe, sauf dans des cas très particuliers où cela est nécessaire pour garantir la sécurité nationale. Ces exceptions doivent satisfaire à de stricts critères de nécessité, de proportionnalité et d'efficacité.

La liste complète figurant dans la partie A de l'Annexe comprend 18 catégories de conditions concernant: la participation au financement du service universel, les taxes administratives, l'interopérabilité des services et l'interconnexion des réseaux, l'accessibilité des numéros, les exigences concernant l'environnement et la planification urbaine, l'obligation de diffuser, la protection des données à caractère personnel et de la vie privée, la protection du consommateur, les restrictions sur la transmission de contenus illégaux, l'information à fournir au titre de la procédure de notification, les moyens d'interception légale, les conditions d'utilisation en cas de catastrophe majeure, les mesures visant à limiter l'exposition du public aux champs électromagnétiques, les obligations d'accès, l'intégrité des réseaux, la sécurité des réseaux, l'utilisation des fréquences radio ne faisant pas l'objet d'une licence et les normes techniques. En outre, il existe des obligations relatives à la position de force sur le marché et des obligations relatives à la fourniture du service universel, comme le prévoient les différentes directives.

Les conditions spécifiques au secteur qui n'entrent dans aucune de ces catégories ne sont pas autorisées. Les Etats Membres peuvent imposer aux fournisseurs de réseaux et de services de communication électronique deux types de prélèvement: les taxes administratives et les redevances d'utilisation.

Taxes administratives

Les taxes administratives sont destinées à couvrir les dépenses des autorités nationales de réglementation occasionnées par la gestion du régime d'autorisation générale, la répartition des droits d'utilisation, la régulation de la concurrence sur le marché et la fourniture du service universel. L'article 12 de la [Directive "Autorisation"](#) autorise les Etats Membres à imposer des charges administratives, mais elle ne les y oblige pas. Les Etats peuvent aussi financer sur le budget général les dépenses occasionnées par la réglementation. Pour permettre aux entités de veiller à l'équilibre entre les coûts et les taxes, il est demandé au régulateur de publier un bilan annuel des coûts administratifs et de la somme totale des taxes perçues. En cas de déséquilibre, on doit procéder à des ajustements.

La Directive "Autorisation" n'indique pas précisément quelle doit être la répartition des taxes entre les entités concernées. Elle précise toutefois que les taxes administratives ne doivent pas fausser la concurrence ni créer de barrières à l'entrée sur le marché. Un exemple de critère de répartition juste et simple serait une clé de répartition liée au chiffre d'affaires. Si les taxes administratives sont d'un montant très faible, on peut aussi envisager un prix forfaitaire, éventuellement associé à un élément en fonction du chiffre d'affaires.

Redevances d'utilisation

En plus des taxes administratives, les Etats Membres peuvent imposer des redevances pour l'utilisation des fréquences radio, des numéros et du droit de passage. Ces redevances, qui sont destinées à assurer l'usage optimal de ces ressources, devraient être proportionnées en conséquence. Aux termes de la Directive "Autorisation", les redevances doivent être objectivement justifiées, transparentes et non discriminatoires. A ces conditions, leur montant peut être fixé ou être déterminé au terme d'enchères, comme dans le cas du spectre des fréquences radioélectriques, qui est une ressource limitée. Les redevances d'utilisation peuvent être acquittées, soit périodiquement, soit en une seule fois, soit encore en combinant l'une et l'autre de ces méthodes.

Respect des conditions

Aux termes de la nouvelle [Directive "Autorisation"](#), les régulateurs ne peuvent plus exiger des opérateurs qu'ils fournissent les preuves selon lesquelles ils respectent les conditions édictées sous le régime de l'Autorisation générale avant de démarrer leurs activités. En outre, aux termes de l'Article 11 de cette Directive, les régulateurs ne peuvent pas demander systématiquement (par exemple, chaque année) que leur soit fournie la preuve que sont respectées la plupart des conditions liées à l'Autorisation générale ou aux droits d'utilisation ou de passage. Les seules exceptions concernent les conditions de paiement des taxes administratives, des redevances d'utilisation et des contributions au fonds de service universel. Pour toutes les autres conditions, les régulateurs ne peuvent qu'exiger que des preuves leur soient fournies au cas par cas, lorsqu'ils sont saisis d'une plainte ou lorsqu'ils ont des raisons de penser que les conditions ne sont pas respectées. Le but de cette nouvelle réglementation est de faciliter la dérégulation.

Non-respect des conditions

Lorsqu'une autorité nationale de réglementation considère qu'un fournisseur de services ou de réseaux ne respecte pas les conditions, elle doit en notifier le fournisseur concerné et lui donner un délai d'un mois pour résoudre le problème ou expliquer les raisons de son désaccord avec l'avis qu'elle a émis. Si elle estime que la réponse du fournisseur n'est pas satisfaisante, elle peut lui imposer des sanctions, financières ou autres, qui doivent toujours être en proportion de la gravité du manquement. Ce n'est qu'en cas de manquements graves et répétés que l'autorité nationale de réglementation peut empêcher une entité de continuer à fournir des réseaux ou services.

Les autorités nationales de réglementation peuvent prendre des mesures d'urgence en cas de manquement aux conditions entraînant une grave menace immédiate pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique ou de nature à causer de graves problèmes économiques ou opérationnels à d'autres fournisseurs ou utilisateurs de réseaux ou de services de communication électronique.

Recours

Les entités sont autorisées à faire appel à un organisme indépendant pour contester toute décision prise par l'autorité nationale de réglementation susceptible de les affecter. Cependant, dans l'attente de l'issue de la procédure, la décision prise par l'autorité nationale de réglementation reste en vigueur.

Clarté de la structure

Il est très important, pour les fournisseurs de services et de réseaux, d'avoir une vue d'ensemble complète de toutes les règles spécifiques au secteur qui les concernent. Le remplacement des licences individuelles par une autorisation générale renforcera sensiblement la transparence du régime réglementaire appliqué aux services et aux réseaux de communication électronique, de même que l'obligation de ne pas reproduire, dans l'autorisation générale, des conditions qui ne seraient pas spécifiques au secteur des communications électroniques. En outre, les droits individuels d'utilisation des fréquences radioélectriques ou des numéros ne doivent pas reproduire les conditions déjà énumérées dans l'autorisation générale.

Publication

Aux termes de la Directive "Autorisation", toutes les informations sur les droits, les conditions, les procédures, les taxes, les redevances et les décisions concernant l'autorisation générale et les droits d'utilisation, doivent être rendues publiques pour pouvoir être facilement accessibles par toutes les parties intéressées (de préférence, par l'intermédiaire d'un site web). Les Etats Membres doivent aussi veiller à ce que toutes ces informations soient mises à jour.

Collectivités locales

Dans certains domaines qui ne sont pas réglementés de façon centralisée, il peut être très difficile pour les entités de s'orienter parmi les règles et procédures en vigueur, par exemple concernant les droits d'installation des équipements, qui relèvent, pour la plupart, de la compétence des collectivités locales. Pour faciliter la tâche de ces entités, qui ont besoin d'installer des câbles, des pylônes ou des antennes, les autorités nationales de réglementation doivent consentir des efforts raisonnables pour s'assurer que toutes les informations voulues (sur les règles, procédures, redevances, etc.) soient disponibles et facilement accessibles, par exemple grâce à la création d'un site web, avec liens renvoyant à des informations locales.

Consultation

La transparence signifie aussi que les modifications apportées à la réglementation ne doivent pas être imposées inopinément aux intéressés. Quand un Etat Membre a l'intention de modifier les droits, obligations ou procédures applicables aux fournisseurs de services et de réseaux de communication électronique, il est tenu de consulter auparavant les parties intéressées. Sauf circonstances exceptionnelles, dans le cadre de ces consultations publiques, un délai d'au moins quatre semaines doit être accordé aux intéressés pour faire connaître leur opinion.

2 Malaisie

En 1994, la Malaisie a adopté la Politique nationale des télécommunications (NTP) visant à encourager la concurrence dans le secteur des télécommunications et à préparer sa libéralisation. Il

importait en particulier de déterminer comment la structure du secteur était perçue dans le cadre réglementaire. La NTP définissait cette structure comme ayant deux grandes composantes:

- Infrastructures de réseau, dont:
 - 1) L'infrastructure de réseau de base.
 - 2) L'infrastructure de réseau à valeur ajoutée.
- Services de télécommunication dont:
 - 1) Services de télécommunication de base.
 - 2) Services de télécommunication à valeur ajoutée.

Cette définition était cohérente avec les pratiques alors en vigueur, selon lesquelles des licences spécifiques étaient octroyées à un service précis ou à une technologie précise.

Cependant, avec l'entrée en vigueur de la Loi de 1998 sur les communications et le multimédia (CMA), le régime d'octroi de licences a été modifié. Aujourd'hui, des licences sont délivrées à quatre grandes catégories de bénéficiaires:

Les fournisseurs d'installations de réseau, qui en sont les propriétaires. Ils sont les principaux éléments de la convergence pour la fourniture des services de réseau, d'application et de contenu.

Fournisseur d'installations de réseau	Stations terriennes Liaisons fixes et câbles Publiphones Émetteurs et liaisons de radiocommunication Stations pivots de systèmes à satellites Station de contrôle des systèmes à satellites Station spatiale Station d'atterrissage de câbles sous-marins Centre de commutation Tours, poteaux, conduits et fosses utilisés en association avec d'autres installations de réseau Studios d'émission et de production Équipements accessoires pour le réseau Équipements de réseau privé Équipement d'interconnexion Internet Réseaux des commutateurs d'accès à large bande ou multiplexeurs, liaisons fixes et câbles Installations de réseau à usage limité, y compris réservé aux utilisateurs finaux dans un immeuble ou un bloc d'immeubles Émetteurs de radiodiffusion pour les services de réseaux publics de radiocommunications mobiles Émetteurs de radiodiffusion pour les services de réseaux publics de radiomessagerie Émetteurs de radiodiffusion et liaisons pour les réseaux hertziens Internet à large bande point à point et point à multipoint
---------------------------------------	--

	Emetteurs de radiodiffusion et liaisons pour le réseau public hertzien de communication vidéo Emetteurs de radiodiffusion et liaisons pour le réseau public hertzien de données
--	---

Les fournisseurs de services de réseau fournissent une connectivité et une largeur de bande de base pour la prise en charge de diverses applications. Les services de réseau permettent la connectivité ou le transport d'un réseau à l'autre. Le fournisseur de services de réseau est, en règle générale, aussi propriétaire des infrastructures de réseau. Cependant, la connectivité peut être fournie par un tiers qui utilise des installations de réseau dont il n'est pas propriétaire.

	Licence individuelle	Licence de classe	Autorisation générale
Fournisseur de services de réseau	Service large bande Services de distribution de radiodiffusion Services mobiles cellulaires Service d'applications d'accès Services spatiaux	Accès à une clientèle spécialisée Service de connexion spécialisée	Services de réseau provisoires Services LAN Services de réseau privé Routeur Connexion à l'Internet

Les fournisseurs de services d'application sont des prestataires de fonctions spécifiques, par exemple, services vocaux, services de données, services de contenu, commerce électronique, entre autres. Les services d'application recouvrent essentiellement les fonctions ou fonctionnalités offertes aux utilisateurs terminaux.

	Licence individuelle	Licence de classe	Autorisation générale
Fournisseur de services d'application	RTPC Services de téléphonie cellulaire publics Téléphonie IP Service de publiphone Service de données public à commutation	Hébergement de services audiotexte fournis à la demande Services d'annuaire Services d'accès à l'Internet Services de messagerie	Service de transactions électroniques Service de transactions interactives Réseau de panneaux d'affichage et Cineplex Hébergement de site web ou serveur client

Les fournisseurs de services d'application de contenu constituent un sous-ensemble de fournisseurs d'applications spécialisées incluant les services de radiodiffusion et de télévision traditionnels et les services plus récents tels que l'édition électronique et les services d'information⁶⁰.

⁶⁰ Voir http://www.mcmc.gov.my/mcmc/what_we_do/licensing/cma/framework.asp.

	Licence individuelle	Licence de classe	Autorisation générale
Fournisseurs de services d'application de contenu	Abonnement à la radiodiffusion par satellite Radiodiffusion Télévision hertzienne en clair Radiodiffusion de Terre	Non publié	Services d'application de contenu Internet

3 Argentine

En août 2000, le décret 764/2000⁶¹ a marqué le début de la libéralisation du marché des télécommunications en Argentine. Les principaux points de ce décret sont les suivants:

- Régime de licence - le décret prévoit une seule catégorie de licence applicable aux différents types de services (qu'il s'agisse des services fixes ou mobiles, filaires ou sans fil, nationaux ou internationaux, avec ou sans infrastructures propres). Aucune condition particulière n'est imposée concernant les investissements étrangers ou la desserte.
- Régulation de l'interconnexion - Le décret établit l'obligation pour tous les opérateurs d'interconnecter leurs réseaux et fixe le montant de la redevance d'interconnexion ainsi que l'obligation de portabilité des numéros. Les grands objectifs sont les suivants: protéger l'utilisateur et le client, promouvoir les nouveaux services, améliorer la qualité de service, attirer de nouveaux investissements, favoriser la concurrence, réduire les tarifs des communications et promouvoir l'intégration régionale.
- La répartition de la ressource du spectre des fréquences radioélectriques peut être effectuée par le biais d'appels d'offres, d'enchères publiques ou encore à la demande.
- Service universel - un fonds de service universel sera créé pour financer la fourniture de services dans les zones géographiques non rentables, ainsi que dans les secteurs marginaux, et tous les fournisseurs de services de télécommunication devront, en guise de contribution, verser 1% de leurs recettes.

Les règles régissant l'octroi de licences pour les services de télécommunication, qui figurent en annexe du décret 764/2000, établissent le principe de la licence unique pour la fourniture au public de tout service de télécommunication (fixe ou mobile, filaire ou sans fil, national ou international, avec ou sans infrastructures propres). Dans le cas où les activités du soumissionnaire nécessitent l'utilisation de fréquences radioélectriques, il lui faut, en plus de la licence de télécommunication, obtenir une autorisation supplémentaire⁶².

Selon les définitions de la réglementation relative à l'octroi de licences, on entend, par réseau national de télécommunications publiques, l'ensemble des réseaux par lesquels est acheminée la correspondance publique de télécommunication, ce qui permet les communications entre les utilisateurs et avec tout autre service ou réseau de télécommunication public, national ou international. Les licences de télécommunication, qui sont octroyées sans date d'expiration précise, sont valables sur tout le territoire argentin.

