



UNION INTERNATIONALE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

**Politiques de télécommunication et leurs
répercussions aux niveaux institutionnel,
réglementaire et de l'exploitation des services**

BDT

BUREAU DE
DÉVELOPPEMENT DES
TÉLÉCOMMUNICATIONS

UIT-D Commissions d'études
Première période d'études (1995-1998)
Rapport sur la Question 2/1

PUBLICATIONS DES COMMISSIONS D'ÉTUDES DE L'UIT-D

Période d'études 1995-1998

Commission d'études 1

- Rapport sur la Question 1/1** Rôle des télécommunications dans le développement économique, social et culturel
- Rapport sur la Question 2/1** Politiques de télécommunication et leurs répercussions aux niveaux institutionnel, réglementaire et de l'exploitation des services
- Rapport sur la Question 3/1** Impact de l'introduction et de l'utilisation de nouvelles technologies sur l'environnement commercial et réglementaire des télécommunications
- Rapport sur la Question 4/1** Politiques et modalités de financement des infrastructures de télécommunication dans les pays en développement
- Rapport sur la Question 5/1** Industrialisation et transfert de technologie

Commission d'études 2

- Rapport sur la Question 1/2** Points intéressant particulièrement les pays en développement dans le cadre des travaux du Secteur des radiocommunications et du Secteur de la normalisation des télécommunications
- Rapport sur la Question 2/2** Elaboration de Manuels à l'intention des pays en développement
- Manuel sur les *«Nouveaux développements pour les télécommunications rurales»*
- Manuel sur les *«Nouvelles technologies et nouveaux services»*
- Manuel sur le *«Système national de gestion et de contrôle du spectre des fréquences radioélectriques – Aspects économiques, organisationnels et réglementaires»*
- Rapport sur la Question 3/2** Planification, gestion, exploitation et maintenance des réseaux de télécommunication
- Rapport sur la Question 4/2** Communications dans les zones rurales et isolées
- Rapport sur la Question 5/2** Développement et gestion des ressources humaines
- Rapport sur la Question 6/2** Incidence des télécommunications sur les soins de santé et les autres services sociaux
- Rapport sur la Question 7/2** Contribution des télécommunications à la protection de l'environnement
- Rapport sur la Question 8/2** Infrastructure du service public de radiodiffusion dans les pays en développement
-

Politiques de télécommunication et leurs répercussions aux niveaux institutionnel, réglementaire et de l'exploitation des services

Table des matières

		<i>Page</i>
Sigles et abréviations		1
1 Examen de la question		3
1.1 Problèmes posés		3
1.2 Références et sources		4
1.3 Résultats d'une étude		4
2 Contexte des politiques et des modèles de réglementation existants		4
2.1 Fournisseur de services de télécommunication		4
2.2 Structure du marché pour les services et les infrastructures		6
2.3 Caractéristiques et cadres réglementaires		7
3 Analyse comparative		9
3.1 Modèle A – Monopole traditionnel		10
3.2 Modèle B – Modernisation du monopole		10
3.3 Modèle C – Concurrence limitée		14
3.4 Modèle D – Concurrence totale		18
3.5 Modèle E – Concurrence mondiale		19
4 Fourniture du service universel		20
4.1 Une définition dynamique et évolutive		20
4.2 Avantages du service universel		21
4.3 Une priorité politique		22
4.4 Qui doit bénéficier du service universel?		22
4.5 Financement du service universel		23
4.6 Exemples de politiques nationales concernant l'accès/le service universel		24
5 Mise en œuvre des réformes		26
5.1 Éléments moteurs pour la réforme des télécommunications et le développement économique		26
5.2 Réformes législatives		31
5.3 Réformes structurelles		34
5.4 Réformes de la réglementation		37
6 Conclusion		51
Annexe 1 – Bibliographie		52
Annexe 2 – Quelques résultats de l'étude sur la réglementation des télécommunications		53
Annexe 3 – Contributions soumises pour le Rapport relatif à la Question 2/1		57

RAPPORT SUR LA QUESTION 2/1

Politiques de télécommunication et leurs répercussions aux niveaux institutionnel, réglementaire et de l'exploitation des services

Sigles et abréviations

BDT	Bureau de développement des télécommunications (UIT)
BLT	Construction-Location-Transfert
BOT	Construction-Exploitation-Transfert
BT	Construction-Transfert ou British Telecom (Chapitre 3, paragraphe 4)
BTO	Construction-Transfert-Exploitation
CMDT	Conférence mondiale de développement des télécommunications
COFETEL	Comisión Federal de Telecomunicaciones (Mexique)
CONATEL	Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Venezuela)
DRH	Développement des ressources humaines
ER	Exploitation reconnue
FCC	Federal Communications Commission (Etats-Unis)
FMI	Fonds monétaire international
FMPT	Forum mondial des politiques de télécommunications
GATS	Accord général sur le commerce des services
GBT	Groupe sur les télécommunications de base
GII	Infrastructure mondiale de l'information
GMPCS	Systèmes mobiles mondiaux de communications personnelles
GRH	Gestion des ressources humaines
INMARSAT	Organisation internationale des télécommunications mobiles par satellite
INTELSAT	Organisation internationale de télécommunications par satellite
INTUG	Groupe international des usagers des télécommunications
IPO	Offre publique initiale
LEO	Satellites de la Terre en orbite basse
NTT	Nippon Telegraph and Telephone
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFTEL	Office of Telecommunications (Royaume-Uni)
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONP	Offre de réseau ouvert
OSIPTEL	Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Pérou)
PCS	Services de communications personnelles
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
PTO	Opérateur de télécommunications publiques

PTT	Postes, Télégraphes et Téléphones
RTPC	Réseau téléphonique public commuté
SITA	Société internationale de télécommunications aéronautiques
SMO	Organisation de la gestion du spectre
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications
UIT-D	Secteur du développement des télécommunications
UIT-R	Secteur de la normalisation des radiocommunications (ex-CCIR)
UIT-T	Secteur de la normalisation des télécommunications (ex-CCITT)
USO	Obligations de service universel
VSAT	Terminal à très petite ouverture

1 Examen de la question

La Résolution 2 de la Conférence mondiale de développement des télécommunications de 1994 (CMDT-94) a établi le cadre pour les Commissions d'études sur le développement des télécommunications et a formulé les questions spécifiques devant être examinées par les Commissions d'études. La Commission d'études 1 a commencé à examiner et à analyser la Question 2/1 en mars 1995. Le présent rapport est le résultat des contributions, des discussions et des documents reçus en ce qui concerne la Question 2/1.

