

Tendances des réformes dans les télécommunications 2002 pour une réglementation efficace

Résumé

La quatrième édition (2002) des "Tendances des réformes dans les télécommunications", dont le thème est "une réglementation efficace", est publiée à l'occasion de la Conférence mondiale de développement des télécommunications de 2002.

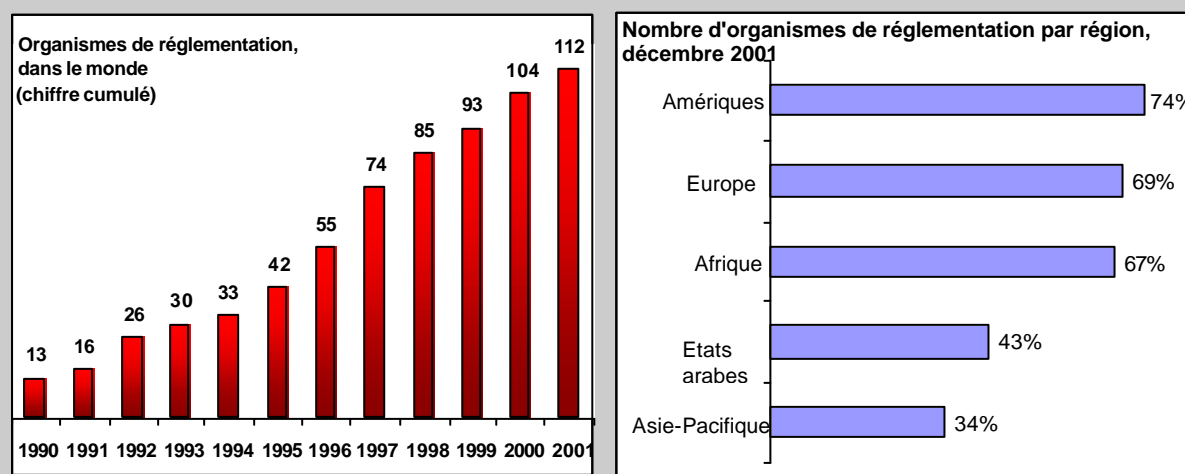
L'édition 2002 des *Tendances* brosse un tableau détaillé d'une réglementation efficace. Dans le droit fil de la tradition établie avec les éditions précédentes, ce récent rapport comporte un chapitre traitant plus particulièrement des tendances de la réforme des marchés dans le monde. Les autres portent sur la nécessité de disposer de régulateurs, le cadre institutionnel de la réglementation, les fonctions et les pouvoirs réglementaires généraux et spécifiques, la transparence et l'équité, enfin les questions de personnel et de financement.

Le présent document résume brièvement ce rapport, établi sur la base des informations rassemblées auprès des pays Membres par l'intermédiaire d'enquêtes annuelles réalisées par l'UIT sur la réglementation ainsi que des cinq études de cas menées sur le thème d'une réglementation efficace par le BDT en 2001 et concernant les pays suivants: Brésil, Botswana, Maroc, Pérou et Singapour. Les lignes qui suivent définissent certains des moyens qui permettent d'obtenir une réglementation efficace et transparente.

Introduction

Pourquoi une réglementation efficace? Au cours de la dernière décennie, la réforme du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) a entraîné des changements radicaux au niveau des réglementations et des institutions. La multiplication des instances de réglementation des télécommunications et des industries apparentées est l'une des plus frappantes de ces mutations. Plus de 110 pays du monde disposent désormais d'instances de réglementation, et beaucoup d'autres envisagent de venir grossir leurs rangs à brève échéance. Cette multiplication des instances de réglementation tient à ce que les nations reconnaissent désormais que l'un des objectifs les plus fondamentaux qui sous-tendent toute démarche de réforme du secteur des TIC consiste à mettre en place une instance de réglementation efficace et transparente.

Figure 1: Organismes de réglementation dans le monde et par région



Source: UIT, base de données sur la réglementation des télécommunications dans le monde, 2001.