⁶¹ Le décret 764/2000, signé le dimanche 4 août, est entré en vigueur le 8 novembre 2000.

⁶² Section 4 de l'Annexe I (Réglementation de l'octroi des licences pour les services de télécommunication) du Décret 764.

La location d'infrastructures de télécommunication aux fournisseurs de services et la revente de services de télécommunication nécessitent la possession d'une licence de télécommunication⁶³.

Selon la réglementation, cette licence autorise son détenteur à fournir des services de télécommunication comme indiqué dans ladite licence. Un opérateur agréé peut demander l'autorisation d'utiliser des fréquences radioélectriques, et peut négocier et conclure des accords d'interconnexion avec d'autres opérateurs.

Les détenteurs de licences ont trois types d'obligations: des obligations d'ordre général, des obligations envers les autres opérateurs et enfin des obligations envers les utilisateurs terminaux ou les clients.

Les obligations d'ordre général incluent la nécessité de commencer l'exploitation dans les 18 mois qui suivent la date de délivrance de la licence et la présentation annuelle au Secrétariat aux communications d'informations concernant les services fournis et la mise en oeuvre des projets techniques et des programmes d'investissement (qui doivent être soumis par l'opérateur lorsqu'il fait sa demande de licence). En outre, l'opérateur doit contribuer à un Fonds pour le service universel et consacrer 0,5% de ses recettes à des activités de contrôle, de supervision et de vérification⁶⁴.

Les obligations envers les autres opérateurs sont l'obligation d'interconnexion aussi bien avec le réseau national public de télécommunication qu'avec les réseaux des opérateurs privés, et les obligations d'accès à des installations de réseau spécifiques et de partage de ces installations⁶⁵.

Enfin, les obligations envers les utilisateurs/clients impliquent la transparence dans la fixation des tarifs et au niveau de l'information contractuelle, la confidentialité des communications, et pour ce qui est de la téléphonie vocale, l'accès gratuit aux appels d'urgence⁶⁶.

Pour lancer la procédure, les demandeurs de licence doivent verser 5 000 pesos (1 328 euros).

Leur dossier doit être constitué de documents fournissant des informations sur: 1) le demandeur lui-même et sa société; et 2) le type d'activité commerciale qu'il souhaite entreprendre.

Les documents concernant le demandeur de licence ou la société doivent fournir des informations permettant d'identifier le demandeur. Ce dernier doit en outre présenter trois autres pièces:

- la déclaration par laquelle il reconnaît la compétence du Tribunal administratif de Buenos Aires en cas de différend entre l'opérateur et le Secrétariat des communications ou la Commission nationale des communications;
- la déclaration par laquelle il déclare avoir connaissance de l'obligation qui lui est faite de se conformer à la réglementation en vigueur;
- la déclaration par laquelle il s'engage à adopter des systèmes et des procédures de sécurité tendant à garantir la confidentialité des communications.

Les documents relatifs aux services que le demandeur doit fournir sont les suivants:

- description technique des services;
- programmes d'investissement et projets techniques pour les trois premières années d'exploitation et description de la zone géographique que l'opérateur a l'intention de

⁶³ Sections 7 et 8 de l'Annexe I (Réglementation sur l'octroi des licences pour les services de télécommunication) du Décret 764.

⁶⁴ Section 10.1 de la réglementation sur l'octroi des licences

⁶⁵ Section 10.2 de la réglementation sur l'octroi des licences.

⁶⁶ Section 10.3 de la réglementation sur l'octroi des licences.

desservir pendant cette période. Le programme d'investissement doit être conforme au projet technique et aux données économiques concernant la desserte et les recettes escomptées de la fourniture de services⁶⁷.

Avant que le Secrétariat aux communications n'annonce sa décision, la Commission nationale des communications peut exiger du demandeur qu'il lui fournisse tout complément d'information jugé nécessaire⁶⁸.

Le fournisseur doit être en mesure de céder ou de transférer la licence, sous réserve d'avoir obtenu l'autorisation du Secrétariat aux communications, autorisation qui ne peut lui être refusée, pour autant que ce fournisseur:

- n'ait pas de dettes envers l'Etat argentin;
- ait consenti les investissements requis aux termes de la sous-section f) du paragraphe 10.1 de la réglementation applicable à l'octroi de licences;
- ait respecté ses engagements envers l'Etat argentin pour la fourniture de services de télécommunication.
- ait satisfait aux obligations et/ou conditions requises par la licence de départ pour la cession ou le transfert de sa licence, s'il y a lieu;
- ait obtenu, s'il y a lieu, l'autorisation de transférer cette même autorisation et/ou ce permis pour l'utilisation de fréquences radioélectriques, conformément à la réglementation applicable:
 - ait fourni les informations requises au paragraphe 9.1 du Règlement sur l'octroi des licences;
 - déclare sous serment être informé de toutes les obligations assumées par le fournisseur qui cède sa licence et s'engage à les respecter.

4 Inde

Après une vaste consultation, la TRAI⁶⁹ a recommandé au Gouvernement que soient définies trois catégories de licences:

- *L'octroi de licence moyennant autorisation* - pour la fourniture d'infrastructures passives et de services large bande, au(x) fournisseur(s) de services, et de services Internet, y compris la téléphonie sur Internet, qui fait actuellement l'objet de restrictions (de PC à PC, d'un protocole SIP à un autre en utilisant exclusivement une ligne louée et de PC à téléphone hors des frontières de l'Inde), mais pas la téléphonie Internet en général. Avec le régime en vigueur, les redevances à acquitter au départ ou pour l'obtention d'une licence sont d'un montant très faible, voire inexistantes. Bien que le montant de la redevance pour les services IP-II avec le régime en vigueur ne soit que de 6%, la TRAI est d'avis que les fournisseurs de services IP-II devraient être exemptés de ce paiement. Ces fournisseurs devraient seulement signaler leur existence à la DoT avant de commencer leurs activités. Au moment de la notification, ils pourraient présenter une attestation certifiant qu'ils adhèrent aux conditions fixées par l'autorisation, par exemple en matière de sécurité, etc.
- *La licence de classe* - pour tous les services, y compris les services satellitaires qui n'ont pas de connectivité bidirectionnelle avec le réseau public, à l'exception:

⁶⁷ Section 9 de la réglementation sur l'octroi des licences.

⁶⁸ Section 9.3 de la réglementation sur l'octroi des licences.

⁶⁹ Voir: <http://www.trai.gov.in>.

- des services de radiomessagerie et de radiocommunication mobiles publics à ressources partagées (PMRTS);
- des opérateurs de services spécialisés.

Ces exceptions sont surtout prévues pour faciliter les conditions d'utilisation des services de radiomessagerie et des services PMRTS. Ces services sont en effet en train de perdre de leur compétitivité et le nombre d'abonnés n'augmente que très lentement, voire diminue dans certaines zones. Cela dit, la TRAI a tenu compte du fait qu'une redynamisation de ses services ne devrait pas constituer une menace sur le plan de la concurrence pour d'autres services de télécommunication. C'est pourquoi elle a inclus les services de radiomessagerie et les services PMRTS dans la catégorie des services "soumis à licence moyennant autorisation", dont les fournisseurs sont exemptés du paiement des redevances de départ et des redevances annuelles. Concernant les opérateurs de services spécialisés, comme on le verra plus loin, ils relèvent de la "licence de classe" pour ce qui est des redevances de départ et des redevances annuelles de licence, mais contrairement aux détenteurs de licence par classe, ils peuvent offrir des services fixes, y compris multimédias, dans les zones qu'ils desservent.

- *La licence unifiée* - pour tous les réseaux publics, y compris les réseaux commutés, quel que soit le support utilisé (réseau filaire, réseau câblé ou à fibre optique, réseau hertzien, etc.) et quelle que soit la technologie (y compris la technologie IP), pouvant offrir des services vocaux ou non (services de données), téléphonie sur Internet comprise.

Ce cadre d'octroi de licence devrait être organisé de sorte à mettre en première position la licence unifiée. Autrement dit, les détenteurs de ce type de licence doivent être en mesure d'offrir les services offerts par les détenteurs des deux autres catégories, sans que l'inverse soit vrai. Avec ce régime, un détenteur de licence peut, en acquérant une licence unique, fournir toutes sortes de services de télécommunication. De même, un détenteur de licence de classe a la possibilité d'offrir les mêmes services qu'un détenteur de licence moyennant autorisation, sans que l'inverse soit vrai. Au cas où un détenteur de licence de classe ou moyennant autorisation souhaiterait offrir des services au titre de la licence unifiée, il devrait alors faire une demande de licence unifiée.

Régime d'octroi de licence unifiée en Inde

Catégorie d'octroi de licence	Types de service	Redevance d'enregistrement (au départ)	Redevance de licence	Garanties bancaires	Zone desservie	Obligations en matière de déploiement
Licence moyennant autorisation	IP-I, IP-II, radiomessagerie, PMRTS et services Internet (conjointement avec les services de téléphonie Internet restreinte existants).	Néant	Néant	Néant	Territoire national ou cercle (idem que pour le régime de licences d'accès unifié).	Néant
Licence de classe	Services couverts par la licence moyennant autorisation, services VSAT, opérateurs de services spécialisés.*	Néant	6% des recettes brutes après ajustement, soit la contribution au Fonds pour le service universel (5%) + frais administratifs (1%). A mesure que les recettes du secteur augmenteront, les pourcentages seront revus à la baisse.	Néant	Territoire national ou cercle (comme pour le régime de licences d'accès unifié). Pour les opérateurs de services spécialisés, la zone des services serait la zone de tarification courte distance.	Néant

Catégorie d'octroi de licence	Types de service	Redevance d'enregistrement (au départ)	Redevance de licence	Garanties bancaires	Zone desservie	Obligations en matière de déploiement
Licence unifiée	Tous les services de télécommunication, y compris les services de base, cellulaires, d'accès unifié, longue distance nationaux, longue distance internationaux, GMPCS, radiodiffusion, téléphonie Internet, etc., et tous les services assujettis à une licence de classe ou à une autorisation.	La redevance d'enregistrement s'élèvera à 1,07 milliard d'INR (22,8 millions de USD), en sus d'un droit d'accès pour les opérateurs de services de base (implantés avant ou après 2001), en fonction de la (des) zone(s) ou du (des) cercle(s) desservi(s) où le titulaire d'une licence unifiée souhaite offrir des services d'accès**. Le montant de 1,07 milliard d'INR (22,8 millions de USD) est la valeur escomptée du droit d'accès applicable aux opérateurs de services longue distance nationaux et de services longue distance internationaux.	Comme pour la licence de classe.	La garantie bancaire de bonne fin pour la licence unifiée sera la même que pour le régime de licences d'accès unifié. Cette garantie continuera à être en vigueur pour les opérateurs de services longue distance nationaux et longue distance internationaux et titulaires d'autorisations qui n'adoptent pas le régime d'octroi de licences unifié.	Territoire national ou cercle (comme pour le régime de licences d'accès unifié).	Pour les services d'accès: obligations en matière de déploiement prévues dans le régime de licences d'accès unifié. Pour les services longue distance nationaux, le titulaire de la licence veillera à collecter/transporter le trafic longue distance de ses abonnés dans toutes les zones de service. Le trafic de zone entre services pourrait être transporté/collecté, selon le choix du titulaire de licence unifiée/de l'opérateur de services longue distance nationaux, soit en un point central, soit dans la zone de tarification longue distance.

Catégorie d'octroi de licence	Types de service	Redevance d'enregistrement (au départ)	Redevance de licence	Garanties bancaires	Zone desservie	Obligations en matière de déploiement
		La redevance d'enregistrement totale sera progressivement ramenée, comme recommandé, à 3 millions d'INR (0,06 million de USD) en 5 ans.				Le trafic pourrait également être transporté/collecté dans la zone de tarification courte distance, avec le consentement mutuel des fournisseurs d'interconnexion. Pour les services longue distance internationaux, les obligations existantes en matière de déploiement continueraient à être en vigueur.

* Les opérateurs de services spécialisés seront autorisés à desservir les zones de tarification courte distance où la télédensité du fixe en zone rurale est inférieure à 1%. Ces opérateurs ne pourront offrir des services fixes, y compris des services multimédias, que dans ces zones, mais ils pourront par contre utiliser des réseaux hertziens fixes.

** Les opérateurs intégrés n'acquitteront aucune redevance d'enregistrement (droit d'accès) pour le passage au régime d'octroi de licences unifié.

5 Maurice

La Loi de 1988 sur les télécommunications avait établi un cadre juridique et réglementaire parfaitement adapté à la fourniture de services essentiels de télécommunication en situation de monopole public. Elle a été remplacée par la Loi de 1998 sur les télécommunications qui, par la suite, du fait de la convergence entre technologies de l'information et des télécommunications, a été modifiée pour devenir la Loi de 2001 sur les technologies de l'information et des communications. Avec cette nouvelle législation, l'Autorité des technologies de l'information et des communications a été créée en remplacement de l'ancien organe de réglementation (l'Autorité mauricienne des télécommunications).

Un nouveau cadre d'octroi de licences a été établi en juillet 2003 pour encourager l'ouverture totale du secteur des télécommunications à la concurrence. A cette fin, l'Autorité doit adopter des critères d'évaluation et des procédures d'octroi de licences simples, ouverts, non discriminatoires et transparents. Les licences ne peuvent être accordées qu'à des sociétés constituées conformément à la Loi sur les sociétés en vigueur à Maurice.

L'autorité de réglementation doit surveiller l'évolution de plusieurs segments de marché et doit délivrer des licences aux opérateurs et aux fournisseurs de services, pour garantir l'émergence d'un marché réellement concurrentiel. Le nombre de licences à délivrer dépendra de la disponibilité des fréquences, du marché et d'autres considérations matérielles.

Pour garantir que les détenteurs de licences continuent à innover et s'adapter aux besoins des utilisateurs dans un esprit de concurrence, l'autorité de réglementation opéra pour une approche neutre sur le plan technologique concernant l'octroi des licences aux opérateurs et aux fournisseurs de services.

Le nouveau régime d'octroi de licences autorise un détenteur de licence à entreprendre des activités spécifiques à son marché, ce qui ouvre des débouchés à l'industrie et favorise une utilisation plus efficace des infrastructures de réseau.