La Résolution 2 a établi le cadre pour l'étude de la Question 2/1 en notant que:

L'évolution technologique et réglementaire actuelle dans le secteur des télécommunications ouvre des possibilités mais soulève également de nouveaux problèmes pour les pays en développement, du fait de la mondialisation progressive du commerce des produits et des services qui gagne depuis peu le secteur des télécommunications.

Cette nouvelle situation, au même titre que l'évolution technologique, devrait conduire un grand nombre de pays en développement à procéder à des réformes ou à des réaménagements d'une certaine ampleur dans l'organisation et la réglementation de leur secteur des télécommunications, en prenant en compte les expériences acquises par d'autres pays dans ce domaine.

Par ailleurs, dans le secteur des télécommunications, les politiques évoluent actuellement dans le sens d'une séparation des fonctions de réglementation et d'exploitation, de la libéralisation des services et de l'ouverture à la concurrence, ce qui favorise une diminution de la participation de l'Etat au capital des exploitants. Les exploitants devraient donc, dans l'environnement actuel, s'orienter vers des structures de gestion commerciale en adaptant leur système comptable à l'économie de marché. Dans cette optique, il conviendra d'ajuster le niveau des investissements, de rechercher de nouvelles sources de financement, de rentabiliser les investissements, de passer du concept d'exploitant de service téléphonique à celui d'entreprise commerciale capable d'offrir une large gamme de services. Parallèlement, il y a lieu d'accélérer le développement des télécommunications à l'échelon national, d'où la nécessité de déployer de nouveaux efforts en matière d'investissements, de formation technique, de gestion des ressources humaines, etc. Dans ces conditions, il convient d'adopter de nouvelles formes de gestion, tant à l'intérieur des entreprises que dans leurs relations avec les exploitants étrangers.

Compte tenu de cette priorité accordée à la libéralisation et au changement, l'étude de la Question 2/1 tient compte du fait que le monde évolue dans le sens d'une plus grande libéralisation du secteur des télécommunications. Le présent rapport sera axé sur les questions que les pays, notamment les pays en développement, doivent examiner pour mettre en œuvre une plus grande libéralisation du secteur des télécommunications. En fait, la Question 2/1 stipule en particulier ce qui suit:

Des politiques de télécommunication et des modèles réglementaires sensiblement différents d'un pays à l'autre sont actuellement mis en œuvre par les Membres de l'Union.

A partir d'un échantillon suffisamment représentatif des politiques existantes et en tenant dûment compte des travaux déjà réalisés au niveau régional, il y a lieu de procéder à une analyse comparée des différents modèles réglementaires applicables, afin d'élaborer, à l'intention des pays en développement, des Recommandations ou des lignes directrices concernant:

1. les méthodes et critères à utiliser pour évaluer l'utilité et l'ampleur des réformes à introduire, aux plans législatif, structurel et réglementaire, dans le secteur des télécommunications, dans le cadre de la mise en œuvre au plan national d'une politique globale de développement économique, social et culturel;
2. le rôle et les fonctions des différentes composantes du secteur des télécommunications, les structures et les ressources nécessaires en matière réglementaire en fonction des réformes à mettre en œuvre et en prenant en compte la Résolution 4 sur les politiques et les stratégies de télécommunication adoptée à la CMDT-94;
3. les modalités d'adaptation des exploitants aux nouveaux modèles de réglementation et les activités liées au service universel qui peuvent être déployées parallèlement à la gestion commerciale, ainsi que les modèles de gestion applicables et les critères pour orienter la nouvelle gestion des entreprises.

1.1 Problèmes posés

Lors de la série de réunions (mars, novembre 1995 et septembre 1996) où la Question 2/1 a été examinée, plusieurs problèmes ont été posés concernant en particulier les pays en développement.

- Manque de ressources humaines, de formation et d'experts
- Importante demande insatisfaite pour le service
- Encombrement des communications
- Médiocre qualité de service
- Couverture territoriale limitée
- Insuffisance de capitaux d'investissement

- Crainte d'une domination des entités étrangères
- Inquiétudes du personnel concernant la perte d'emploi
- Service universel – Moyens de financement et de maintien
- Taxes d'interconnexion et d'accès
- Comment instituer un organe de réglementation
- Financement d'un organe de réglementation

1.2 Références et sources

Compte tenu d'un si large mandat, le présent rapport tente de tirer parti des rapports et des études déjà achevés afin d'éviter tout effort inutile et d'accroître l'efficacité. L'Annexe 1 contient des références bibliographiques. L'accent a été mis en particulier sur les rapports régionaux tels que le Livre bleu des Amériques, le Livre arabe, le Livre vert africain et les documents asiatiques de l'UIT établis dans le cadre du Programme des Nations Unies pour le développement.

Des contributions à l'étude de la Question 2/1 ont été reçues des Etats Membres suivants: Allemagne, Bénin, Bhoutan, Brésil, Cambodge, Etats-Unis, France, Guinée, Hongrie, Japon, Kenya, Mali, Mozambique, Niger, Pakistan, Pays-Bas, Portugal, République centrafricaine, République slovaque, Royaume-Uni, Tchad et Zambie. En outre, les Membres du Secteur suivants ont présenté des contributions: Organisation internationale des télécommunications mobiles par satellite (Inmarsat), Groupe international des usagers des télécommunications (INTUG) et Thomson-CSF.

1.3 Résultats d'une étude

Il a été décidé, lors de la première réunion de la Commission d'études 1 (mars 1995), d'effectuer une étude du Secteur portant, en particulier, sur les Questions 2/1, 4/1 et 5/1 de la Commission d'études 1. L'étude a été répétée pour 1996/97 mais en ce qui concerne spécialement le domaine de la réglementation. L'Annexe 2 met en lumière certains des résultats de l'étude.

2 Contexte des politiques et des modèles de réglementation existants

Le présent paragraphe décrit brièvement les politiques et modèles existants pour le secteur des télécommunications. En replaçant les politiques de télécommunication existantes dans leur contexte, cette étude fournira les bases nécessaires pour mieux comprendre le paragraphe du rapport consacré à l'analyse comparative.