On peut dire qu'à de nombreux égards les instances de réglementation sont comparables à ces phares dont les éclats lumineux percent la nuit et permettent aux marins d'arriver à bon port. Leur

présence signale l'existence d'un marché sur lequel la réglementation des investissements, par sa clarté, est gage de sécurité, d'équité, de transparence. Certes, pour poursuivre notre analogie, les régulateurs eux-mêmes ne naviguent pas dans les eaux du commerce et des échanges et n'empruntent pas les "voies de circulation" des réseaux et services TIC, pas plus qu'ils ne vendent des produits ou des services, mais leur existence même, comme celle d'un phare, rassure, et suscite une atmosphère propice dans laquelle d'autres peuvent naviguer, commercer et vendre. Alors, des réseaux se créent, de nouveaux services sont inaugurés, de nouveaux emplois sont offerts, la clientèle est satisfaite. Ainsi, pour illustrer la couverture de cette récente édition des *Tendances des réformes dans les télécommunications*, notre choix s'est porté sur un phare.

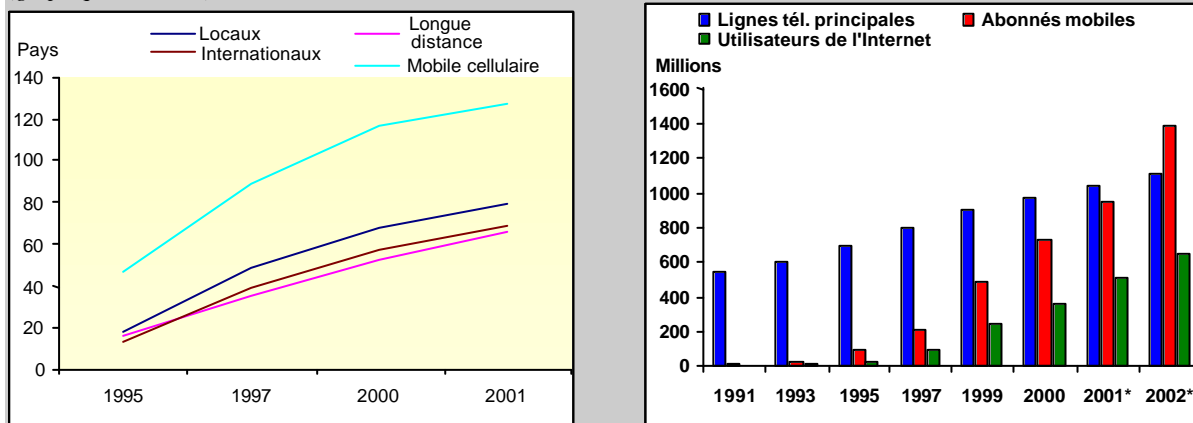
La réforme du secteur

La réforme du secteur des télécommunications est désormais un leitmotiv pour les Etats Membres de l'UIT, dont la majorité a, à tout le moins, amorcé un tel programme, lorsqu'ils ne se sont pas pleinement engagés sur la voie de la réforme elle-même. Cette dynamique de réforme, qui s'est cristallisée pendant les années 90, s'est maintenue à l'aube du siècle nouveau, alors même que la flambée économique des années 90, dans de nombreux pays, faisait place à une stagnation, voire à un fléchissement. S'il est vrai que les perspectives économiques moins souriantes de l'année 2001 se sont répercutées sur la restructuration sectorielle - notamment au niveau des privatisations et des ventes aux enchères de fréquences prévues - les gouvernements demeurent résolus à ouvrir les marchés à la concurrence afin de mieux s'acquitter de leur mission de service universel.

De plus en plus, on réalise que la valeur des actifs d'une nation dans le secteur des TIC dépend directement de la vigueur des programmes de réforme sectorielle. Par ailleurs, dans le monde, la croissance du nombre des abonnés aux services TIC se poursuit, plus particulièrement en ce qui concerne le cellulaire mobile et l'accès à l'Internet. Ces services sont désormais, pour l'essentiel, assurés dans des conditions de concurrence qui imposent l'existence d'une réglementation efficace et susceptible d'assurer l'équité et la transparence sur le marché. Plus simplement, pour s'engager, aussi bien auprès des opérateurs historiques qu'auprès des nouveaux venus, les investisseurs demandent la sécurité que confère un ensemble de réformes sectorielles solides. Plus que jamais, les pays réalisent que les efforts de promotion du secteur des TIC sont inexorablement liés à la réforme.

Figure 2: L'expansion se poursuit inexorablement

Intensification de la concurrence dans certains services (graphique de gauche) et augmentation du nombre d'abonnés (graphique de droite)



Source: UIT, base de données sur la réglementation des télécommunications dans le monde, 2001.