La nouvelle réglementation, en vigueur depuis juillet 2003, distingue quatre catégories d'activités nécessitant l'octroi d'une licence.

- i) Catégorie A: Fournisseur d'infrastructure de réseau
- ii) Catégorie B: Fournisseur de services de réseau
- iii) Catégorie C: Fournisseur de services d'application de réseau
- iv) Catégorie PVT: Réseaux privés.

Pour les trois premières catégories, il existe deux types d'autorisation:

- **Les licences de classe:** pour les réseaux et les services qui n'impliquent pas l'accès à des ressources limitées et pour lesquels les droits et obligations sont en nombre limité.
- **Les licences individuelles:** pour les réseaux et les services qui impliquent l'accès à des ressources limitées et qui doivent faire l'objet d'un contrôle réglementaire strict.

6 Australie

En Australie, le secteur des télécommunications est régi par la Loi de 1997 sur les télécommunications (Telecommunications Act), qui autorise l'ouverture totale à la concurrence. L'accès à tous les marchés des télécommunications est ouvert, sous réserve de conditions minimales en matière d'entrée et d'exploitation. Le régime ne privilégie aucune technologie. Les principales entités soumises à la Loi de 1997 sur les télécommunications sont les exploitants et les fournisseurs de services. Les premiers possèdent des équipements de télécommunication, tandis que les seconds

utilisent leurs services pour fournir au public des services téléphoniques et des services Internet, et/ou des contenus tels que la télévision payante.

Octroi de licence aux exploitants

L'exploitant détenteur d'une licence est autorisé à avoir la propriété des infrastructures utilisées pour la fourniture de services de télécommunications au public. Aux termes de cette licence, il doit satisfaire à des obligations précises, par exemple contribuer au financement du service universel et se conformer aux conditions d'accès en vigueur. Les licences sont délivrées par la Australian Communications Authority (ACMA). Il n'y a pas de restriction concernant le profil des candidats à l'obtention d'une licence ou le nombre de licences délivrées par l'ACMA. La demande de licence présentée par l'exploitant à l'ACMA doit également comporter un projet de développement du secteur.

Le montant des redevances de licence est fixé comme suit: 10 000 \$ pour le dossier de candidature, 10 000 \$ pour la redevance annuelle, plus un pourcentage variable des recettes annuelles calculé en fonction du coût de la gestion du régime réglementaire.

Les propriétaires de certains équipements de télécommunications ("unités de réseau") utilisés pour fournir au public des services de transport (services de transport de communications) doivent:

- soit détenir une licence d'exploitant;
- soit prendre des dispositions pour s'assurer qu'un autre exploitant agréé accepte d'assumer les responsabilités liées au transport pour ces unités de réseau.

On distingue quatre types d'unités de réseau:

- les liaisons entre différentes localités en Australie; ces liaisons doivent satisfaire à certaines conditions quant à la distance minimale;
- les équipements par satellite utilisés pour assurer des services de transport entre deux ou plusieurs points en Australie;
- les stations de base utilisées pour les services mobiles ou les services de boucle locale hertzienne (réseau d'accès pour abonné);
- certaines liaisons fixes de radiocommunication.

Le Ministre des communications, des technologies de l'information et des arts est habilité à classer d'autres équipements dans la catégorie "unités de réseau" s'il devient nécessaire d'en réglementer l'utilisation. Il peut aussi imposer de nouvelles conditions d'octroi de licences à des exploitants individuels, à des catégories d'exploitants ou à tous les exploitants.

Les candidats doivent satisfaire à un certain nombre de conditions et s'acquitter d'une redevance dont le montant est relativement faible, mais une licence ne peut être délivrée que si leur projet de développement du secteur est approuvé par le Ministère de l'industrie, des sciences et des ressources.

Les exploitants sont tenus de se conformer aux conditions fixées dans les licences. A ce titre, ils doivent, entre autres, respecter:

- la Loi de 1997 sur les télécommunications;
- certains engagements souscrits dans leur projet de développement du secteur;
- les dispositions régissant l'accès aux moyens de télécommunication (Partie XIC de la Loi de 1974 sur les pratiques commerciales, "Trade Practices Act");
- les obligations d'accès aux infrastructures correspondantes (voir l'Annexe 1 de la Loi sur les télécommunications).

Fournisseurs de services

Il existe deux types de fournisseurs de services - les fournisseurs de services de transport et les fournisseurs de services de contenu. Les fournisseurs de services n'ont pas besoin de licences individuelles, mais doivent se conformer à la réglementation en vigueur, notamment aux règles énoncées dans l'Annexe 2 de la Loi sur les télécommunications.

Les fournisseurs de services de transport ont généralement recours à un service de transport pour fournir des services de télécommunication au public en utilisant les unités de réseau appartenant à un exploitant. Les fournisseurs de services Internet (ISP) sont des fournisseurs de services de transport.

Les fournisseurs de services de contenu fournissent, ou proposent de fournir, des services de contenu au public (par exemple, un service de télévision payante). Les exploitants qui ont les mêmes activités sont, eux aussi, considérés comme fournisseurs de services.

Tous les fournisseurs de services doivent se conformer aux lois et règles qui régissent la fourniture de services, et, à ce titre, doivent:

- se conformer à la Loi de 1997 sur les télécommunications (y compris, par exemple, en ce qui concerne l'obligation faite aux fournisseurs de services de transport assurant le service téléphonique ordinaire, des services mobiles ou des services d'accès à l'Internet, de s'associer au programme de médiation ("Telecommunications Industry Ombudsman Scheme");
- fournir une assistance à l'annuaire, des services d'opératrice et une facturation détaillée pour les abonnés au service téléphonique ordinaire;
- dans le cas des fournisseurs de services de transport, se conformer aux obligations d'accès imposées par les dispositions régissant l'accès aux moyens de télécommunication.

L'ACMA peut imposer des règles supplémentaires aux fournisseurs de services, si la réglementation l'y autorise.

Exemptions

En matière d'octroi de licences, les exploitants bénéficient d'exemptions dans certains domaines: la défense et le renseignement, les autorités responsables des transports, les radiodiffuseurs et les entreprises de fourniture d'électricité.

Le Ministre des communications, des technologies de l'information et des arts est aussi habilité à exempter certaines unités de réseau ou certaines personnes de satisfaire aux obligations de licence, par exemple dans des situations où la réglementation est jugée inadaptée ou contraire aux objectifs de la Loi sur les télécommunications.

Le Ministre peut aussi décider que certaines dispositions réglementaires ne s'appliquent pas à tel ou tel fournisseur de services de transport si cette mesure est jugée nécessaire pour remédier à toute anomalie dans l'application de la Loi sur les télécommunications.

Les obligations de l'exploitant

La Loi réaffirme et renforce les obligations existantes et en énonce de nouvelles qui s'appliquent aux exploitants, et, dans une certaine mesure, à l'ensemble du secteur. Voici, en résumé, quelques-unes des principales obligations réglementaires applicables à tous les exploitants:

Normes et codes de l'industrie définissant des obligations vis-à-vis de la collectivité et des clients (Partie 6 de la Loi)

Ces codes, qui peuvent être enregistrés auprès de l'ACMA, ont pour objectif de faciliter l'autorégulation du secteur. Le respect de leurs dispositions est librement consenti, à moins que l'ACMA n'ordonne à un acteur de ce secteur de s'y conformer. S'il n'existe pas de code dans une certaine branche ou si ce code est inadapté, l'ACMA se réserve le droit de créer des normes, qu'il sera obligatoire de respecter.

Obligation de service universel (Partie 2 de la Loi TCPSS)

L'obligation de service universel est l'une des principales obligations envers la collectivité. En règle générale, elle vise à assurer que tous les habitants de l'Australie ont accès, à des conditions raisonnables, aux services suivants:

- service téléphonique ordinaire (y compris les équipements d'abonné correspondants);
- publiphones;
- autres services de transport requis;
- services de données numériques,

et ce, de manière équitable, quel que soit leur lieu de travail ou d'habitation. D'autre part, ces services doivent aussi être fournis sur demande.

Les exploitants qui assurent un service universel sont tenus de présenter des projets expliquant comment ils entendent progressivement s'acquitter de l'obligation de service universel (OSU); ils sont en outre tenus de rendre publics les projets approuvés. Tous doivent contribuer à compenser le manque à gagner entraîné par la réalisation de cette obligation, soit en proportion directe de la part des recettes totales qui leur reviennent, soit selon un système mis au point par le ministère et accepté par eux.

La garantie du service fourni au client (Partie 5 de la Loi TCPSS)

Les exploitants qui assurent le service téléphonique ordinaire doivent se conformer à la Norme 2000 (N° 2) relative à la garantie du service fourni au client (Norme CSG). Cette norme précise la qualité de fonctionnement minimale requise des fournisseurs en ce qui concerne les liaisons téléphoniques ordinaires, les dépannages et la ponctualité pour les rendez-vous avec la clientèle. Si un exploitant ne respecte pas ces règles, il peut être tenu de verser au client une compensation, dont le montant varie en fonction du type de service et du retard mis à honorer les obligations.

Le programme "Telecommunications Industry Ombudsman Scheme" (Section 6 de la Loi TCPSS)

(28) Ce texte fait obligation à la plupart des exploitants de s'associer au programme, TIO, auquel ils doivent adhérer et dont ils doivent respecter les dispositions. L'ACMA est habilitée à exempter un exploitant ou un fournisseur de services de transport de s'associer à ce programme, ou si nécessaire, peut exiger de leur part qu'ils s'y associent.

Dispositions applicables en situation d'urgence (Partie 8 de la Loi TCPSS)

Aux termes de cette Loi, l'ACMA peut prendre des dispositions pour donner aux utilisateurs terminaux un accès direct et gratuit aux services d'appel d'urgence et peut en outre prendre d'autres mesures pour la gestion des appels d'urgence. Cette tâche lui incombe aux termes de la Telecommunications (Emergency Call Service) Determination de 1999, entrée en vigueur le 15 octobre 1999. Pour les exploitants, la principale conséquence est l'obligation qui leur est faite de donner aux utilisateurs terminaux accès au service des appels d'urgence.

Protection des communications (Partie 13 de la Loi)

Les exploitants, entre autres, sont tenus de préserver la confidentialité des informations qui ont trait:

- au contenu des communications acheminées;
- aux services de transport fournis;
- à la vie d'autres personnes ou à des renseignements personnels les concernant.

Ce texte leur impose également des obligations en matière de conservation des données et de divulgation des informations.

Intérêt national (Partie 14 de la Loi)

Les exploitants ont l'obligation de:

- tout faire pour empêcher l'utilisation des réseaux de télécommunication à des fins délictueuses;
- donner aux autorités du Commonwealth, de l'Etat et du territoire l'assistance raisonnablement nécessaire pour:
 - i) faire appliquer la Loi et les lois prévoyant des sanctions pécuniaires;
 - ii) protéger les recettes publiques;
 - iii) garantir la sécurité nationale.

Application de la Loi (Partie 15 de la Loi)

Les exploitants ont obligation de s'assurer qu'il est possible de faire appliquer un mandat délivré aux termes de la Loi de 1979 ("Telecommunications (Interception) Act"), sauf exemption accordée par le Ministre, l'ACMA ou le Département du procureur général. En outre, avant la mise en service d'une nouvelle technologie, les exploitants doivent consulter les organismes chargés de faire respecter la Loi (par l'intermédiaire de l'ACMA ou du Département du procureur général).

Les exploitants sont tenus de présenter chaque année à l'ACMA les moyens dont ils disposent pour l'interception des communications.

Obligations en matière de défense et plans en cas de catastrophe (Partie 16 de la Loi)

Un exploitant peut être tenu d'acheminer du trafic à des fins de défense ou de gestion des catastrophes naturelles. Il peut aussi être tenu de conclure avec le Commonwealth un accord déterminant par avance la capacité de survie du réseau ou les obligations en matière d'exploitation en période de crise. Le Ministre peut imposer aux exploitants, au titre des conditions à remplir pour l'octroi de licences, de se conformer aux dispositions des plans établis pour les situations de catastrophe.

Obligation de promouvoir la concurrence

La réglementation de la concurrence est traitée pour l'essentiel dans la "Trade Practices Act" (Loi sur les pratiques commerciales) de 1974, qui impose plusieurs conditions aux exploitants, en vue de promouvoir la concurrence dans les services de transport, comme suit:

Présélection des fournisseurs de services de transport (Partie 17 de la Loi)

Les exploitants et les fournisseurs de services de transport doivent se conformer à toutes les directives de l'ACMA relatives à la présélection: *Directives de 1998 sur les télécommunications (Présélection pour le service téléphonique ordinaire)* et *Directive de 1998 sur les télécommunications (Présélection pour des services de transport précis)*. Aux termes de ces directives, les réseaux et installations de télécommunication exploités par un exploitant ou un fournisseur de services de transport doivent permettre à l'utilisateur final:

- i) de présélectionner, s'il le souhaite, un autre fournisseur de services de transport pour des communications nationales et internationales spécifiques, pour les services assistés par opératrice et pour les appels passés vers des mobiles;
- ii) de modifier la sélection, en en faisant la demande écrite.

L'offre doit aussi comprendre des indicatifs de numérotation utilisables en priorité pour le choix d'autres fournisseurs de services de transport pour les appels pouvant faire l'objet d'une présélection au cas par cas.

Identification de la ligne du demandeur (CLI) (Partie 18 de la Loi)

Les exploitants doivent prendre toutes les mesures raisonnables pour que les équipements qu'ils gèrent, composés:

- d'un système de commutateur associé à la fourniture d'un service téléphonique ordinaire;
- ou d'un système de commutateur de même nature que celui qui est décrit dans une directive de l'ACMA;

permettent d'identifier la ligne du demandeur. Les exploitants qui gèrent ces systèmes doivent se conformer à la directive de l'ACMA.

Questions internationales (Partie 20 de la Loi)

Ce texte reconnaît que les entreprises de télécommunication basées à l'étranger risqueraient de profiter abusivement de la libéralisation du marché australien. Il reconnaît aussi que l'accès à INTELSAT et à Inmarsat, par l'intermédiaire des signataires australiens de ces accords, et le respect des conventions internationales, relèvent de la compétence du ministère. En vertu de ce texte, le Ministre peut déclarer qu'une convention internationale a force obligatoire pour certains exploitants et édicter des règles de conduite applicables à ceux qui négocient avec des opérateurs de télécommunication internationaux. Les exploitants doivent se conformer aux dispositions de la déclaration ministérielle ou aux règles de conduite, selon le cas.