2.1 Fournisseur de services de télécommunication

Le fournisseur de services de télécommunication est l'un des éléments les plus importants du secteur des télécommunications. Chargé d'assurer les services de télécommunication, l'exploitant de télécommunications est l'ossature du développement du pays. Les exploitants de télécommunications revêtent des formes diverses, depuis les monopoles publics jusqu'aux compagnies du secteur privé confrontées à de multiples concurrents. Le présent paragraphe décrit la gamme de fournisseurs de services actuellement présents sur les différents marchés mondiaux.

2.1.1 Exploitant public monopoliste

Traditionnellement, le fournisseur de services de télécommunication est, dans de nombreuses régions du monde, un monopole public fondé sur l'idée que les télécommunications sont une activité d'Etat institutionnalisée sous la forme d'un service public. Dans ce scénario, l'initiative privée ne joue aucun rôle, sauf dans des secteurs limités tels que les lignes privées. Dans le monopole traditionnel, la gestion des services est directement centralisée, d'où l'absence de toute autonomie budgétaire ou financière dans la gestion des services de télécommunication. C'est ce qu'on a appelé le modèle des Postes, Téléphones et Télégraphes (PTT) fondé sur l'administration d'Etat sans différenciation d'organisation entre l'autorité de réglementation et l'exploitant.

NOTE – *Politiques de télécommunication pour la Région arabe* («Le Livre arabe»), Bureau de développement des télécommunications (BDT) de l'UIT, (janvier 1997), p. 37 – paragraphe 134.

Théoriquement, une compagnie publique de télécommunications peut fonctionner aussi efficacement qu'une compagnie privée. Le gouvernement pourrait s'engager à ne pas intervenir dans la gestion de la compagnie, à ne pas imposer de tarifs irréalistes, à établir des tarifs davantage basés sur les coûts, à ne pas fausser l'attribution des ressources, à effectuer les investissements nécessaires pour moderniser l'infrastructure et introduire de nouveaux services, à fixer des limites raisonnables au rôle de la bureaucratie d'Etat dans la gestion des ressources humaines et à ne pas détourner indûment

vers d'autres secteurs les recettes engendrées par la compagnie publique qui sont essentielles pour maintenir et étendre sa capacité d'offrir un service adéquat au public. Mais l'histoire semble montrer qu'il n'en a pas été souvent ainsi. Le scénario courant du modèle des PTT montre des gouvernements dépourvus de fonds d'investissement, détournant au profit du trésor national les recettes de leurs compagnies d'exploitation pour les utiliser éventuellement dans d'autres programmes plus urgents, imposant des plafonds au budget des compagnies, s'immisçant dans la gestion, intervenant politiquement pour nommer les directeurs généraux et autres employés, faussant les tarifs, etc. En définitive, le public paie fréquemment l'inefficacité qui résulte d'une telle situation.

NOTE – *Politiques de télécommunication pour les Amériques* («Le Livre bleu»), Bureau de développement des télécommunications (BDT) de l'UIT, (mars 1996) p. 4 – paragraphe 13.

2.1.2 Partenariats et coentreprises du secteur public/privé

A mesure que les compagnies sont constituées en société, la participation du secteur privé à l'entité publique peut augmenter. Les entreprises d'Etat peuvent déléguer au secteur privé des fonctions qu'elles assumaient auparavant telles que la construction, la maintenance, le transport, la facturation et le recouvrement, l'assistance à l'annuaire et l'assistance d'un opérateur. A mesure que le rôle du secteur privé s'accroît, les avantages des nouvelles sources d'investissement, du renforcement de l'efficacité et de l'amélioration des services deviennent évidents.

NOTE – *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector*, Editeurs: Bjorn Wellenius et Peter A. Stern, (The World Bank, 1994), (à partir de maintenant «Banque mondiale – *Implementing Reforms*»), p. 4.

Lorsqu'un pays décide de privatiser, il prend généralement en considération un certain nombre d'éléments, dont un est le degré de contrôle national qui sera nécessaire à la fin du processus. L'Etat peut lui-même décider de conserver un certain contrôle de la compagnie en établissant certaines conditions relatives à sa participation. Il faut également tenir compte de la façon dont un gouvernement ou un organe de réglementation traitera la compagnie privatisée et respectera, le cas échéant, tout engagement pris avant la privatisation.

NOTE – Le Livre bleu, p. 4 – paragraphe 16.

Certains pays ont opté pour la création d'une coentreprise secteur public-privé pour libéraliser leur secteur des télécommunications. Souvent, ces compagnies sont organisées en sociétés par actions, les actions étant vendues à des investisseurs institutionnels et publics, et le gouvernement conservant une participation majoritaire. Ces coentreprises sont souvent une première étape vers la privatisation et peuvent n'exister que pendant une période limitée.

Les partenariats public/privé qui sont des accords de coopération entre plusieurs entités des secteurs public et privé, où des représentants planifient et collaborent pendant une période de temps déterminée pour atteindre des objectifs communs préalablement définis peuvent également être des étapes intermédiaires du processus de libéralisation. Les montages Construction-Transfert (BT) sont des partenariats public/privé où le partenaire privé construit ou possède une entreprise de service public pendant une période limitée et où il est autorisé à récupérer son investissement en exploitant ou en louant cette entreprise. A la fin de la période prédéterminée, l'entreprise est transférée au partenaire public. Des exemples de montage BT sont indiqués ci-après:

NOTE – UIT, 1996-1997 Rapport sur le développement des télécommunications dans le monde: Echanges commerciaux dans le domaine des télécommunications, p. 59.

Construction-Exploitation-Transfert (BOT) – Il s'agit d'un montage BT entre deux partenaires ou plus où le partenaire est autorisé à exploiter l'entreprise pendant une période prédéterminée pour récupérer son investissement et obtenir un degré de rentabilité convenu. Le partenaire privé transfère alors l'entreprise au partenaire public (ce montage a été utilisé au Liban).

Construction-Transfert-Exploitation (BTO) – Il s'agit d'un montage BT analogue au BOT entre deux partenaires ou plus où le partenaire privé construit une entreprise sous la direction du partenaire public. Après la construction, le partenaire privé doit transférer l'entreprise immédiatement au partenaire public. Le partenaire privé est alors autorisé à exploiter l'entreprise au nom du partenaire public. Les montages BTO sont souvent utilisés pour contourner les lois qui ne permettent pas aux compagnies privées de posséder des entreprises de service public (ce montage a été utilisé en Thaïlande).