A l'époque où l'on a commencé d'autoriser la concurrence pour un nombre croissant de services, il est vite apparu qu'il n'était pas possible de déclarer simplement l'ouverture des marchés et de laisser ensuite les choses suivre leur cours. De fait, dans de nombreux pays, pour ne pas dire dans la

plupart des pays - particulièrement dans le cas des pays de longue tradition de monopole d'Etat des télécommunications - il aurait été difficile de parler ne serait-ce que de l'existence de *marchés* fonctionnant véritablement. Dans ces pays, les télécommunications étaient un service public, et non pas un service régi par les forces du marché. Il ne suffisait pas de déclarer simplement que le secteur des télécommunications était "régé par la concurrence" pour attirer de nouveaux opérateurs, à supposer que le marché puisse effectivement accepter des concurrents.

Peu à peu, le rôle d'intervention et d'orientation des pouvoirs publics est apparu nécessaire dans presque tous les pays - y compris les pays développés - tout au moins pour faciliter la concurrence au point d'en assurer l'existence naturelle. D'ailleurs, les questions les plus pressantes sur le plan de la concurrence - ainsi de l'interconnexion, de l'octroi des licences et de la détermination des prix - appelaient de hautes compétences en matière de réglementation. C'est dire que la présence des régulateurs s'imposait *de plus en plus*, et non pas de moins en moins.

Pour de nombreux régulateurs, pareille situation reflète simplement une phase de transition, qui annonce la concurrence parfaite. Pourtant, même sur les marchés où certains services (par exemple, services mobiles et téléphonie vocale longue distance) sont assurés dans des conditions de pleine concurrence, les instances de réglementation ne sont certainement pas devenues caduques: simplement, leur rôle peut avoir évolué. Alors que les marchés préconcurrentiels pouvaient nécessiter des réglementations écrites, détaillées et mûrement pensées imposant aux agents économiques un comportement précis, on peut dire que, sur un marché pleinement ouvert à la concurrence, c'est plutôt une démarche d'arbitrage qui convient, une intervention n'étant requise que lorsque les forces du marché sont inadéquates et n'assurent pas la protection de la concurrence ou la concrétisation des objectifs nationaux. Par ailleurs, les régulateurs ont de plus en plus souvent pour mission d'assurer le service universel et de mettre en oeuvre des programmes de qualité de service - de sorte que leur existence est de plus en plus nécessaire.

Comme la quasi-totalité des pays du monde autorisent la concurrence dans au moins certains sous-secteurs des services de télécommunication, et comme un nombre croissant de programmes nationaux de réforme sectorielle sont définis sur la base des besoins des consommateurs, trois questions fondamentales se posent aux pouvoirs publics:

- 1) Comment définir "la réglementation" nécessaire sur un marché en fonction de sa phase de transition vers la libre concurrence?
- 2) Quelle est la meilleure approche institutionnelle à adopter, compte tenu des conditions spécifiques du marché du pays considéré?
- 3) Comment l'Etat doit-il faire en sorte que les besoins des consommateurs soient satisfaits?

Nouvelles institutions réglementaires

De plus en plus, les pays répondent à ce type de question par des moyens législatifs, ayant pour effet soit de créer de nouvelles instances de réglementation, soit de réformer les instances existantes. Naturellement, un pays ayant tout récemment abandonné le modèle monopolistique des PTT traditionnelles pour se doter d'un premier opérateur commercial, peut devoir se doter, pour la première fois, d'une instance de réglementation. Mais, même dans les pays où il existe des organismes de réglementation, on observe une démarche de réexamen des structures et des attributions de ces organismes, dans le souci de réagir à l'évolution que l'on perçoit sur le marché, notamment à la "convergence" des services vocaux, des services de données et des services multimédias.

De plus en plus, les pays se tournent vers des institutions spécialisées, voire technocratiques. Dans de nombreux cas, il s'agit d'instances ou de services indépendants, placés sous la direction de commissaires ou de hauts responsables. Parfois, ces organismes, tout en relevant d'un ministère, conservent une certaine autonomie. Mais en tout état de cause, les instances de réglementation ont

pour mission de rassembler et de mobiliser les compétences spécialisées dont les nations ont besoin pour faciliter et favoriser l'expansion de marchés des télécommunications totalement ouverts à la concurrence.