Réglementation technique

Normes techniques (Partie 21 de la Loi)

Ce texte établit le cadre de la réglementation technique des télécommunications en Australie. Ce cadre s'appuie principalement sur l'autorégulation du secteur, l'ACMA étant compétente pour élaborer des normes techniques relatives aux équipements et au câblage d'abonné reliés aux réseaux ou équipements de télécommunication.

Le fait de connecter un équipement ou un câblage d'abonné à un réseau ou à un équipement de télécommunication, alors que cet équipement ou ce câblage ne porte pas de label ou que le label indiqué n'est pas conforme aux normes techniques en vigueur, constitue un délit.

Numérotage (Partie 22 de la Loi)

Les exploitants, en tant que fournisseurs de services, doivent se conformer au Plan de numérotage des télécommunications (le Plan de numérotage) établi en 1997 par l'ACMA. Ce plan édicte des règles applicables au numérotage en Australie, à l'utilisation des numéros en liaison avec la fourniture des services de transport et à la portabilité des numéros. En tant que fournisseurs de services, les exploitants de services de transport peuvent s'adresser à l'ACMA pour l'attribution des numéros, dont ils doivent assurer la portabilité, conformément au Plan de numérotage.

Respect des obligations imposées aux fournisseurs de services

Les exploitants qui fournissent du trafic ou du contenu au public sont aussi considérés comme des fournisseurs de services et, de ce fait, sont soumis à la réglementation sur la fourniture de services au titre de la Loi TCPSS et de la Loi de 1974 sur les pratiques commerciales. Il se peut néanmoins, dans certains cas, que l'exploitant possède des infrastructures, mais ne fournisse pas lui-même de trafic ou de contenu au public. La Loi impose, aux uns comme aux autres, des obligations précises pour remédier à d'éventuelles lacunes analogues en matière de réglementation.

Obligations imposées par la législation aux fournisseurs de services

Les principales obligations réglementaires applicables aux fournisseurs de services sont résumées ci-après. Les sections 102 et 103 de la Loi stipulent que l'ACMA doit publier, tout d'abord, une directive pour avertir les fournisseurs de services des risques d'infraction à la Loi et, ensuite, un avertissement officiel au cas où cette Loi ne serait pas respectée. Les fournisseurs de services ne doivent pas enfreindre les directives publiées par l'ACMA.

Obligations des fournisseurs de services types

Les fournisseurs de services sont tenus de se conformer aux règles applicables aux fournisseurs de services types énoncées dans l'Annexe 2 de la Loi. Ces règles imposent principalement des obligations aux fournisseurs de services de transport, par opposition aux fournisseurs de services de contenu. Les règles applicables aux fournisseurs de services types (voir l'Annexe 2) sont les suivantes:

- i) *Respect des dispositions de la Loi.*
- ii) *Services d'opératrice* - Un fournisseur de services de transport qui fournit un *service téléphonique ordinaire* doit mettre à la disposition de l'utilisateur final des services d'opératrice, assurés par lui-même ou dont la fourniture est négociée par un tiers. Le fournisseur qui fournit des services d'opératrice aux utilisateurs terminaux de son *service téléphonique ordinaire* doit fournir les mêmes services aux utilisateurs terminaux de tout autre fournisseur de services de transport si ce dernier en fait la demande, selon des modalités et conditions convenues par les parties ou, faute d'accord, selon celles qui auront été définies par un arbitre désigné par les parties. Si les parties ne parviennent pas à un accord sur la désignation de l'arbitre, l'arbitre désigné est la Australian Competition and Consumer Commission (ACCC).
- iii) *Services d'assistance à l'annuaire* - Un fournisseur de services de transport qui assure un service téléphonique ordinaire doit mettre à la disposition de tous les utilisateurs terminaux des services d'assistance à l'annuaire, soit qu'il assure ce service lui-même, soit qu'il en négocie la fourniture avec un tiers. Un fournisseur de services de transport qui assure des services d'assistance à l'annuaire à des utilisateurs terminaux de son service téléphonique ordinaire doit fournir les mêmes services aux utilisateurs terminaux de tout autre fournisseur de services de transport, si ce dernier en fait la demande, selon des modalités et conditions convenues par les parties, ou, faute d'accord, selon celles qui auront été définies par un arbitre désigné par les parties. Si les parties ne parviennent pas à un accord sur la désignation de l'arbitre, l'arbitre désigné est la Australian Competition and Consumer Commission (ACCC).
- iv) *Base de données intégrée de numéros publics* - Un fournisseur de services de transport qui assure des services de transport à des utilisateurs terminaux ayant un numéro public doit donner à Telstra les informations raisonnablement requises pour la mise à disposition et la tenue à jour d'une base de données intégrée de numéros publics (IPND). Cette base de données, qui concerne l'ensemble du secteur, contient des renseignements sur tous les abonnés. Tout fournisseur de services de transport y a accès pour pouvoir fournir des

services d'opératrice et d'assistance à l'annuaire. Les prestataires de services d'urgence et les organismes d'application de la Loi ont aussi accès à cette base de données en cas d'urgence et pour le maintien de l'ordre.

- v) *Facturation détaillée* - Un fournisseur de services de transport qui assure le service téléphonique ordinaire doit fournir à chacun de ses abonnés une facturation détaillant les communications établies au moyen de ce service. Cette obligation ne s'applique pas aux communications locales non comptabilisées à la durée. On entend par facturation détaillée la présentation d'une facture sur laquelle figurent la date, la durée et la taxation de chaque appel, ainsi que les numéros appelés et d'autres informations demandées par l'ACMA. L'ACMA peut exempter un fournisseur de services de transport de l'obligation de soumettre une facturation détaillée à certains abonnés, par exemple s'ils n'en ont pas la capacité technique.
- vi) En plus des règles mentionnées ci-dessus, les fournisseurs de services ont aussi l'obligation de se conformer à la règle énoncée dans la sous-section 152BA(2) de la Trade Practices Act de 1974, qui a trait au respect des obligations applicables en matière d'accès.

Obligations envers les consommateurs et la collectivité

Normes et codes du secteur (Partie 6 de la Loi) - La Loi fixe le cadre juridique de l'autorégulation du secteur au moyen de codes élaborés par celui-ci et qui peuvent être enregistrés auprès de l'ACMA. Le respect des dispositions de ces codes est librement consenti, à moins que l'ACMA n'oblige un acteur de ce secteur de s'y conformer. Ces codes sont élaborés par des groupes de travail constitués de représentants du secteur et placés sous les auspices du Australian Communications Industry Forum (ACIF), dont peuvent être membres les organisations et les particuliers, les exploitants, les fournisseurs de services de transport, les vendeurs d'équipements, les associations d'entreprises du secteur et/ou de consommateurs. L'ACMA se réserve le droit de créer des normes s'il n'existe pas de code du secteur dans une branche particulière ou si ce code est lacunaire. Les normes applicables au secteur ont valeur obligatoire.

Accès garanti aux appels locaux non comptabilisés à la durée (Partie 4 de la Loi TCPSS)

Les fournisseurs de services de transport qui facturent aux abonnés les appels locaux du service téléphonique ordinaire doivent donner aux abonnés privés et aux organismes caritatifs accès aux appels locaux non comptabilisés à la durée pour la téléphonie vocale et les données; ils doivent donner aux autres abonnés un accès à ces appels pour la téléphonie vocale, s'ils y avaient déjà accès juste avant le 20 septembre 1996. Les fournisseurs de services de transport qui assurent d'autres prestations relevant du service téléphonique ordinaire (par exemple, les appels longue distance), à l'exclusion des appels locaux, ne sont pas tenus de commencer à offrir ces derniers. Cependant, si un abonné a accès au service téléphonique ordinaire assuré par le fournisseur au titre du service universel, l'obligation d'acheminer les appels locaux non comptabilisés à la durée peut s'appliquer. Ainsi, l'abonné est assuré de continuer à avoir accès à ce type d'appels.

Garantie du service offert au consommateur (Partie 5 de la Loi TCPSS)

Les fournisseurs de services téléphoniques ordinaires ont l'obligation de se conformer à la norme 2000 (N°2) (Norme CSG) sur la garantie du service offert au consommateur. Cette norme concerne l'offre téléphonique de base et les fonctions améliorées de gestion des appels: mise en attente des appels, renvoi d'appel, interdiction d'appel, affichage ou interdiction d'affichage du numéro de l'appelant. Elle ne s'applique pas aux services mobiles, aux équipements d'abonné ou aux services Internet. Elle spécifie la qualité de fonctionnement minimale que les fournisseurs de services sont tenus d'assurer concernant les relations avec les abonnés pour l'établissement des connexions ou les dépannages, les délais correspondants et le respect de la ponctualité. En cas de manquement à cette norme, le fournisseur peut être tenu de verser à l'abonné un dédommagement,

dont le montant varie selon le type de service et la durée du retard pris dans l'exécution des obligations de service.

Le programme Telecommunications Industry Ombudsman (Partie 6 de la Loi TCPSS).

Aux termes de ce texte, les fournisseurs qui assurent ou organisent la fourniture des services suivants:

- service téléphonique ordinaire pour les abonnés privés ou les petites entreprises;
- service public de télécommunications mobiles;
- service de transport donnant aux utilisateurs terminaux accès à l'Internet,

sont tenus d'adhérer au programme Telecommunications Industry Ombudsman (TIO) et d'en respecter les dispositions.

Un registre public de tous les partenaires de ce projet est tenu à jour. L'ACMA est habilitée à exempter un fournisseur de l'obligation d'adhérer à ce programme, ou, si nécessaire, à exiger d'un fournisseur qu'il y adhère.

Dispositions relatives aux services d'urgence (Partie 8 de la Loi TCPSS)

L'ACMA peut prendre des dispositions visant à donner aux utilisateurs terminaux un accès direct et gratuit aux services d'appel d'urgence, ainsi que d'autres dispositions pour le traitement des appels d'urgence (Directive de 1999 sur les télécommunications (Service des appels d'urgence)). Un fournisseur de services de transport ne peut assurer le service téléphonique ordinaire que s'il s'est engagé par écrit à assurer des services d'appel d'urgence, conformément à ce texte. Par service téléphonique ordinaire, on entend tout service téléphonique qu'un utilisateur terminal peut raisonnablement s'attendre à utiliser pour passer un appel d'urgence. Le fournisseur de service téléphonique ordinaire doit donner gratuitement à chaque utilisateur terminal accès au service des appels d'urgence. Pour garantir que l'opérateur du service d'appels d'urgence a en sa possession des informations correctes, les fournisseurs de services ont l'obligation d'entrer dans la base de données intégrée de numéros publics des renseignements concernant les abonnés. Cette base de données est actuellement gérée par Telstra.

Protection des communications (Partie 13 de la Loi)

Il est interdit aux exploitants et aux fournisseurs de services de transport d'utiliser ou de révéler toute information qu'ils pourraient détenir dans le cadre de leurs activités et qui a trait:

- au contenu des communications acheminées par les exploitants ou par les fournisseurs de services;
- aux services de transport assurés par les exploitants ou les fournisseurs de services;
- à la vie privée d'autrui ou à des informations à caractère personnel.

Ce texte énumère un certain nombre d'exceptions à cette interdiction, notamment en ce qui concerne:

- l'exécution des tâches par un(e) employé(e);
- les cas d'autorisation prévus par la loi;
- les témoignages, le maintien de l'ordre, la protection des recettes publiques et la Australian Security Intelligence Organisation (ASIO);
- l'assistance à l'ACMA, l'ACCC et au TIO;
- la base de données IPND;
- les menaces pour la vie ou la santé;

- la pleine connaissance ou le consentement de la personne concernée et le consentement implicite de l'expéditeur ou du destinataire;
- les besoins économiques d'autres exploitants et fournisseurs de services.

Les exploitants et les fournisseurs de services de transport doivent garder trace des informations dont la divulgation relève d'une catégorie autre que les catégories énumérées ci-dessus. Ils doivent présenter à l'ACMA un rapport indiquant le nombre d'informations divulguées, et ce dans les deux mois qui suivent la fin de l'exercice financier. Un exemplaire du formulaire (Section 308) utilisable à cette fin est disponible sur le site web de l'ACMA, à la rubrique "Business Forms".

Questions d'intérêt national (Partie 14 de la Loi)

Les fournisseurs de services de transport sont tenus:

- i) d'éviter, autant que possible, l'utilisation des réseaux et équipements de télécommunication à des fins délictueuses;
- ii) de donner aux autorités du Commonwealth, aux autorités de l'Etat et du territoire l'assistance raisonnablement nécessaire pour faire appliquer la loi, protéger les recettes publiques et garantir la sécurité nationale.

Application de la Loi (Partie 15 de la Loi):

Les fournisseurs de services de transport doivent s'assurer que les réseaux et équipements de télécommunication qu'ils exploitent leur donnent les moyens d'intercepter une communication utilisant leurs réseaux ou équipements, conformément à la Loi de 1979 sur les télécommunications (Interception). Ils doivent en outre fournir ces moyens d'interception à leurs propres frais. Le Ministre de tutelle peut, dans certaines circonstances, exempter un fournisseur de cette obligation. En outre, ces fournisseurs doivent présenter chaque année un programme décrivant les moyens dont ils disposent pour l'interception sur les réseaux et équipements de télécommunication exploités par leurs soins.

Obligations en matière de défense et plans en cas de catastrophe (Partie 16 de la Loi)

Un fournisseur de services de transport peut être tenu d'assurer le service à des fins de défense ou de gestion des catastrophes naturelles. Il peut également être tenu de conclure avec le Commonwealth un accord déterminant par avance la capacité de survie du réseau ou les obligations d'exploitation en situation de crise. La nécessité de se conformer aux dispositions d'un plan établi pour les situations de catastrophe peut faire l'objet d'une réglementation établie par l'ACMA.

Normes techniques (Partie 21 de la Loi)

Ce texte fixe le cadre de la réglementation technique des télécommunications en Australie. Ce cadre s'appuie essentiellement sur l'autorégulation du secteur, l'ACMA étant habilitée à élaborer des normes techniques relatives aux équipements et au câblage d'abonné reliés aux réseaux ou équipements de télécommunication. Les normes techniques fixées par l'ACMA sont énumérées sur son site web et peuvent être consultées sur le site Standard Australia (<http://www.standards.com.au>) ou sur celui du Australian Communications Industry Forum (ACIF) (<http://www.acif.org.au>).