Construction-Location-Transfert (BLT) – Il s'agit d'un montage BT entre deux partenaires ou plus où le partenaire privé construit une entreprise sous la direction du partenaire public. Après la construction, le partenaire public peut louer l'entreprise auprès du partenaire privé qui en demeure propriétaire et l'exploiter pendant une période prédéterminée. Cela permet au partenaire privé de récupérer son investissement. Après la période prédéterminée, le projet est transféré au partenaire public (ce montage a été utilisé en Lituanie).

Construction-Maintenance-Transfert – Il s'agit d'un montage BT entre deux partenaires ou plus où le partenaire privé construit une entreprise sous la direction du partenaire public. Après la construction, le partenaire privé est tenu d'entretenir les installations pendant une période prédéterminée au cours de laquelle le partenaire public loue l'installation auprès du partenaire privé. A l'issue de cette période, le projet est transféré au partenaire public.

2.1.3 Exploitant(s) du secteur privé

Lorsque le gouvernement cesse de posséder et de gérer une entreprise de télécommunications, cette entité est considérée comme un exploitant du secteur privé. Il convient d'établir une distinction entre privatisation et concurrence – qui n'ont pas nécessairement la même signification. Dans de nombreux cas, après la privatisation d'une entreprise publique de télécommunications, cette entreprise continue à fonctionner comme fournisseur exclusif de tous les services de télécommunication. Certains pays ont divers fournisseurs de services monopolistes privés qui bénéficient d'une exclusivité pour des zones géographiques données, des secteurs de marché tels que les services locaux et à grande distance et/ou les services nationaux et internationaux. D'autres pays ont adopté une politique consistant à autoriser de multiples fournisseurs privés dans certains domaines de service (par exemple, mobiles cellulaires) mais à limiter des services tels que la téléphonie de base aux fournisseurs monopolistes. La concurrence n'est totale que lorsque de nombreux exploitants privés assurent des services dans tous les secteurs des télécommunications.

2.2 Structure du marché pour les services et les infrastructures

Le marché des services de télécommunication est traditionnellement caractérisé par un monopole et détenu, en général, par des départements gouvernementaux ou des entreprises d'Etat. Mais, qu'elle soit publique ou privée, une seule et unique entreprise monopoliste est de plus en plus incapable de répondre aux demandes importantes, variées et très évolutives de tous les types d'usagers. Suscité par l'innovation technologique et la demande croissante des usagers, le secteur des télécommunications est soumis à de profonds changements.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, pp. 3-5.

2.2.1 Absence de concurrence

On fait valoir divers arguments en faveur du maintien des monopoles d'Etat dans les télécommunications. Le plus courant d'entre eux est que les services de télécommunication sont un monopole naturel lié aux économies d'échelle et d'envergure. Théoriquement, seul un monopole réaliserait pleinement ces économies. Même les services de télévision par câble dont les coûts d'infrastructure sont inférieurs à ceux des télécommunications sont généralement assurés par un seul exploitant dans de nombreuses villes. Mais, comme la Banque mondiale l'a noté, les économies d'échelle sont moins évidentes qu'on ne le pensait, tandis qu'il existe des preuves considérables de l'efficacité accrue résultant des incitations à l'amélioration des structures et de l'attribution des ressources dans un environnement de concurrence.

NOTE – Le Livre bleu, p. 9 – paragraphe 32.

Une autre raison qui a été invoquée pour justifier le monopole est que les ressources pour les services de télécommunication sont limitées. Dans certains pays pauvres en particulier, les communications fonctionnent au profit de clients spécialisés tels que les ministères, les autorités militaires, les entreprises d'Etat et, occasionnellement, les firmes étrangères. Le service est presque toujours assuré par un monopole détenu et exploité par le gouvernement. Dans la plupart de ces pays où le service de télécommunication est assuré par un monopole, le service local est, en général, largement subventionné et peu onéreux, ce qui oblige l'exploitant de télécommunications à assurer un service à perte. Les fonds d'investissement sont rares car le rendement immédiat de l'investissement est faible ou inexistant. L'amélioration de l'infrastructure des télécommunications est une priorité relativement faible pour les planificateurs de l'administration centrale, bien que l'amélioration des installations à grande distance et internationales soit relativement plus facile à financer.

Mais l'évolution technologique récente autorise la concurrence dans une gamme de plus en plus large de secteurs de marché et il s'avère de plus en plus que la concurrence peut engendrer des produits et des services à prix réduit. On peut prendre un certain nombre de mesures pour restructurer le secteur, par exemple:

- scinder le monopole national existant en entités distinctes désignées par des zones de service géographiques ou offrant différents services;
- stipuler légalement que les nouveaux services (ou les nouvelles technologies) sortiront du cadre du monopole existant, ce qui permettra aux nouveaux exploitants d'assurer ces services sur une base concurrentielle;
- autoriser l'exploitant de réseau existant à sous-traiter certaines zones ou certains services à des tiers, fournisseurs de services;
- conclure des accords de construction-exploitation-transfert (BOT) (ou une variante de tels accords) avec un tiers exploitant expérimenté, afin de s'assurer un support d'expert pour former le personnel et superviser les opérations de mise en route.

NOTE – Le Livre bleu, p. 45 – paragraphe 219. Voir également: Politiques de télécommunication pour l'Afrique («Le Livre vert africain»), Bureau de développement des télécommunications (BDT) de l'UIT (mai 1996), p. 13 – paragraphe 14.

2.2.2 Concurrence partielle

Les pays qui se sont engagés dans le processus de libéralisation en ouvrant le marché des équipements terminaux progressent souvent vers la concurrence. De nombreux pays en développement, ainsi que des pays développés, ouvrent le marché des équipements terminaux à toute compagnie voulant vendre ses produits. L'étape suivante consiste souvent à autoriser la concurrence dans les réseaux à valeur ajoutée ou les services améliorés et à ouvrir en même temps les marchés de télécommunications sans fil. Les services de radiomessagerie et de terminaux à très petite ouverture (VSAT) sont également libéralisés au début de cette évolution. Par exemple, au Brésil, la Loi spécifique de 1996 a commencé à libéraliser le secteur des télécommunications en autorisant la concurrence dans le marché des services de données ainsi qu'en ouvrant les services cellulaires et par satellite dans la bande B à la participation du secteur privé.