Comme nous le soulignons dans le rapport, ces institutions sont spécifiquement créées en vue de la mise en place de systèmes de réglementation efficaces et indépendants, offrant des conditions optimales pour les investissements privés dans le domaine de l'infrastructure et des services. A cet égard, l'une des plus importantes de ces conditions est la stabilité de la réglementation. Le Chapitre 2 des *"Tendances"* souligne que les investisseurs doivent avoir l'assurance qu'ils ne subiront aucun type d'expropriation directe ou "administrative" suite à une série de décisions arbitraires, partisans ou simplement excessives. Les investisseurs veulent de la clarté dans les politiques, de l'équité dans la mise en oeuvre de ces politiques, de la régularité dans l'application des règlements.

La concurrence et les investissements privés sont considérés, tout particulièrement dans le monde en développement, comme deux outils de réalisation des objectifs sociaux et économiques (concrétisation du principe d'accès universel, introduction de nouvelles techniques large bande susceptibles d'entraîner des gains de productivité dans l'ensemble de l'économie, etc. On attend des organismes de réglementation, dans la plupart des pays du monde, que ces grands objectifs sociaux fassent partie intégrante de leur démarche, laquelle doit être inspirée par *l'intérêt public*.

Se pose alors la grande question, que traite précisément la nouvelle édition des *"Tendances"* de savoir comment conférer aux instances de réglementation une efficacité et une transparence suffisantes pour que pareille mission soit remplie.

Efficacité

Pour assurer l'efficacité des instances de réglementation, les pouvoirs publics d'un pays peuvent:

Définir clairement la mission de l'instance de réglementation. L'instrument d'habilitation doit préciser clairement ce que l'Etat attend de l'instance de réglementation, ce qu'elle ne peut pas faire, comment elle doit s'acquitter de sa mission et sur quelles bases juridiques repose son autorité exécutoire.

Fournir des ressources humaines et financières suffisantes. Aucune instance de réglementation ne peut devenir ou rester efficace avec des ressources humaines ou financières insuffisantes. La capacité d'autonomie d'une instance de réglementation dépend aussi bien de son propre encadrement que du service public dont elle dépend. Dans l'idéal, l'instrument d'habilitation doit définir les critères de base du recrutement des cadres et des fonctionnaires, ainsi que le financement de l'organisme par diverses sources, notamment par voie de redevance. Mais la Direction de l'instance est tout aussi responsable de l'efficacité et de la fiabilité de son personnel, ainsi que de la gestion budgétaire.

Conférer à l'instance de réglementation des pouvoirs exécutoires suffisants. Les instances de réglementation doivent pouvoir faire en sorte que leurs décisions soient prises en compte dans la réalité, et doivent notamment avoir les moyens d'imposer des sanctions appropriées. En leur qualité de représentants de la puissance étatique et de l'ordre institué, les organismes de réglementation doivent être pris au sérieux, et leurs décisions doivent être respectées. Il n'en découle certes pas que les régulateurs ne peuvent pas dialoguer ou négocier avec les opérateurs sur des arrangements ou des accords éventuels, mais il demeure que, dans tout débat de ce type, ils doivent être en position de force. Les opérateurs, historiques ou non, ne doivent jamais pouvoir dicter leur volonté aux régulateurs.

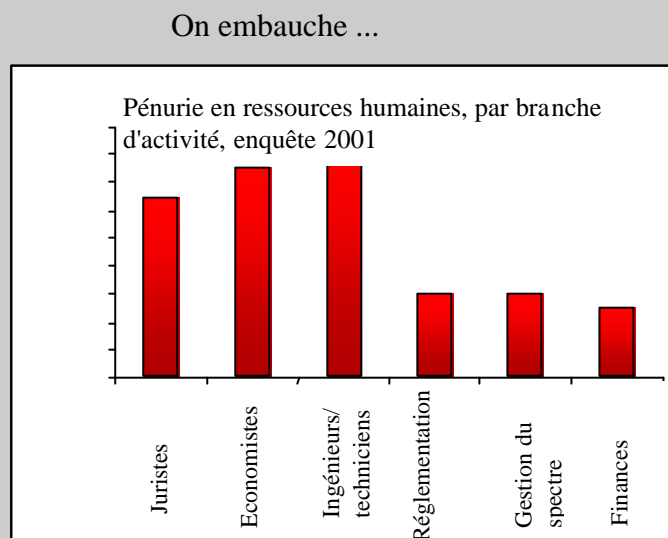
Conférer à l'instance de réglementation une souplesse administrative suffisante. Les instances de réglementation ne doivent pas être entravées par des structures bureaucratiques ou des règles

opérationnelles par trop contraignantes. Elles doivent avoir toute liberté de mobiliser les talents disponibles, aussi bien sur le plan interne qu'à l'extérieur, de la façon la plus efficace, afin d'être en mesure de décider sans délai et de façon constructive. En outre, elles doivent avoir la possibilité d'actualiser ou de revoir leurs structures administratives en fonction de l'évolution des secteurs qu'elles supervisent.