Numérotage (Partie 22 de la Loi):

Les fournisseurs de services de transport sont tenus de se conformer au Plan de numérotage des télécommunications (le Plan de numérotage), établi en 1997 par l'ACMA, conformément à la partie 22 de la Loi. Ce plan édicte des règles applicables au numérotage en Australie, à l'utilisation des numéros en relation avec la fourniture des services et à la portabilité des numéros. Les fournisseurs de services peuvent s'adresser à l'ACMA pour l'attribution des numéros, dont ils doivent assurer la portabilité, conformément au Plan de numérotage.

Les accords types (Partie 23)

Ce texte autorise les fournisseurs de services de transport à présenter à l'ACMA des formulaires d'accord type et à se fonder sur les modalités et conditions qui y sont énumérées pour l'offre de service téléphonique ordinaire et de tout autre bien ou service indiqué dans la réglementation. Ces fournisseurs doivent s'assurer que des exemplaires de ces formulaires et des éventuelles modifications qui y seraient apportées peuvent être consultés et achetés dans leurs bureaux et sont remis à l'ACMA dans les meilleurs délais à compter de l'entrée en vigueur de l'accord ou de la modification. Ils doivent également fournir un récapitulatif des modalités et conditions de leur SFOA (Standard Form of Agreement Information), conformément à la Directive de 1999 sur les télécommunications.

Obligation de promouvoir la concurrence

La concurrence dans le secteur des télécommunications est réglementée en grande partie par la Loi de 1974 ("Trade Practices Act"), dont les parties XIB et XIC réglementent les pratiques anticoncurrentielles dans le secteur et visent à faciliter l'accès aux services de transport. Cette Loi impose également aux fournisseurs de services de transport de se plier aux conditions énumérées ci-après pour encourager la concurrence sur leur marché.

Présélection des fournisseurs de services de transport (Partie 17 de la Loi).

Les exploitants et les fournisseurs de services de transport doivent se conformer à toutes les directives de l'ACMA concernant la présélection: Directive de 1998 sur les télécommunications (Présélection pour le service téléphonique ordinaire) et Directive de 1998 sur les télécommunications (Présélection pour des services de transport précis). Aux termes de ces directives, les réseaux et installations de télécommunication exploités par un exploitant ou un fournisseur de services de transport doivent permettre à l'utilisateur final:

- de présélectionner un autre fournisseur de services de transport pour des communications nationales et internationales spécifiques, pour les services assistés par opératrice et pour les appels vers des téléphones mobiles;
- de modifier la sélection, en en faisant la demande écrite.

Ces réseaux et installations doivent aussi fournir des indicatifs de numérotation utilisables en priorité pour le choix d'autres fournisseurs de services de transport pour les appels pouvant faire l'objet d'une présélection au cas par cas.

Identification de la ligne du demandeur (CLI) (Partie 18 de la Loi)

Les fournisseurs de services de transport doivent prendre les mesures raisonnables pour s'assurer que les équipements qu'ils gèrent, composés:

- d'un système de commutateur associé à la fourniture d'un service téléphonique ordinaire; ou
- d'un système de commutateur de même nature que celui qui est décrit dans une directive de l'ACMA et installé à partir du 1er juillet 1997 inclus ou juste avant cette date et capable de permettre d'identifier la ligne du demandeur. L'ACMA peut exempter telle ou telle personne de cette obligation.

Annexe 2

Exemples de licences rendues publiques

En cliquant sur les liens suivants, vous trouverez des exemples intéressants:

Australie: www.acma.gov.au

Bahreïn: www.tra.org.bh

Brésil: www.anatel.gov.br

Equateur: www.conatel.gov.ec

Irlande: www.comreg.ie

Jordanie: www.trc.gov.jo

Lesotho: www.lta.org.ls

Macao: www.gdti.gov.mo

Malaisie: www.mcmc.gov.my

Nicaragua: www.telcor.gob.ni

Nigéria: www.ncc.gov.ng

Panama: www.enteregulador.gob.pa

Singapour: www.ida.gov.sg

Annexe 3

Lignes directrices pour l'octroi de licences

Les méthodes d'octroi de licences varient d'un pays à l'autre, mais on retrouve, parmi ce que l'on considère comme constituant les meilleures pratiques, certains points communs.

On peut définir trois grandes méthodes utilisées pour autoriser des services de télécommunication:

- 1) L'octroi de licences individuelles
- 2) L'octroi d'autorisations générales, licences de classe comprises
- 3) Le libre accès au marché

Compte tenu des réalités du marché, il existe plusieurs solutions pour l'octroi de licences aux différents types de réseaux et de services. Ces solutions sont essentiellement fonction de l'ampleur de l'intervention réglementaire, selon le type de réseau ou de service offert. Parallèlement, les acteurs du marché doivent être traités de manière transparente, non discriminatoire et proportionnée, sans se voir imposer de contraintes abusives.

Certes, le secteur des télécommunications doit s'ouvrir davantage à la concurrence, mais il faut conserver des régimes d'autorisation pour parvenir à atteindre certains objectifs d'intérêt public.

Dans un contexte de libre concurrence, les entreprises doivent néanmoins respecter des impératifs techniques et satisfaire à des objectifs d'intérêt public.

Les lignes directrices ci-après s'inspirent des meilleures pratiques internationales et de publications, textes et documents de référence, tels que le Rapport publié en 2002 par l'UIT sur une réglementation efficace, le Manuel sur la réglementation des télécommunications (Infodev) publié par la Banque mondiale (Module 2 sur l'octroi de licences), les Directives UEMOA⁷⁰, les lignes directrices du COMESA, la Directive de 1997 de l'UE en matière d'octroi de licences, l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et l'Accord de 1997 de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les services de télécommunications de base.

1. Principes de Base

1.1 Ouverture à la Concurrence

1.1.1 Considérant la nécessité de nouveaux développements sur le marché des télécommunications ainsi que la Décision de la CEDEAO qui a appuyé le processus de libéralisation totale des services et infrastructures de télécommunications d'ici au 1^{er} janvier 2006, il est recommandé de promouvoir le plus vite possible dans tous les pays de la CEDEAO une concurrence libre avec une ouverture du marché à des nouveaux opérateurs.

1.1.2 Là où une période de transition est prévue par certains États membres, il est recommandé de la limiter de façon à permettre à ces pays de suivre les tendances régionales.

1.2 Harmonisation des procédures

⁷⁰ Les Directives UEMOA ont été validées par les experts des huit Etats membres en présence des partenaires traditionnels de l'UEMOA et de la CEDEAO au cours d'un atelier tenu à Cotonou du 18 au 22 juillet 2005. Ces Directives seront approuvées par les Ministres chargés des télécommunications d'ici la fin de l'année 2005.

1.2.1 Il est nécessaire d'harmoniser les catégorisations des réseaux et des services de télécommunication et les procédures d'octroi de licences.

1.2.2 Les États membres de la CEDEAO ('États Membres') devront s'efforcer d'élaborer et d'adopter une structure commune de classification des réseaux et des services de télécommunications ainsi que des procédures communes d'octroi de licences.

1.3 Fourniture de Services entre les États Membres de la CEDEAO

1.3.1 Dans la formulation et l'application de leurs régimes d'autorisations, les États membres facilitent la fourniture de services de télécommunications entre États membres ou dans plusieurs États Membres de la Région.

1.3.2 De façon à faciliter l'établissement de réseaux régionaux ou entre plusieurs pays de la région, les autorités de réglementation nationales des États Membres devraient coordonner, lorsque cela est possible, leurs procédures d'autorisation afin qu'une entreprise désireuse de fournir un service de télécommunications ou d'établir et/ou d'exploiter un réseau de télécommunications n'ait à remplir qu'une demande de fourniture de services qui pourra ensuite être soumise dans plus d'un État membre.

2. Structure du Marché

2.1 Type de Concurrence

2.1.1 Il est recommandé de promouvoir, le plus souvent possible, une concurrence basée sur les infrastructures de télécommunications, dans la mesure où ceci offre un maximum de concurrence tout en accommodant simultanément le développement du secteur avec la réalisation d'objectifs de politique universelle.

2.1.2 Cependant, au sein de la structure d'octroi de licence (surtout au début de l'ouverture du marché) une attention particulière doit être portée à la concurrence basée sur les services puisque cette forme de concurrence peut être considérée comme un mécanisme d'accès rapide au marché en permettant aux nouveaux entrants de compléter les réseaux des opérateurs d'infrastructure. Cependant, sous ce modèle, le nouvel entrant pourrait être enclin à n'offrir que des services sur les réseaux de ses concurrents et non à déployer sa propre infrastructure.

2.2 Régime d'octroi de licences

2.2.1 Compte tenu des réalités du marché, la proposition est d'introduire un cadre d'octroi de licence qui s'accommode de ces réalités et vise à atteindre la structure de marché désirée.

2.2.2 Ce cadre devrait promouvoir la neutralité technologique et des services afin de pouvoir s'adapter à la convergence et aux nouvelles technologies. La convergence entre les différents réseaux et services de télécommunications et les technologies utilisées nécessite la mise en place d'un système d'autorisation couvrant tous les services comparables quelle que soit la technologie utilisée.

2.2.3 Il est recommandé de promouvoir le plus souvent possible la neutralité technologique (par exemple, ne pas spécifier les technologies comme le GSM, l'UMTS ou l'AMRC) et/ou la neutralité de service (licence unique qui ne limite pas les activités à un service particulier comme par exemple le service fixe ou service mobile).

2.2.4 Cependant, par souci de transparence et de simplicité, les États membres peuvent décider que les réseaux et services fixes et mobiles fassent l'objet de licences séparées.

En raison des caractéristiques du marché du mobile, il peut ne pas être jugé souhaitable d'appliquer à ce secteur exactement les mêmes conditions que celles applicables au fixe. Certaines caractéristiques du marché du fixe qui nécessitent une réglementation, ne se retrouvent pas nécessairement sur le marché du mobile. Ainsi, les conditions suivantes, qui figurent habituellement dans les licences du service fixe, ne concernent pas les services mobiles:

- Publiphones
- Circuits loués
- Ventes groupées

2.3 Obligation de ne pas imposer d'obstacles non conformes à la réglementation à l'entrée sur le marché

2.3.1 Les États Membres ne doivent pas imposer d'obstacles non conformes à la réglementation concernant le nombre d'opérateurs ou de fournisseurs de services sur le marché.

2.3.2 Si un État membre limite le nombre de licences, cette limitation du nombre fera l'objet d'une justification par l'État Membre en tenant compte des principes suivants:

- il tient dûment compte de la nécessité de maximiser les avantages pour les utilisateurs et de faciliter le développement de la concurrence,
- il donne aux parties intéressées la possibilité d'exprimer leur point de vue par voie de consultation publique sur une éventuelle limitation,
- il publie sa décision de limiter le nombre de licences individuelles et la motive,
- il réexamine à intervalles raisonnables la limitation imposée,
- il lancera un appel à candidatures pour l'octroi de licences dans le cas contraire

2.3.3 Lorsqu'un État membre constate que le nombre de licences peut être augmenté, il prend les mesures de publicité nécessaires et lance un appel à candidatures pour l'octroi de licences supplémentaires

2.4 Niveau d'intervention

2.4.1 Le cadre contient trois niveaux d'intervention réglementaire qui va de la licence à l'entrée libre en passant par l'autorisation et la déclaration ⁷¹.

2.4.2 Les différents réseaux et services de télécommunications seront classifiés dans ces catégories selon la structure adoptée.

⁷¹ Il y a une différence de terminologie entre les pays et entre les systèmes légaux. Les pays anglophones, de tradition juridique basée sur le « Common Law », ont trois niveaux d'intervention, passant de la « individual licence » à la « class licence » puis à l'« open entry ». Les francophones et lusophones, de tradition juridique basée sur le « Civil Law » ont tendance à utiliser quatre catégories, i.e., licence, autorisation, déclaration et entrée libre.

La terminologie doit être clarifiée dans les définitions contenues dans les textes législatifs à adopter au niveau de la CEDEAO (tel que fait dans les définitions de la Directive No [X + 1]/2005/CM/UEMOA relative à l'Harmonisation des régimes applicables aux opérateurs de réseaux et fournisseurs de services).

De plus, certains pays dans la région ont évolué vers un système d'autorisation générale au niveau de la « class licence » ou les conditions sont comprises dans la réglementation et ne nécessitent pas de document écrit pour ce niveau d'intervention. Le fait d'avoir un document pour le niveau « class licence » est un choix administratif qui a son origine dans les traditions légales et administratives du pays et ne change pas la nature juridique des droits et obligations des parties.

2.4.3 L'exigence de licence devra tenir compte de la réalité des marchés des États Membres.

2.4.4 La licence est exigée dans les cas suivants :

- Pour l'exploitation ou la fourniture de réseaux publics de télécommunication ou pour la fourniture de service vocal public
- Si le gouvernement d'un pays particulier, pour des raisons de politique publique détermine que le service doit être fourni d'une certaine façon (par exemple, des mesures concernant l'ordre public, la sécurité publique et la santé publique.)

2.4.5 Cependant, en vue de promouvoir le développement du secteur dans la région et de pouvoir offrir plus de choix aux consommateurs, les États Membres pourront décider que certaines activités, services ou réseaux (comme par exemple, les ISP) seront dispensés de la nécessité de licence et soumis au régime d'autorisation, déclaration ou même entrée libre. Le but d'une telle clause est de donner de la flexibilité aux régulateurs.

2.4.6 Par souci de clarté, il faut comprendre que ce qui est non autorisé n'est pas non réglé. Les activités qui tombent sous le régime d'une entrée libre sont sujettes au cadre réglementaire comprenant, par exemple, des conditions quant aux homologation des équipements terminaux ou l'obligation de non-interférence.

2.5 Structure du Marché Proposée

2.5.1 La structure du marché proposée est la suivante:

- **Licence Individuelle** : par exemple, le fournisseur d'infrastructures de réseau – qui possède et exploiter n'importe quelle forme d'infrastructure de communications (par satellite, terrestre, mobile ou fixe) et les fournisseurs de service vocal public
- **Autorisation**: par exemple, les réseaux privés
- **Déclaration** : par exemple, les services à valeur ajoutée et les revendeurs⁷²
- **Entrée Libre** : par exemple, les réseaux Wi-Fi d'utilisation privée et les réseaux Internes

3. Forme de la Licence

3.1 Forme de la Licence

3.1.1 Il est recommandé que le texte de la licence énonce les principes directeurs sans reprendre in extenso les dispositions des textes des lois ou autres textes réglementaires applicables au secteur. Ceci va effectivement promouvoir la transparence et le traitement équitable de tous les détenteurs de licences et donner au régulateur la flexibilité d'adapter la réglementation du marché aux conditions du marché. Néanmoins, il est clair que les conditions spécifiques à chaque cahier de charges feront partie intégrale de la licence.