Lorsqu'il est urgent de mettre en place de nouvelles infrastructures pour répondre aux besoins des usagers, il existe toute une gamme d'options pour encourager les nouveaux investissements. Les usagers des télécommunications et les nouveaux fournisseurs de services ayant accès aux ressources de devises peuvent investir dans des installations utilisables avec les installations des PTT. En outre, les réseaux à satellite utilisant des terminaux VSAT peuvent être un moyen d'assurer des services rapidement compte tenu de l'insuffisance des installations. L'effet pratique de la libéralisation de la fourniture de réseaux à valeur ajoutée et d'installations de transmission auxiliaires telles que les VSAT sera essentiellement d'attirer de nouvelles sources d'investissement et de mettre les PTT en mesure de s'orienter davantage vers les besoins de leurs clients.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, p. 102.

Dans les marchés libéralisés, les communications à grande distance sont souvent ouvertes à une concurrence vigoureuse avant les services locaux. Les services locaux tendent à être le dernier secteur ouvert à la concurrence.

2.2.3 Concurrence totale

La logique de base du modèle de concurrence totale des télécommunications est de permettre une large concurrence entre de nombreux fournisseurs d'installations de réseau dans une gamme complète de services de réseau. Dans le modèle pur de concurrence totale, les fournisseurs accèdent sans restriction aux installations et aux services de télécommunication, notamment aux services de base et améliorés. Mais les pays qui adoptent un modèle de large concurrence tels que l'Australie, le Chili, le Japon, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les Etats-Unis en sont encore à un stade où ils tentent de se rapprocher de l'idéal de concurrence totale.

Une solution qui combine réglementation et concurrence consiste à limiter le nombre de concurrents. Par exemple, certains pays ont autorisé la concurrence dans les installations et les services de télécommunication pour la fourniture de services de communications à grande distance et locales tout en limitant expressément le nombre total de concurrents assurant des services téléphoniques sur le marché. Certains pays ont limité à deux le nombre de concurrents dans les communications à grande distance. Dans un autre exemple, la concurrence est permise dans les services téléphoniques locaux et des réseaux grande distance multiples sont autorisés mais le gouvernement supervise attentivement le nombre total de nouveaux opérateurs sur le marché pour gérer la capacité totale du réseau, ce qui, à son tour, réduit la tendance à la baisse des prix et permet au gouvernement de manipuler l'extension des services par ses décisions en matière d'octroi de licences. En outre, de nombreux pays autorisent un nombre limité (généralement deux) de systèmes téléphoniques cellulaires tout en accordant des licences à de nombreuses compagnies de radiomessagerie.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, p. 550.

En limitant le nombre d'exploitants assurant des services téléphoniques de base et de fournisseurs d'installations, des pays ont tenté de maintenir les prix et les profits à un niveau qui permet de subventionner, dans une certaine mesure, les usagers résidentiels et ruraux ainsi que d'accorder des subventions limitées aux fabricants d'équipement. En même temps, ces pays ont encouragé une concurrence illimitée dans les services à valeur ajoutée et au moins une certaine concurrence dans la fourniture de services de base. De nombreux pays ont déjà introduit la concurrence dans les services à valeur ajoutée, les services téléphoniques mobiles et les services complémentaires spécialisés de communication vocale et de messagerie. De nombreux autres pays envisagent également d'ouvrir tous les secteurs du marché des télécommunications à la concurrence dans un proche avenir – par exemple, les Etats-Unis appliquent déjà leur nouvelle législation et l'Europe se tourne vers 1998.

2.3 Caractéristiques et cadres réglementaires

Les raisons d'entreprendre une certaine forme de réglementation ne sont généralement ni simples ni singulières. D'une part, la réglementation est entreprise à des fins économiques parce qu'on juge un marché inadéquat pour fixer des prix efficaces; d'autre part, elle l'est souvent à des fins politiques et sociales. Bien que ces raisons générales puissent justifier une certaine forme de réglementation publique, il est nécessaire d'examiner la mission spécifique de l'organe de

réglementation en question et les aspirations de l'Etat doivent être définies pour le tribunal administratif dûment désigné. La probabilité pour qu'un processus de réglementation efficace et performant se développe sera d'autant plus élevée que cette définition sera plus claire et plus concise.

NOTE – Handbook on Sector Reform, *Guidelines on Regulation*, Programme des Nations Unies pour le développement, UIT, Bangkok (août 1995), p. 10.

La décision d'établir un organe de réglementation indique une transformation du rôle de l'Etat dans le domaine des télécommunications. L'Etat réglemente mais n'exploite plus les télécommunications. L'une des conséquences de la séparation entre les fonctions de réglementation et celles d'exploitation et de gestion qui constitue une condition préalable à un nouveau cadre légal est qu'il faut créer une administration indépendante spécialisée dans les télécommunications, surtout si l'on rejette la notion d'autoréglementation. Compte tenu de la grande diversité des participants intervenant dans le secteur, tels que l'Etat, les exploitants publics, les prestataires de services, les usagers, les fournisseurs de produits manufacturés et de biens d'équipement, etc., et de la multiplicité des relations juridiques établies entre eux, ainsi que de la conséquence directe d'une politique favorisant la concurrence et la participation privée dans le secteur, l'organe de réglementation doit être neutre et investi de pouvoirs suffisants pour appliquer les règles et résoudre les différends, toujours dans le cadre de l'intérêt général.

NOTE – Le Livre arabe, p. 42 – paragraphe 156. Voir également le Livre vert africain, pp. 30-31. Handbook on Sector Reform, *Guidelines on Regulatory Organizations*, Programme des Nations Unies pour le développement, UIT, Bangkok (septembre 1996), p. 16-21.

2.3.1 Autoréglementation par le monopole d'Etat

Dans le modèle traditionnel des PTT, il n'y a aucune distinction entre les activités de réglementation et celles qui s'appliquent plus particulièrement à l'exploitation. Les exploitants de télécommunication font partie de l'organisation de l'Etat et les administrations d'Etat gèrent donc les services publics comme des monopoles. Ce type de gestion des services publics par l'Etat n'inclut aucun organe de réglementation distinct et ne comporte donc aucune part d'autonomie. Dans certains cas, l'entité publique est commercialisée, avec un statut juridique et une autonomie financière mais relève toujours d'un ministère.