Fixer des délais et des objectifs en vue d'une prise de décisions efficace et efficiente. En matière de réglementation, la certitude procède partiellement de l'assurance que les responsables de la réglementation prendront les décisions qui s'imposent avec la célérité voulue. Cet aspect est particulièrement important en ce qui concerne les demandes de licence et autres autorisations. Lorsque l'on diffère indéfiniment la prise des décisions qu'appellent les demandes de licence, on retarde la concrétisation des objectifs nationaux que sont par exemple la promotion de la concurrence et l'expansion de l'infrastructure du réseau.

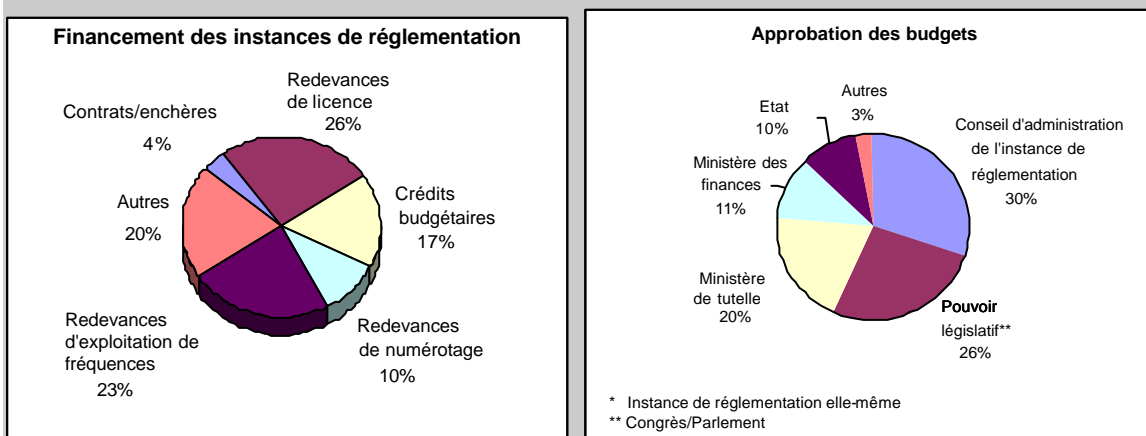
Figure 3: On embauche ...

L'enquête annuelle sur la réglementation menée par l'UIT indique que 75% des organismes de réglementation du monde - dont certains parmi les plus anciens et les plus développés - sont insuffisamment dotés en personnel.



Source: UIT, base de données sur la réglementation des télécommunications dans le monde, 2001.

Figure 4: Mécanismes de financement utilisés dans le monde, et approbation des budgets, 2001



Source: UIT, base de données sur la réglementation des télécommunications dans le monde, 2001.

Indépendance

Dans le vocabulaire de la réglementation, la notion d'indépendance réglementaire est certainement l'une de celles qui ont fait couler le plus d'encre et peut-être sur lesquelles on s'accorde le moins. Apparemment, c'est également celle qui déforme le plus le miroir de la culture politique: tel élément considéré comme décisif dans un pays pourra être jugé peu pratique, peu avisé, voire exclu dans un autre.

Mais il demeure qu'aux fins de l'analyse on peut dégager certains éléments communs, sans aucun jugement de valeur quant aux retombées éventuelles. On peut dire ainsi qu'il y a - au moins - trois niveaux d'indépendance:

- 1) Indépendance économique.
- 2) Indépendance politique ou insensibilité à toute ingérence partisane étroite.
- 3) Indépendance intrinsèque².

Au bout du compte, l'efficacité, la crédibilité et l'indépendance se renforcent donc mutuellement, pour ainsi dire. Dans de nombreux pays, l'instance de réglementation sera totalement indépendante dans son action pour autant qu'elle s'acquitte de sa mission avec efficacité et qu'elle prenne des décisions mûrement réfléchies sans outre-passer son autorité juridique et réglementaire. A l'inverse, une instance de réglementation qui manquera régulièrement à ses obligations de résultat perdra inévitablement son indépendance, soit en devenant elle-même sujette à une autorité réglementaire, soit en étant remplacée par une autre instance ou un autre service public qui viendra en quelque sorte combler le vide et s'arroger ses pouvoirs. De même, aucune institution, aucune instance ne peut être véritablement efficace si son action est constamment entravée par l'insuffisance de ses ressources ou par des ingérences politiques ou bien encore si elle est soupçonnée, à tort ou à raison, de manque d'intégrité dans ses relations avec un opérateur qui lui est subordonné.