3.1.2 Le texte de la licence ne doit pas inclure des conditions déjà applicables en vertu d'autres lois nationales ne portant pas spécifiquement sur le secteur des télécommunications.

⁷² La différence entre une autorisation et une déclaration se trouve au niveau d'intervention du régulateur. Dans le cas de l'autorisation, un demandeur doit soumettre un dossier (contenant normalement des informations techniques et légales sommaires) et attendre l'accord du régulateur pour commencer le service. Dans le cas de la déclaration, ce n'est qu'une notification au régulateur (dossier contenant des informations techniques et légales sommaires). Le demandeur pourra commencer à offrir son service sans attendre l'accord préalable du régulateur.

Néanmoins, les autorités réglementaires nationales peuvent informer les opérateurs de réseaux et les fournisseurs de services quant aux autres réglementations qui concernent leurs activités, par exemple par le biais de références diffusées sur leurs sites web.

4. Droits et Obligations

4.1 Principes

4.1.1 Toute condition imposée à l'exploitation de réseaux ou à l'opération de services de télécommunications, doit être non discriminatoire, proportionnée et transparente et doit être justifiée par rapport au réseau ou au service concerné.

4.1.2 Tous les détenteurs d'une licence ou autorisation de télécommunications jouissent d'un ensemble de droits fondamentaux qui seront applicables à tous les opérateurs détenteurs d'une licence ou autorisation, qu'ils exploitent des services ou des réseaux. Cependant, la capacité du détenteur d'une licence ou autorisation à faire usage de ces droits peut dépendre de son aptitude à remplir certains critères matériels ou techniques. Par exemple, on peut exiger d'un opérateur historique du service fixe qu'il réunisse certaines conditions, y compris techniques, pour l'accès et l'interconnexion à son réseau.

4.1.3 Certaines autres conditions prévues dans toutes les licences ne sont pas mises en application, sauf directive ou conclusion précise de l'autorité nationale de réglementation (ANR).

4.1.4 Par exemple, il existe une série de conditions qui ne sont applicables que si le détenteur de licence s'avère être en position de force sur un marché. Dans les cas où l'ANR s'apprête à faire une telle constatation, la procédure de consultation réglementaire doit être respectée.

4.1.5 Dans les cas où l'opérateur demande à avoir accès à des ressources limitées (telles que le spectre des fréquences, le numérotage ou les droits de passage), l'ANR se réserve le droit d'établir des conditions supplémentaires, y compris – mais non exclusivement – l'obligation de participer à certaines procédures de candidature ou de sélection concurrentielle. En outre, les conditions relatives aux ressources limitées doivent s'appliquer lorsqu'un opérateur obtient l'accès à ces ressources. L'ANR doit, s'il y a lieu, procéder à une consultation distincte concernant la répartition de ressources limitées.

4.1.6 Les conditions relatives à la réglementation des activités d'un opérateur dominant ne s'appliquent pas en principe aux nouveaux concurrents. Elles ne s'appliquent qu'au cas où l'on constaterait, au terme d'une évaluation du marché effectuée par l'ANR, qu'un détenteur de licence est en position de force.

4.1.7 Pour d'autres opérateurs détenteurs de licences ou autorisations, seules comptent les conditions relatives aux niveaux de service et aux relations avec la clientèle. Cependant, certaines conditions en matière de service public, particulièrement en ce qui concerne les appels d'urgence, la consultation d'annuaire et les publiphones, peuvent aussi s'appliquer.

4.1.8 De plus, comme il n'est pas possible de prévoir l'évolution future du marché, les autorités de réglementation doivent conserver la possibilité de désigner un ou des opérateurs, autres que l'opérateur historique, pour assurer ultérieurement l'obligation de service universel.

4.1.9 Le détenteur de licence doit prendre toutes les mesures appropriées pour que les besoins des personnes handicapées soient pris en compte.

5. Procédures

5.1 Redevances

5.1.1 Les redevances perçues pour l'octroi d'une licence ou d'une autorisation ne doivent pas entraver l'entrée sur le marché. Dans la mesure où un État Membre impose le paiement de redevances pour l'octroi d'une licence ou d'une autorisation générale, les redevances doivent permettre de couvrir les frais administratifs encourus pour la délivrance, la gestion, le contrôle et l'exécution du type d'autorisation applicable et le cas échéant répondre à des exigences d'intérêt général définies par les pouvoirs publics à travers des politiques sectorielles.

5.1.2 Outre les taxes administratives, des redevances peuvent être prélevées pour l'utilisation des radiofréquences et des numéros, afin de garantir une exploitation optimale des ressources. Ces redevances ne devraient pas empêcher le développement de services novateurs ni la concurrence sur le marché.

5.1.3 Les redevances doivent être imposées de manière non discriminatoire, de sorte qu'un opérateur n'ait pas à supporter plus de frais qu'un autre sans raison objective. Toutes les informations concernant les redevances doivent être librement accessibles et publiées suffisamment en détail.

5.2 Consultations Publiques

5.2.1 Pour assurer l'équité et la transparence dans le processus d'octroi de licences ou d'autorisation, l'État Membre doit mener des consultations avec l'industrie, le public et d'autres parties intéressées.

5.3 Accessibilité au public des critères d'octroi de licences

5.3.1 Lorsqu'une licence est obligatoire, les informations suivantes doivent être publiées et rendues accessibles au public:

- tous les critères d'octroi de licences;
- les délais au terme desquels une décision intervient habituellement pour faire suite à une demande;
- les modalités et conditions d'octroi de licences individuelles.

5.3.2 S'il en fait la demande, les raisons motivant un refus doivent être expliquées au demandeur.

5.4 Conditions d'octroi de licences

5.4.1 L'État Membre doit définir et appliquer des mécanismes d'octroi de licences qui facilitent l'entrée sur le marché et qui permettent de lever progressivement les obstacles à la concurrence et à l'émergence de nouveaux services.

5.4.2 Les conditions d'octroi de licences doivent être objectivement justifiées, proportionnées, non discriminatoires et transparentes.

5.4.3 Les États Membres doivent alléger ces conditions au maximum. Il serait par exemple excessivement contraignant d'exiger des candidats à l'obtention d'une autorisation générale qu'ils soumettent une trop grande quantité de renseignements (plans d'entreprises, dossiers techniques très complets, preuves de l'expérience, relevés bancaires ou informations détaillées sur l'origine du financement).

5.4.4 Toute entité qui remplit les conditions adoptées et publiées par l'État Membre est habilitée à recevoir une licence individuelle.

5.4.5 En outre, les mêmes procédures doivent s'appliquer à tous les candidats, sauf s'il existe une raison objective d'établir une distinction.

5.4.6 Les États Membres doivent fixer des échéances raisonnables pour l'examen des demandes de licence et s'y tenir.

5.4.7 Le refus de délivrer une licence ou la décision visant à modifier une licence doit être formulée en toute transparence et les motifs doivent en être communiqués officiellement au demandeur de licence.

5.4.8 Une procédure doit permettre à une entité de faire devant une institution indépendante appel d'une décision prise par l'autorité de réglementation.

5.4.9 Les licences doivent être délivrées en personne au demandeur. Elles ne peuvent être cédées à des tiers, s'il y a lieu, qu'avec le consentement préalable de l'autorité de réglementation. Cependant, une licence obtenue par le jeu de la concurrence ou au terme d'un appel d'offres ne peut être cessible, sauf si le demandeur a prévenu de son intention de créer une société, dont il serait le seul propriétaire, pour mener les activités faisant l'objet de la licence.

5.4.10 Les États Membres doivent fixer à la licence une période de validité maximale et indiquer les conditions de son renouvellement.

5.4.11 Les États Membres doivent promouvoir le principe de la neutralité technologique et doivent éviter d'imposer des limites au service offert sur un réseau sauf en cas de sauvegarde de l'ordre public et des bonnes mœurs.

5.4.12 Les États Membres doivent faire en sorte que les objectifs de service universel énoncés dans les conditions de licence ne découragent pas la concurrence.

5.4.13 Les États Membres doivent éviter d'accorder des licences comportant une clause d'exclusivité, sauf si cela est justifié par la législation ou la politique nationale, par la pénurie de ressources ou par d'autres raisons pertinentes.

5.4.14 Pour tenir compte d'éventuelles avancées technologiques, le régime d'octroi de licences doit inclure des dispositions visant à faciliter la révision des conditions d'obtention d'une licence lorsque des progrès technologiques ont des répercussions sur l'exploitation en cours.

5.4.15 Les conditions de licence sont considérées comme fixes au moment de la délivrance officielle de la licence. S'il devient par la suite nécessaire de les modifier, l'accord doit obliger l'État Membre ou le détenteur de licence à prévenir l'autre partie, dans des délais raisonnables et de manière appropriée, des éventuelles modifications, avant qu'elles ne soient mises en oeuvre.

5.4.16 L'accord de licence ne doit pas obliger le détenteur à adhérer à des conditions non précisées figurant dans un accord distinct conclu entre le régulateur et un tiers, à moins que ces conditions ne soient intégralement reprises dans la licence.

5.5 Révision, résiliation et dénonciation de licences

5.5.1 Lorsqu'un détenteur de licence ne satisfait pas à une condition de la licence, l'ANR peut retirer, modifier ou suspendre la licence ou imposer, de manière proportionnée, des mesures spécifiques visant à faire respecter les modalités de la licence

5.5.2 L'ANR doit parallèlement offrir à l'entité une occasion raisonnable de donner son point de vue sur l'application de ces modalités et, sauf en cas de violations répétées de sa part, cette dernière a la possibilité, dans un certain délai, de remédier à la violation. Si tel est

le cas, l'autorité de réglementation doit, dans un certain délai, annuler ou modifier sa décision et la justifier. S'il n'est pas remédié à la violation, l'autorité de réglementation doit, dans un certain délai, après sa première intervention, confirmer sa décision et la justifier. La décision est communiquée à l'entité dans un certain délai (par exemple, une semaine).

5.5.3 L'accord de licence doit prévoir des clauses de résiliation acceptables par chaque partie.

5.6 Régime d'Autorisation

5.6.1 Certains opérateurs (par exemple les réseaux privés) peuvent être tenus d'informer le régulateur avant de fournir le service prévu (autorisation), par nécessité de se conformer à toutes les conditions d'exploitation.

5.6.2 Dans ce cas, il peut leur être demandé de patienter pendant un délai raisonnable et défini (par exemple, jusqu'à quatre semaines) avant de commencer à fournir les services auxquels s'applique l'autorisation.

5.6.3 Les informations qui peuvent être demandées sont les suivantes:

- Informations « légales » : Les particuliers peuvent être tenus de prouver qu'ils sont enregistrés à titre individuel. Cependant, si l'on a affaire à des partenariats commerciaux, ils peuvent être tenus de démontrer, en présentant une déclaration assortie d'un certificat délivré par l'instance compétente, que leur existence est juridiquement établie et que le contrat de partenariat s'applique à la fourniture de services de télécommunication. Les particuliers ou les partenariats dont l'enregistrement ou la licence a été suspendu ou révoqué ne sont pas autorisés à se faire enregistrer.
- Informations « techniques » : Les entités peuvent aussi être tenues d'informer au préalable les autorités de réglementation des services qu'elles ont l'intention de mettre en oeuvre et de fournir toutes informations prouvant leur capacité à remplir les conditions et modalités applicables à l'activité pour laquelle la licence est octroyée, à savoir:
 - une description détaillée du service proposé;
 - le projet technique indiquant quels équipements seront utilisés;
 - une indication de l'entité dont le réseau est utilisé pour assurer ce service.

5.6.4 Les ANR peuvent se réserver le droit de demander un complément d'information.

5.7 Droit de regard, mesures correctives et possibilités de recours pour autorisation

5.7.1 Si le régulateur constate qu'un opérateur ne respecte pas les conditions énoncées dans l'autorisation, il peut l'informer qu'il n'est pas autorisé à utiliser cette autorisation et/ou lui imposer de prendre des mesures pour qu'il respecte ces conditions. Le fournisseur a la possibilité de donner son point de vue sur l'application de ces conditions et de remédier aux éventuels manquements dans un délai imparti.

5.7.2 Si le fournisseur est à même de remédier à ces manquements ou lacunes dans le délai imparti, le régulateur doit annuler ou modifier sa décision initiale et justifier cette décision. Si le fournisseur n'est pas en mesure de le faire, le régulateur doit, dans un certain délai (par exemple, deux mois après sa décision initiale), confirmer et justifier sa décision. Cette deuxième décision est ensuite communiquée au fournisseur dans un certain délai (par exemple, une semaine).

5.7.3 Une procédure doit aussi être établie pour permettre à l'entité visée par la réglementation de faire appel des décisions du régulateur auprès d'une institution indépendante.

5.8 Exécution

5.8.1 Les conditions des licences doivent être exécutoires et sans ambiguïté en ce qui concerne les droits et les obligations du détenteur.

5.8.2 L'autorité de réglementation doit utiliser, si nécessaire, des méthodes raisonnables et appropriées pour faire appliquer les modalités et conditions relatives aux activités du détenteur.

5.8.3 L'accord de licence doit prévoir des dispositions qui facilitent l'application des procédures exécutoires et l'accès, en cas de nécessité, aux documents du détenteur de licence, sous réserve du respect de la vie privée et de la confidentialité.

5.8.4 L'accord de licence doit obliger l'autorité de réglementation à signaler au détenteur les violations alléguées ou présumées dont elle est informée et à lui donner le temps de mener des investigations et de prendre des mesures visant à remédier à la situation, s'il y a lieu.

5.8.5 Le détenteur de licence doit avoir la possibilité de faire connaître son opinion avant que les nouvelles modalités de l'accord de licence ne prennent effet.

5.9 Sanctions

5.9.1 En cas de non-respects des conditions des sanctions peuvent être prévues. A titre d'exemple, on peut citer:

- Amendes
- Restriction de la portée et/ou la durée de la licence
- Suspension
- Retrait

5.9.2 Lors qu'une des sanctions ci-dessus énumérées est prononcée, elle doit faire l'objet d'une large diffusion au sein des pays de la CEDEAO.