NOTE – Le Livre arabe, p. 42 – paragraphe 156. Voir également le Livre vert africain, pp. 30-31. Handbook on Sector Reform, *Guidelines on Regulatory Organizations*, Programme des Nations Unies pour le développement, UIT, Bangkok (septembre 1996), p. 42, paragraphe 156.

2.3.2 Département de réglementation au sein d'un ministère

Dans ce modèle, le ministère est l'organe de réglementation mais il est séparé de l'exploitant dans les fonctions d'élaboration de politique et de réglementation tout en restant intégré au mécanisme général de l'Etat. Dans ce cas, l'administration des télécommunications ne différera pas, sur le plan organique ou fonctionnel, des autres administrations publiques. Les fonctions de réglementation seront, au sens large, exécutées par des ministères ou des départements administratifs généraux. Les actes et les décisions de l'organe de réglementation seront donc assujettis au même contrôle hiérarchique et judiciaire que les actes de n'importe quelle autre administration.

NOTE – Le Livre arabe, p. 42 – paragraphe 156. Voir également le Livre vert africain, pp. 30-31. Handbook on Sector Reform, *Guidelines on Regulatory Organizations*, Programme des Nations Unies pour le développement, UIT, Bangkok (septembre 1996), p. 42, paragraphe 156.

2.3.3 Organe de réglementation distinct relevant du ministère

Dans cette solution, il existe une séparation institutionnelle entre les fonctions d'élaboration de politique et de réglementation. Le but de l'autorité serait d'assister le gouvernement dans la supervision et la réglementation du secteur des télécommunications, en appliquant les larges directives politiques formulées par le ministère responsable du secteur. Il convient de définir clairement la frontière entre le ministère et l'autorité, de même que les limites des pouvoirs de réglementation de l'autorité.

Organe de réglementation relevant du ministère – Organe de réglementation administrativement et financièrement indépendant mais assujéti à certains contrôles du ministère compétent (par exemple, OFTEL du Royaume-Uni, CONATEL du Venezuela et le nouveau COFETEL du Mexique).

Organe de réglementation sous la tutelle indirecte dépendant du pouvoir exécutif – Organe de réglementation sous la tutelle indirecte du pouvoir exécutif mais jouissant, dans la pratique, d'une grande indépendance.

NOTE – Le Livre vert africain, p. 32 – paragraphe 95.

2.3.4 Commission ou organe de réglementation indépendants

L'organe de réglementation indépendant englobe une large gamme de solutions. La caractéristique commune est celle de départements spécialisés, détachés de l'administration centrale, leur indépendance étant garantie vis-à-vis des pouvoirs politiques et des administrations traditionnelles ainsi que vis-à-vis des divers exploitants publics ou privés du secteur des télécommunications. Leurs fonctions, procédures et structures varient d'un pays à l'autre mais elles ont en commun de représenter un nouveau type d'administration plus spécialisée, plus fonctionnelle, plus indépendante et plus proche des préoccupations particulières du public tout en favorisant l'application de mesures d'intégration, de participation et de concertation.

Selon le degré d'autonomie requis par rapport aux missions effectivement confiées et leurs relations avec les autres pouvoirs autorités et administrations, notamment la façon dont ils sont soumis au contrôle administratif, politique ou judiciaire, les organes de réglementation indépendant peuvent revêtir des formes diverses. Mais les caractéristiques clé sont l'indépendance politique et administrative, et l'autofinancement.

Organe de réglementation entièrement indépendant – Organe de réglementation politiquement et administrativement indépendant mais directement assujéti à un contrôle judiciaire (par exemple, FCC aux Etats-Unis).

2.3.5 Absence d'organe de réglementation des télécommunications – télécommunications réglementées d'une manière générale

Lorsqu'il n'existe aucun organe de réglementation des télécommunications, la stratégie consiste à s'appuyer sur la législation générale de la concurrence, le droit commercial et les lois de protection des consommateurs ainsi que sur la législation des télécommunications. La Nouvelle-Zélande a adopté cette stratégie et, dans ce pays, la Commission du Commerce applique les lois commerciales et de protection des consommateurs. Un élément important de cette stratégie est le recours privé aux tribunaux qui sert de sauvegarde.

3 Analyse comparative

Dans le présent chapitre, on a choisi certaines contributions pour illustrer les modèles auxquels elles s'appliquent. De nombreuses contributions additionnelles de plusieurs pays sur le secteur des télécommunications ont été diffusées et examinées au cours de réunions de Commissions d'études, de Groupes de travail et de Groupes de Rapporteurs.

Les modèles qui sont décrits dans ce chapitre vont du Modèle A, le monopole traditionnel, au Modèle E, la concurrence mondiale, les deux extrêmes étant les moins représentés par les participants aux réunions des Groupes de Rapporteurs et des Groupes de travail. La plupart des pays se sont identifiés au Modèle B (modernisation du monopole) et au Modèle C (concurrence limitée), un nombre croissant de pays passant de la concurrence limitée à la concurrence totale (Modèle D). Le passage du Modèle A au Modèle E peut être considéré comme un processus évolutif dans la libéralisation du secteur des télécommunications, mais ce n'est pas une condition nécessaire pour la mise en œuvre de réformes. Certains pays peuvent décider de passer successivement d'un modèle à l'autre mais d'autres peuvent progresser différemment.

A un instant donné, chaque modèle peut améliorer la performance du secteur, bien que les deux contributions reçues pour le Modèle A n'indiquent pas un succès dans le développement du secteur. Mais il existe des pays (par exemple, dans la Région arabe) qui ont atteint leurs objectifs dans le cadre de ce modèle traditionnel. D'une manière générale, les exploitants de télécommunication dans les pays arabes appliquent un modèle qui fait partie, avec quelques variantes, de l'organisation d'Etat. Dans aucun des pays de cette Région, il n'existe un modèle de gestion indirecte, basée sur l'octroi d'une licence, sauf dans certains cas isolés d'activités ou de services spécifiques.

NOTE – Le Livre arabe, p. 71.