Il est un thème qui revient constamment dans ce rapport: celui de la transparence, dont l'importance est décisive dans les efforts déployés pour maintenir à la fois l'efficacité et l'indépendance. Une instance de réglementation qui veille scrupuleusement à la régularité des procédures et à la transparence n'a rien à dissimuler. Un tel organisme peut arrêter ces décisions sur la plus large base possible de facteurs et de considérations. Il est en mesure de défendre ses décisions sur la base d'une tradition longuement et publiquement établie. En cette époque de création et de transmission rapide de l'information, les instances de réglementation ont de plus en plus la possibilité d'agir avec transparence et diligence, utilisant les sites web et tous les moyens à leur disposition pour informer au jour le jour l'ensemble des agents économiques, des responsables de l'administration centrale et des consommateurs.

Tendances mondiales et variations nationales

Il n'existe pas de recette ou de modèle unique pour parvenir à l'efficacité et à l'indépendance dans la fonction réglementaire. Les instances de réglementation ne sont pas le produit d'un phénomène de génération spontanée, mais elles procèdent plutôt de conjonctions de conditions politiques, sociales, juridiques et économiques qui se produisent en des points déterminés du "vecteur-temps" dans les différents pays. Les priorités nationales et même les approches culturelles des grandes questions qui font intervenir si directement la diffusion du pouvoir et de l'autorité dans les gouvernements - et entre les gouvernements et l'industrie privée - varient généralement d'un pays à l'autre. De surcroît,

² Dans cette acception, on qualifie d'indépendante une instance de réglementation qui a confiance en ses propres capacités à s'acquitter de sa mission, à arbitrer les litiges dans l'intérêt public et à contribuer à la concrétisation, d'une manière générale, des objectifs que la nation s'est fixés dans le secteur des télécommunications. Selon cette définition, une instance de réglementation indépendante assoit et entretient sa crédibilité auprès de toutes les parties intéressées, du secteur privé comme du secteur public.

il est certain que ces priorités et ces approches ne sont pas statiques: les démarches et les politiques de la réglementation changent, et les instances de réglementation changent avec elles. Par ailleurs, lorsqu'une instance de réglementation est constituée et qu'elle commence à assumer ses fonctions, il n'existe pas de plan général - pas plus, le plus souvent, que de précédent à l'échelle nationale - quant à la manière de fonctionner et de réglementer. Néanmoins, les moyens que les pays adoptent pour créer, structurer et mettre en place leurs instances de réglementation sont l'un des facteurs décisifs du succès de la réforme engagée.

On le voit, la tendance, dans le monde, est à la réforme des cadres réglementaires ou à la mise en place des structures qui font défaut. Par ailleurs, il est frappant de constater à quel point les problèmes que doivent affronter tous les pays lorsqu'il s'agit de définir un système de réglementation efficace se ressemblent. Dans tous les pays, il faut résoudre les problèmes qui se posent au niveau des ressources, de la délégation de pouvoirs aux régulateurs et de l'établissement de la longue liste des responsabilités que les régulateurs doivent assumer. Manifestement, dans le monde entier - aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés - les instances de réglementation traitent des problèmes qui se posent de façon constructive et novatrice, en recourant par exemple à de nouvelles formes d'organisation moins hiérarchisée, à divers programmes de formation et de motivation du personnel et enfin aux nombreux moyens d'information et de consultation que l'Internet offre au public.

Il faut espérer que, dans l'étude de ces questions et de l'ensemble des mesures créatives adoptées en réponse aux problèmes évoqués, cette nouvelle édition des *Tendances* sera un élément catalyseur de l'innovation et de l'expérimentation, dans le cadre d'un partage général des données d'expérience et des approches entre régulateurs et autres professionnels des télécommunications dans le monde entier.

Pour toute information concernant ce rapport ou les autres activités du BDT dans le domaine de la réforme sectorielle, cf <http://www.itu.int/ITU-D/treg/>.