5.10 Traitement des litiges

5.10.1 Tous les litiges doivent être traités conformément aux législations nationales.

5.10.2 Toutefois, les parties peuvent faire recours auprès de l'Instance Judiciaire de la CEDEAO ou auprès de toute autre instance juridique compétente.

Annexe 4

Modèle de cadre pour l'octroi de licences

Questions fondamentales

Lorsqu'un opérateur historique est très nettement en position de force et que de nouveaux opérateurs sont susceptibles d'arriver sur le marché, il faut concilier, d'une part, les obligations réglementaires auxquelles le premier doit se conformer pour favoriser le développement d'un marché concurrentiel et, d'autre part, la nécessité pour les seconds d'avoir une activité commerciale. Parallèlement, il faut tenir compte de l'évolution rapide du secteur des télécommunications et faire en sorte que les licences offrent une marge de manoeuvre suffisante pour s'y adapter. Les modalités et conditions indiquées dans la licence définissent les obligations auxquelles les titulaires sont tenus de satisfaire.

Plusieurs options déterminent le cadre réglementaire régissant l'octroi de licences pour différents types de réseaux et de services.

1 Premièrement, il faut savoir si on doit privilégier la libéralisation en encourageant la concurrence fondée sur les infrastructures ou la concurrence fondée sur les services

Il est préférable d'encourager le plus possible la concurrence fondée sur les infrastructures, qui a l'avantage de favoriser une concurrence optimale, tout en tenant compte du développement du secteur et des grands objectifs stratégiques. Cependant, le cadre de l'octroi de licences doit aussi tenir compte de la concurrence fondée sur les services, qui permet d'accéder rapidement au marché et peut compléter les réseaux des concurrents, fondés, eux, sur les infrastructures.

2 Deuxièmement, en ce qui concerne le système d'octroi de licences proprement dit, ce dernier doit-il être "libéral", la licence de classe étant la règle, sauf lorsque les ressources sont limitées (comme le prévoit la législation récente de l'UE), ou plus "restrictif", avec une obligation de licence individuelle pour un plus grand nombre de réseaux et de services?

Il est préférable de promouvoir le plus possible le système libéral (licence de classe ou libre entrée sur le marché), sauf dans les cas suivants:

- 1) Pour la fourniture de réseaux ou de services de télécommunication: il est nécessaire de prendre en compte les ressources limitées (par exemple, les fréquences et les numéros).
- 2) Pour le déploiement de réseaux de télécommunication, il faut avoir un droit d'accès à des propriétés publiques/lieux publics/propriétés appartenant à des tiers, ou un droit de passage correspondant.
- 3) Si le gouvernement d'un pays, dans l'intérêt général, établit que le service doit être assuré selon certaines modalités.

3 Troisièmement, il faut définir la forme que revêt l'octroi de licences et préciser les conditions requises pour les différents degrés du régime d'octroi de licences et applicables aux droits et obligations du détenteur de licence

Il est souhaitable que le régime le plus "restrictif", dans lequel des informations détaillées sont présentées au régulateur, ne soit applicable que dans les cas où une licence individuelle est requise.

Le régime plus "libéral", qui devrait viser à faciliter l'entrée sur le marché et à favoriser la concurrence, devrait donc être proportionnel au niveau d'intervention réglementaire requis. Par

exemple, les candidats à l'obtention d'une licence de classe devront fournir des informations plus détaillées que ceux qui ne présentent qu'une demande d'enregistrement.

4 Quatrièmement, il faut établir une hiérarchie entre les droits et les obligations des détenteurs de licence et la représentation juridique de ces droits et obligations

Les possibilités sont les suivantes:

- a) conserver le modèle actuel de licence, dans lequel la protection du consommateur, la tarification et la conformité à la réglementation font partie intégrante de la licence;
- b) passer de ce modèle à des licences brèves et concises, et faire figurer les informations détaillées dans des règlements séparés.

Il est recommandé que la licence soit la plus brève et la plus concise possible, et que les droits et obligations à caractère général figurent dans des nomenclatures ou des règlements séparés, ceci afin d'encourager la transparence et de garantir l'égalité de traitement.

Les décisions correspondantes déterminent le régime d'octroi de licences.

Compte tenu des questions fondamentales évoquées plus haut et des réalités du marché, nous proposons un cadre d'octroi de licences adapté à ces réalités et qui vise à mettre en place la structure de marché recherchée. Ce cadre tend à ne privilégier aucune technologie et à être indépendant de la technologie d'accès (par exemple, l'accès hertzien fixe) pour pouvoir s'adapter à la convergence et aux nouvelles technologies.

Dans le régime d'octroi de licences proposé, on distingue trois niveaux d'intervention réglementaire: licence individuelle, licence générale et enregistrement. Pour que le marché reste favorable à l'investissement, les informations que les candidats doivent fournir varient en fonction de la demande présentée.

Les différents types de réseaux, services et technologies définis dans l'Accord de l'OMC sur les télécommunications de base sont inclus dans cette classification des licences. Vous trouverez ci-joint un tableau indiquant la situation des différents réseaux, services et technologies.

La structure proposée se présente comme suit:

1 Fournisseurs d'infrastructures publiques fixes (exploitants fournisseurs d'infrastructures)

Définition: Propriétaires de tout ou partie de l'infrastructure réseau (par exemple stations VSAT, infrastructure en câble, câbles sous-marins, lignes louées, etc.) qu'ils peuvent soit utiliser eux-mêmes (auquel cas ils doivent formuler une demande, par exemple pour obtenir une licence en tant que fournisseur de service téléphonique public), soit mettre, en totalité ou en partie, à la disposition d'autres exploitants (par exemple par le partage de lignes, la location de lignes ou de fibre non utilisée).

Solution recommandée: Licences individuelles, à cause de leur impact potentiel sur le développement du secteur et du pays et de la nécessité d'encourager la concurrence fondée sur les infrastructures.

Conditions à remplir: Ces fournisseurs d'infrastructures publiques devraient bénéficier de droits pour l'utilisation des installations publiques et du droit de passage. Ils peuvent en retour être assujettis à l'obligation d'ouvrir leur réseau (ONP) ainsi qu'à des obligations qui devront être définies dans la future politique de service universel devant être élaborée par le Ministère (prévoyant, par exemple, des obligations en matière de desserte nationale, régionale ou en zone rurale, de déploiement du réseau, de contributions à un éventuel Fonds pour le service universel, etc.).

Informations demandées: L'autorité de réglementation doit s'assurer que les fournisseurs sont en mesure de satisfaire aux exigences. Il est conseillé d'exiger de ces opérateurs qu'ils fournissent des informations complètes sur les plans juridique, technique, financier et économique.

2 Fournisseurs de services de téléphonie publique fixe

Définition: Fournisseurs de services de téléphonie publique qui n'utilisent pas nécessairement la totalité des infrastructures ou n'en sont pas forcément propriétaires. Ces fournisseurs de services devraient au moins posséder leurs propres équipements de commutation ou d'autres équipements essentiels, par exemple une passerelle IP (pour la téléphonie IP).

Solution recommandée: Licence individuelle. Il faut en effet s'assurer que les services fournis au public sont conformes aux lignes directrices, modalités et conditions fixées par le gouvernement et que les fournisseurs de ces services contribuent aussi au développement du pays et du secteur.

Conditions à remplir: A la lumière des objectifs fixés dans la déclaration de politique générale du Ministère et pour contrôler qu'ils contribuent à la réalisation d'objectifs ambitieux de politique publique (par exemple, augmenter le taux de pénétration des services de téléphonie vocale utilisant le RTPC, etc.), ces opérateurs peuvent être soumis à certaines obligations de service universel. De plus amples détails à ce sujet sont donnés dans la politique de service universel devant être définie par le Ministère.

Informations demandées: L'ANR doit s'assurer que ces fournisseurs sont en mesure de satisfaire aux conditions demandées. Il est conseillé d'exiger de cette catégorie d'opérateurs qu'ils fournissent des informations complètes sur les plans juridique, technique, financier et économique.

3 Services à valeur ajoutée

Définition: On entend par services à valeur ajoutée les services évolués ou les services de données et/ou vocaux à valeur ajoutée (ce qui inclut par exemple, la création et la gestion des services vocaux pour des groupes fermés d'utilisateurs tels que les réseaux d'entreprise, mais exclut les services de téléphonie publique) qui jouent sur le format, le contenu, le code ou le protocole de l'information pour fournir à l'utilisateur d'autres informations, ou qui impliquent une interaction entre l'abonné et l'information stockée. Ces services peuvent aussi inclure, entre autres, les services informatiques et de traitement de données, les services de données, d'information et d'échange, et les services de vérification de cartes de crédit. A titre indicatif, les services actuels relevant de cette catégorie sont les suivants: audiotex, messagerie vocale, courrier électronique, services de données fixes, X25, relais de trame, réseaux privés virtuels, services Internet et services d'accès, vidéotexte, accès aux bases de données, télécopie, télex, télétexte et échange de données informatisé (EDI). L'autorité de réglementation se réserve le droit de qualifier tout autre service de service à valeur ajoutée.

Solution recommandée: Licence de classe. Il faut en effet s'assurer que les réseaux sont mis en place et déployés et utilisent des équipements homologués. Les fournisseurs de services devraient être assujettis à un minimum de droits et d'obligations, tels que la possibilité d'obtenir des équipements auprès des fournisseurs d'infrastructures publiques (par exemple, en ce qui concerne la connectivité internationale ou les lignes louées). Ils devraient être tenus de s'acquitter des redevances en fonction des bénéfices que leur rapporte l'exploitation commerciale des services, et de respecter la réglementation relative à la protection du consommateur. La licence de classe est le meilleur moyen d'y parvenir.

Informations demandées: Les droits et obligations cités plus haut justifient que l'on exige des fournisseurs des renseignements d'ordre juridique, financier et technique. Il faut cependant tenir compte du fait que les fournisseurs de services à valeur ajoutée ont un impact moindre sur le marché et ne devraient donc pas être tenus de fournir des informations aussi détaillées que celles qui sont mentionnées plus haut.

4 *Revendeurs (sans équipements de commutation)*

Définition: Fournisseurs qui revendent des services ou du trafic de télécommunications publiques (autrement dit, qui achètent à des tarifs de gros des minutes à un autre fournisseur de services pour les revendre à l'utilisateur final).

Solution recommandée: Inscription sur un registre spécial des revendeurs. En effet, la revente de services, qui fait baisser les prix et fait l'objet de campagnes de marketing, va attirer de nouveaux abonnés. Il faudra donc prévoir des moyens de protéger les consommateurs, qui pourront déposer plainte contre les opérateurs auprès d'un organisme compétent, par exemple de l'autorité de réglementation, laquelle sera juridiquement fondée à sanctionner toute activité frauduleuse de ces fournisseurs de services.

Conditions applicables: Les revendeurs qui fournissent des services en utilisant leurs propres équipements de commutation sont définis comme étant des fournisseurs de services téléphoniques publics fixes et relèvent du régime de la licence individuelle.

Informations demandées: Informations d'ordre juridique et financier uniquement.

5 *Réseaux privés*

Définition: S'applique à ceux qui créent et entretiennent des réseaux pour leur propre usage⁷³. Les services offerts ne devraient pas être à usage commercial et devraient exclusivement desservir les entités, physiques ou juridiques, qui installent, exploitent, gèrent et utilisent leur propre réseau. Cette définition exclut les réseaux installés dans des logements ou des bâtiments, auxquels ne s'applique aucune condition d'octroi de licences.

Solution recommandée: L'enregistrement, ce qui permet: de suivre l'évolution du déploiement du réseau privé et de ses utilisations; de s'assurer que seuls les membres du groupe fermé d'utilisateurs sont autorisés à utiliser le réseau; de veiller à ce que le réseau ne soit pas loué ou vendu à des tiers; et, enfin, de s'assurer que ce réseau et ces services ne sont pas utilisés pour contourner les opérateurs du RTPC.

Conditions applicables: Les seules contraintes auxquelles ces réseaux sont assujettis concernent l'homologation des équipements et l'obligation de ne pas causer de brouillages en cas d'utilisation d'équipements de radiocommunication (par exemple, systèmes Wi-Fi).

Informations demandées: Tous les candidats doivent soumettre des informations d'ordre juridique et technique, qui serviront à vérifier que le réseau est utilisé à des fins privées.

⁷³ Les Meilleures pratiques internationales montrent que "à usage personnel" est généralement interprété comme incluant des utilisateurs qui partagent une même activité et des opérateurs appartenant à une organisation formée par ce groupe d'utilisateurs dans le but précis de faire progresser cette activité commune.