A part quelques exceptions, les structures de gestion des télécommunications en Afrique restent soumises au contrôle administratif et politique de l'Etat, celui-ci continuant dans certains pays à donner des instructions pour la gestion courante des réseaux. Parmi les politiciens, la tendance générale est au maintien du monopole de l'Etat qui peut ou non octroyer des licences exclusives pour le réseau et les services de base en accordant une plus grande indépendance en matière de gestion à un ou plusieurs exploitants publics (voir la Note 1). La plupart des pays européens ont utilisé ce modèle pour développer leur secteur des télécommunications au cours des années 80 (voir la Note 2).

NOTE 1 – Le Livre vert africain, p. 24 – paragraphe 68.

NOTE 2 – «*Le rôle prioritaire des investissements en télécommunications pour le développement socio-économique*», J.-C. Deniaud, EU-RDC (Prague, novembre 1991), pp. 73-87.

Mais actuellement, les progrès les plus importants ont été réalisés dans les pays qui ont introduit un régime de télécommunications libéralisé. Cela est particulièrement vrai pour la Région des Amériques et les économies émergentes dans la Région Asie-Pacifique.

Les exemples qui suivent décrivent les avantages/inconvénients des différents modèles et évaluent chacun d'entre eux pour établir une comparaison.

3.1 Modèle A – Monopole traditionnel

Exemple général

3.1.1 Fournisseur de services de télécommunication

L'Etat détient le monopole des télécommunications sur le territoire national et sur l'espace radioélectrique et sous-marin. Ce monopole est exercé par une direction générale ou un département national des télécommunications qui assure des services aux usagers par une gestion classique de type administration dont les opérations comptables et de personnel sont incorporées dans le budget national et le service civil.

3.1.2 Structure du marché

Le fournisseur de services de télécommunication est unique sur toute l'étendue du territoire national. Il n'y a pas de concurrence.

3.1.3 Cadre réglementaire

Les fonctions de réglementation et d'exploitation sont confondues et placées sous tutelle du Ministère des Postes et Télécommunications.

3.1.4 Avantages et inconvénients du Modèle A

3.1.4.1 Avantages du Modèle A

Ce système de gestion facilite la planification stratégique nationale et assure une certaine garantie à l'utilisation des ressources humaines. Il n'y a pas de chômage dans le secteur des télécommunications.

3.1.4.2 Inconvénients du Modèle A

- personnel pléthorique et peu rentable;
- faible niveau de traitement des travailleurs;
- financement public inadéquat, insuffisant pour la mise en œuvre des différents programmes.

3.1.5 Evaluation du Modèle A

- Faible développement du réseau national;
- faible densité/pénétration téléphonique;
- les objectifs d'accès et de service universel ne sont pas atteints;
- difficile d'introduire et de développer de nouveaux services;
- insuffisance de financement pour le développement du réseau;
- faible rentabilité financière compte tenu du système de gestion;
- le système de gestion a contribué à générer de faibles recettes pour l'Etat.

NOTE – Texte extrait de la contribution de la Guinée sur la situation avant la réforme du secteur. Le Bhoutan a également présenté une contribution sur le Modèle A.

3.2 Modèle B – Modernisation du monopole

Mali: Exemple de pays

Le Modèle B définit une structure de gestion des télécommunications dans laquelle l'exploitant du réseau public des télécommunications a un champ d'action étendu sur l'exploitation des services de télécommunication et la réglementation de ceux-ci. A cet effet, il peut concéder une partie de ses privilèges à des opérateurs ou installateurs privés agréés par lui. Il assure à cet effet la mission de service public et a l'obligation de rentabilité financière et économique.

NOTE – Les pays suivants ont également contribué à l'élaboration de ce modèle: Bénin, Cambodge, Guinée, Mozambique, Niger, Pakistan, République Centrafricaine et Tchad.

3.2.1 Fournisseur de services de télécommunication

Le terme «Fournisseur de services» désigne l'exploitant (exploitant public de télécommunication – (PTO) bénéficiant des droits exclusifs ou spéciaux pour la fourniture de services publics de télécommunication (la personne morale est sous contrôle public) et les autres fournisseurs de services (ER).

Dans le processus de fourniture de services de télécommunication, les départements ministériels interviennent dans la délivrance des autorisations d'exploitation des fréquences pour les services privés de radiodiffusion sonore par voie hertzienne terrestre en modulation de fréquence, de la radioélectricité privée, dans la fixation des tarifs téléphoniques et la négociation des prêts dont le montant est supérieur à 250 millions de francs CFA (cas du Mali). La fourniture des services de télécommunication publics ou privés s'effectue conformément à la réglementation en vigueur.

3.2.1.1 Exploitant public de télécommunication (PTO)

L'exploitant de réseau public de télécommunication reste, dans un monopole modernisé, le principal et le seul fournisseur de services de base. La loi fixe les missions, le cadre législatif et réglementaire d'exercice de ce monopole et définit le cahier des charges de l'exploitant. En effet, pour atteindre son objectif social, l'exploitant assure les fonctions suivantes:

- exploitation et réglementation du service public des télécommunications;
- étude, mise en place et maintenance des infrastructures et des équipements de télécommunication;
- établissement de communications téléphoniques, télex, télégraphiques et de transmission de données;
- installation et entretien des systèmes d'abonné, introduction et maintenance des nouveaux services et équipements de télécommunication;
- promotion et vente des produits et services de télécommunication;
- développement, extension et automatisation des réseaux et services de télécommunication;
- introduction et maintenance des nouveaux services et équipements de télécommunication, etc.;
- installation et maintenance des systèmes d'abonné.

Il assure également les fonctions suivantes:

- recherche;
- participation à tout système global, international, régional ou national de communications par satellite, câble, faisceaux hertziens ou tout autre moyen;
- acquisition, obtention et exploitation de toutes concessions, droits et privilèges pour l'implantation de centres et de tous autres systèmes de télécommunication;
- accomplissement de toutes opérations financières nécessaires à la réalisation de l'objectif social;
- prise de toute concession, tout affermage, toute participation dans toutes opérations se rattachant directement ou indirectement à l'exploitation du service public de télécommunication.

3.2.1.2 Autres fournisseurs de services

Opérateurs publics de réseaux fermés

Ces groupes d'opérateurs ont des concessions pour l'exploitation des télécommunications pour leurs besoins spécifiques. Ce sont la défense nationale, la sécurité, l'aviation civile, la régie des chemins de fer, la radiodiffusion nationale, la société internationale des transporteurs aériens (SITA).