Régime d'octroi de licences – Tableau récapitulatif

Type d'infrastructure et/ou de service fourni	Réseaux et services pris en charge	Licence exigée	Informations demandées	Licences existantes
Fournisseurs d'infrastructures publiques (exploitants fournisseurs d'infrastructures) – sur le plan local – sur le plan national – sur le plan international <i>Cette catégorie comprend les propriétaires et fournisseurs de tout ou partie de l'infrastructure de réseau nécessaire pour acheminer les signaux de communication: VSAT, câblage, câbles sous-marins, lignes louées, etc., qu'ils peuvent, soit utiliser eux-mêmes, soit mettre, en totalité ou en partie, à la disposition d'autres exploitants (par exemple, par le partage de lignes, la location de lignes, la fibre non utilisée).</i> <i>Ces fournisseurs d'infrastructures publiques doivent bénéficier de certains droits (utilisation d'installations publiques, droit de passage) et peuvent, en échange, se voir imposer l'obligation d'ouvrir leur réseau ainsi que des obligations définies dans la future politique de service universel devant être élaborée par le Ministère (prévoyant par exemple des obligations en matière de desserte nationale, régionale ou en zone rurale, de déploiement du réseau, et de contributions à un éventuel Fonds pour le service universel, etc.).</i> <i>De telles obligations impliquent que l'autorité nationale de réglementation s'assure que les fournisseurs sont en mesure de remplir les conditions demandées.</i>	Services de circuits loués (y compris les circuits loués point à point ou point à multipoint, ainsi que le câblage et les équipements locaux, nationaux, internationaux) Stations terriennes passerelles Réseaux VSAT Réseaux à accès hertzien fixe	Individuelle	Juridiques Financières Economiques Commerciales Techniques	Licence pour la téléphonie fixe et mobile

Type d'infrastructure et/ou de service fourni	Réseaux et services pris en charge	Licence exigée	Informations demandées	Licences existantes
Fournisseurs de service de téléphonie publique – Sur le plan local – Sur le plan national – Sur le plan international <i>Cette catégorie comprend les fournisseurs de services de téléphonie vocale publique qui n'utilisent pas nécessairement eux-mêmes la totalité des infrastructures ou n'en sont pas forcément propriétaires. Ils doivent cependant au moins posséder leurs propres équipements de commutation ou d'autres équipements essentiels comme les passerelles IP (pour la téléphonie IP) et peuvent ainsi être assujettis à des obligations de service universel, concernant par exemple le déploiement et la zone desservie, en fonction de la future politique de service universel qui doit être définie par le Ministère. De telles obligations impliquent que l'autorité de réglementation s'assure que les fournisseurs sont en mesure de remplir les conditions.</i>	RTPC Téléphonie vocale Téléphonie IP	Individuelle	Juridiques Financières Economiques Commerciales Techniques	Licence de téléphonie fixe et mobile

Type d'infrastructure et/ou de service fourni	Réseaux et services pris en charge	Licence exigée	Informations demandées	Licences existantes
Services à valeur ajoutée <i>Par services à valeur ajoutée, on entend les services évolués de données et/ou de téléphonie vocale ou à valeur ajoutée (ce qui inclut la création et la gestion des services vocaux pour des groupes fermés d'utilisateurs tels que les réseaux d'entreprise, mais exclut les services de téléphonie vocale publique), qui jouent sur le format, le contenu, le code ou le protocole d'information pour fournir à l'utilisateur d'autres informations, ou qui impliquent une interaction entre l'abonné et l'information stockée.</i>	Services informatiques et de traitement de données, services de données, services d'information et d'échange, services de vérification de carte de crédit et fournisseurs de services Internet. <i>Exemples de services actuels à valeur ajoutée:</i> audiotex, messagerie vocale, courrier électronique, services de données fixes, X25, relais de trame, réseaux privés virtuels, services d'accès et services Internet, vidéotexte, accès à des bases de données, télécopie, télex, télétexte, EDI (échange de données informatisées)	Licence générale	Juridiques Financières Techniques	Licence pour données (certains des nouveaux services)

Type d'infrastructure et/ou de service fourni	Réseaux et services pris en charge	Licence exigée	Informations demandées	Licences existantes
Revendeurs (sans équipements de commutation) Fournisseurs qui revendent des services ou du trafic de télécommunications publiques (c'est-à-dire des fournisseurs de cartes téléphoniques qui achètent des minutes à un autre prestataire, à un prix de gros, pour les revendre à l'utilisateur final). <i>NOTE – Les revendeurs qui fournissent des services en utilisant leurs propres équipements de commutation sont définis comme étant des fournisseurs de service de téléphonie publique fixe et relèvent du régime de la licence individuelle.</i>	Fournisseurs de cartes téléphoniques	Registre des revendeurs	Légales Financières <i>(NOTE – L'autorité de réglementation peut exiger des fournisseurs de cartes téléphoniques prépayées qu'ils acquièrent des bons)</i>	Aucune actuellement

Type d'infrastructure et/ou de service fourni	Réseaux et services pris en charge	Licence exigée	Informations demandées	Licences existantes
Réseaux privés <i>Cette classification s'applique à ceux qui créent et entretiennent des réseaux pour leur propre usage⁷⁴. Ces services ne devraient pas être à usage commercial et devraient desservir exclusivement les entités, physiques ou juridiques, qui installent, exploitent, gèrent et utilisent ce réseau..</i> <i>Cette définition exclut les réseaux installés dans un logement ou un bâtiment, auxquels les conditions de licence ne s'appliquent pas. Les seules contraintes imposées à ces réseaux sont liées à l'homologation des équipements utilisés et à l'obligation de ne pas causer de brouillage en cas d'utilisation d'équipements de radiocommunication (par exemple, systèmes Wi-Fi).</i>	Tous les services à usage commercial et autre que public	Registre des réseaux privés (selon que l'ANR souhaite prélever des "redevances réglementaires"). <i>NOTE – Une licence générale justifierait le paiement de telles redevances. L'enregistrement n'entraînerait la perception que d'une redevance d'enregistrement.</i>	Juridiques Techniques	Non réglementés actuellement dans beaucoup de pays

⁷⁴ Les Meilleures pratiques internationales montrent que "à usage personnel" est généralement interprété comme incluant des utilisateurs qui partagent une même activité et des opérateurs appartenant à une organisation formée par ce groupe d'utilisateurs dans le but précis de faire progresser cette activité commune.

Annexe 5

Exemples de dispositions applicables aux licences

Recommandation

Pour l'élaboration de licences, qu'elles soient individuelles ou de classe, en fonction de la classification retenue (octroi de licences fondé sur les infrastructures, par opposition à fondé sur les services, ou fondé sur les services, ou technologiquement neutre), il faut garder présent à l'esprit qu'un ensemble de modalités et conditions doivent être applicables à toutes les licences. Il existe en outre des modalités et conditions applicables à certaines situations (par exemple, pour contrôler l'opérateur en position dominante), à certains fournisseurs de services (par exemple, GMPCS), et d'autres qui sont liées à l'utilisation de ressources limitées (par exemple, en matière d'utilisation du spectre, de numérotage ou de droits de passage). Le tableau suivant donne des exemples de dispositions applicables aux licences, conformes aux meilleures pratiques en vigueur dans le monde entier.

Exemples de dispositions applicables aux licences

Condition N°	Rubrique	Objet
Partie I – Dispositions générales		
1	Définitions	Définit le sens attribué à certains termes utilisés dans l'accord de licence.
2	Portée de la licence	Définit le bénéficiaire de la licence, la nature de la licence, les obligations du bénéficiaire et celles qui découlent de tous les éventuels changements concernant le droit de regard exercé sur le détenteur.
3	Redevance de licence	Nécessité pour le détenteur de s'acquitter d'une redevance pour bénéficier de la licence.
4	Fourniture de l'information	Précise la façon dont les informations demandées par l'ANR peuvent être obtenues et oblige le détenteur à donner suite aux demandes et à fournir toutes les informations ou l'assistance demandées. Il s'agit là d'une condition essentielle dans la mesure où ces informations permettront à l'ANR de prendre des décisions dans l'intérêt des utilisateurs et de l'ensemble du marché.
5	Conformité	Le détenteur de licence doit se conformer à toutes les directives publiées par l'ANR ou établies par la législation.
6	Concurrence loyale	Tous les détenteurs de licence doivent avoir un comportement loyal et ne pas se livrer à des pratiques anticoncurrentielles.
7	Mauvais usage des informations	Les détenteurs de licence doivent traiter l'information reçue de façon à ce qu'elle ne soit pas utilisée à leur profit ou à celui de compagnies qui leur seraient affiliées.

Condition N°	Rubrique	Objet
8	Exceptions et restrictions	Il est tenu pour établi que le détenteur de licence ne ménagera aucun effort pour se conformer aux dispositions de la licence et à toutes les directives données par l'ANR. Cependant, s'il est empêché de s'y conformer par un cas de force majeure, il doit en informer l'ANR, en définir les conséquences sur l'obligation qui lui est faite de se conformer à la licence et expliquer comment il compte remédier à la situation. L'ANR étudiera de telles situations au cas par cas.
9	Intégrité du réseau	Le détenteur doit prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'intégrité du réseau, afin de s'assurer de la continuité des services fournis au public.
10	Intérêts du pays	Le détenteur doit prendre toutes les mesures raisonnables pour empêcher que son réseau et ses services ne soient utilisés pour nuire aux intérêts du pays.
11	Durée et renouvellement	Définit la durée de validité de la licence et établit selon quelles modalités le bénéficiaire peut demander le renouvellement de la licence.
12	Cessation du service	Détermine la manière dont le détenteur peut mettre fin à son service et les démarches qu'il doit effectuer en ce sens. Cette disposition vise à assurer la continuité du service fourni à la clientèle.
Partie II – Conditions spécifiques applicables, s'il y a lieu		
13	Obligation de service universel	Le détenteur doit satisfaire à l'obligation de service universel spécifiée par l'Etat à l'ANR et doit se conformer à toute directive y relative susceptible d'être publiée par l'ANR. Cette disposition traite aussi de la création éventuelle d'un Fonds pour faire face au coût de la fourniture du service universel.
14	Appels d'urgence	Le détenteur de licence doit fournir un service d'appels d'urgence et s'assurer que les indicatifs "112" et "999" sont utilisés exclusivement pour de tels appels.
15	Consultation d'annuaire	Le détenteur de licence doit donner à ses clients accès à tout service de consultation d'annuaire offert par un opérateur en possession d'une licence et doit contribuer à mettre les renseignements à disposition pour la fourniture d'un tel service. Il doit aussi veiller à ne pas utiliser ces informations dans un but autre que celui-ci, et doit se conformer à la législation en vigueur sur la protection des données.

Condition N°	Rubrique	Objet
16	Publiphones	Le détenteur doit entretenir et exploiter des publiphones; cette disposition définit les services visés et les informations devant être mises à la disposition des utilisateurs. Le détenteur de licence est en outre tenu de signaler son intention de supprimer un publiphone de tel ou tel emplacement.
17	Niveaux de service	Le détenteur de licence doit présenter un programme qui définit ses objectifs pour le développement continu du réseau et des services, ainsi qu'un programme de contrôle qui évalue le degré de réalisation de ces objectifs. Le but est d'assurer le développement continu du réseau et de veiller à ce que les infrastructures et services fournis au pays soient d'un niveau optimal.
18	Protection du consommateur	Le détenteur de licence doit publier certaines informations relatives aux services qu'il fournit et aux conditions assorties, au traitement qu'il réserve aux réclamations de la clientèle, à la présentation d'une facturation détaillée et à la publication d'un code pour le règlement des différends et les cas de non-paiement des factures et de suspension de lignes. Il doit aussi élaborer un projet décrivant le niveau minimal de service qu'il entend fournir aux abonnés.
Partie III – Conditions liées à l'utilisation de ressources limitées		
19	Numérotage	Le détenteur de licence doit assurer comme il convient la maintenance des numéros qui lui sont attribués. Il lui est en outre interdit de facturer aux abonnés un numéro attribué, à moins d'y être autorisé par l'ANR.
20	Spectre des fréquences radioélectriques	Le détenteur de licence doit exploiter toutes les infrastructures utilisant des fréquences radioélectriques, y compris ses réseaux et services mobiles, de sorte à éviter de causer des brouillages à d'autres utilisateurs, et à assurer la conformité de son système aux normes internationales applicables aux émissions de rayonnements non ionisants.
21	Accès au territoire	Cette disposition donne au détenteur les compétences et droits définis dans la Loi sur les télécommunications, sous réserve de conformité avec les autres lois et codes du pays, tels que les lois sur l'aménagement du territoire.

Condition N°	Rubrique	Objet
22	Accès	L'accès au réseau et services de l'opérateur historique peut contribuer pour beaucoup à l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications. Du fait de contraintes liées au territoire et à la protection de l'environnement, il se peut que l'opérateur ne puisse accéder à un client qu'en partageant les installations ou le réseau d'un autre opérateur ou en transitant par ces installations ou ce réseau. Aux termes de cette disposition, l'opérateur historique doit, s'il le lui est demandé, fournir cet accès selon les modalités et conditions qu'il s'applique à lui-même.
Partie IV – Conditions spécifiques applicables à certains opérateurs (par exemple, aux opérateurs en position de force sur le marché)		
23	Définition de la position de force	Selon cette disposition, l'ANR peut appliquer les conditions figurant dans la Partie IV de la Licence à tout détenteur de licence qui est en position de force sur un marché, conformément à la Section 5 de la Loi sur les télécommunications.
24	Egalité d'accès	Lorsqu'un autre opérateur le lui demande, le détenteur de licence doit accorder "l'égalité d'accès" – autrement dit, permettre à l'autre opérateur d'accéder à ses clients en utilisant son réseau et des méthodes définies dans la licence. Cette disposition vise à faciliter l'entrée sur le marché de fournisseurs de services concurrentiels dont les services peuvent être utilisés par les abonnés qui doivent composer un indicatif ou un préfixe abrégé.
25	Interconnexion	Il s'agit d'une disposition fondamentale, selon laquelle les nouveaux concurrents peuvent s'appuyer sur le réseau du détenteur de licence pour desservir leurs abonnés. Cette disposition accélère le déploiement de la concurrence avant que les nouveaux arrivants ne construisent le réseau dont ils ont besoin. L'interconnexion est aussi un moyen de développer la concurrence entre les services. Les taxes d'interconnexion appliquées par le détenteur de licence doivent être non discriminatoires et orientées vers les coûts.
26	Circuits loués	L'un des éléments clés qui permettent aux nouveaux venus de se livrer concurrence est la capacité d'offrir une gamme complète de services. La possibilité d'acheter à prix de gros des lignes louées (à des conditions qui ne sont pas moins favorables que celles qui sont proposées par le détenteur de licence aux entreprises associées ou aux filiales) est à cet égard un élément important. En outre, les gros clients utilisent beaucoup les lignes louées; il faut donc faire preuve de transparence et de non-discrimination en ce qui concerne les prix pratiqués à leur égard.

Condition N°	Rubrique	Objet
27	Comptes séparés	Pour aider l'ANR à faire appliquer les autres conditions, on tiendra surtout compte de la capacité du détenteur de licence à prouver qu'il ne travaille pas à perte et/ou ne bénéficie pas de subventionnements croisés. Il est donc essentiel de tenir des comptes séparés pour les différentes activités.
28	Subventions croisées	Afin d'aider les nouveaux concurrents en leur permettant de livrer concurrence à des conditions justes et équitables, cette disposition interdit la pratique des péréquations.
29	Traitement préférentiel et discrimination injustifiés	Le détenteur de licence doit traiter toutes les catégories de clients à égalité et leur proposer les mêmes modalités et conditions.
30	Ventes groupées	Il est interdit au détenteur de licence de "grouper" les services ou produits qu'il offre et d'obliger l'utilisateur ou le nouveau concurrent à acheter des produits ou services qu'il ne demande pas.
31	Régulation des prix	Le titulaire de licence doit publier des informations détaillées sur les nouveaux services ou prix, sur les réductions consenties ou les offres spéciales et doit communiquer les informations y relatives à l'ANR. L'objectif est de s'assurer que tous les changements ou nouveautés sont conformes aux obligations de transparence et de non-discrimination et que les prix sont justifiés par rapport aux coûts.