Installateurs privés agréés

Les opérateurs de télécommunication du secteur privé assurent la fourniture et l'installation des terminaux intelligents ou de luxe: postes d'intercommunication et postes spéciaux, PABX, etc. Les règles et conditions techniques générales applicables aux installations d'abonné reliées au réseau téléphonique général, réalisées et entretenues par l'industrie privée sont fixées par un arrêté du Ministre de tutelle.

D'autres installateurs, notamment des jeunes diplômés sans emploi regroupés en GIE (Groupements d'intérêt économique), exploitent des télécentres privés (cabines téléphoniques et télécopier), réalisent des installations intérieures et participent à la construction de petits réseaux locaux dans des zones rurales ou en province.

3.2.2 Structure du marché

Dans le modèle modernisation du monopole, la structure du marché reste dominée par la présence d'un seul opérateur pour l'exploitation des services de base. Cependant, pour les services réglementés mentionnés ci-dessus, le nombre de demandes d'agrément augmente considérablement et la concurrence s'installe véritablement dans ce segment de marché. Enfin, il faut signaler que la commercialisation des produits de télécommunication est sujette aux conditions générales d'importation et d'exportation des biens de consommation et à la réglementation en vigueur dans les télécommunications en République du Mali.

3.2.3 Cadre réglementaire

La fonction de réglementation des services de télécommunication est assurée par l'exploitant public du réseau de télécommunication. A cet effet, l'exploitant public de télécommunications assure les fonctions suivantes:

- participation à la négociation et à la conclusion d'accords avec d'autres organismes en vue de favoriser le développement des télécommunications;
- contrôle des systèmes de radiocommunication privés;
- homologation des installations à réaliser par le privé;
- application de la législation ainsi que des conventions et règlements internationaux;
- gestion et contrôle des fréquences;
- élaboration des éléments de la politique gouvernementale.

Le système d'autoréglementation dans lequel nous nous trouvons confère à l'exploitant public l'octroi des agréments pour les installateurs privés et l'homologation du matériel et des équipements de télécommunication.

Dans le domaine de l'attribution des fréquences, l'avis des départements visés au point 3.2.1.2 est requis.

3.2.4 Avantages et inconvénients du Modèle B

3.2.4.1 Avantages du Modèle B

Les avantages du Modèle B pourront être perçus à travers une analyse des performances réalisées par l'opérateur du réseau public de télécommunication. Cette analyse porte sur des indicateurs définis par l'ex-CCITT (maintenant UIT-T), qui reflètent la situation exacte du réseau dans toute sa globalité.

Qualité de service

La qualité des services offerts à la clientèle est en constante amélioration. L'évolution reflète les mesures prises en ce qui concerne les quatre indicateurs suivants:

- vitesse de relève des dérangements;
- taux de signalisation;
- délai de raccordement; et
- taux d'efficacité en local, en national et en international.

Productivité du personnel

Le nombre d'agents pour 100 lignes qui était l'un des plus élevés en Afrique est en perpétuelle diminution, compte tenu de l'augmentation du parc téléphonique.

Situation financière

L'analyse des indicateurs tels que les capitaux propres, les ratios d'endettement global (court terme et long terme), les capitaux permanents (ratio de fonds actifs immobilisés de roulement), les créances et disponibilités (ratio de trésorerie) atteste que l'entreprise a une bonne santé financière et est en pleine expansion.

Niveau de réalisation du programme d'investissement

Le plan d'investissement est mené efficacement conformément aux objectifs définis dans le contrat-plan signé entre l'opérateur public et l'Etat:

- modernisation des infrastructures;
- extension du réseau;

- desserte des localités rurales;
- introduction de nouvelles technologies et de nouveaux services.

Le système a favorisé l'introduction de nouveaux services et l'émergence d'une panoplie de nouvelles technologies. On peut citer comme nouveaux services la téléphonie cellulaire, l'utilisation d'Internet. Comme technologie, on pourra citer la technologie VSAT, Inmarsat, les fibres optiques, etc. Selon le Mali, un des avantages du modèle a été le choix laissé à l'opérateur de la technologie à utiliser dans les infrastructures qu'il va mettre en place.

On peut estimer que le taux de réalisation dépasse les 80%.

Objectifs commerciaux

Les objectifs commerciaux en termes de délais de facturation, de distribution et de recouvrement sont mesurés périodiquement et traduisent une amélioration significative de la situation.

Financement des projets

Dans le Modèle B, le taux d'autofinancement peut atteindre 70%.

Aspects institutionnels

- changement du mode de gestion qui passe d'un système étatique à un système privé;
- existence d'un contrat-plan entre l'exploitant et l'Etat et d'un plan triennal d'investissement;
- existence d'un cadre juridique pour le règlement des factures téléphoniques des officiels.

3.2.4.2 Inconvénients du Modèle B

- On pourrait craindre une mainmise de l'Etat sur le capital qu'il contrôle à 100% et des retards dans le paiement de ses factures téléphoniques.
- Au niveau externe, les besoins de financement restent toujours énormes et il faut solliciter les pouvoirs publics pour les accords de prêt.
- Au niveau national, notons que les tarifs douaniers et les impôts sont excessifs, ce qui entraîne des tarifs téléphoniques relativement élevés.
- Au plan de la réglementation, les taxes et barèmes sont fixés par l'Etat; de même, pour la conclusion des contrats, il faut suivre les procédures relatives à la passation des marchés.

Au vu des changements technologiques, il convient de faire périodiquement une relecture des textes régissant les relations entre l'opérateur et les installateurs privés agréés.

Dans la pratique, plusieurs installateurs privés mènent des activités dans les domaines de la bureautique et de l'informatique, et interviennent dans l'installation de serveurs utilisant le réseau de transmission de données public.

Au vu des constats et de l'expérience vécue, il sera nécessaire de procéder périodiquement à une révision des textes législatifs et réglementaires pour les adapter aux nouvelles réalités. Cette adaptation doit déboucher à terme sur la séparation des fonctions de réglementation et d'exploitation.

Dès l'instant où l'on parle de libéralisation de certains segments d'activité, il est souhaitable d'envisager la création d'une structure indépendante de tous les intervenants du secteur. Cette structure disposera de tous les pouvoirs nécessaires pour asseoir la politique du gouvernement, fixer les règles de la concurrence, contrôler et arbitrer entre les nouveaux intervenants, y compris l'opérateur public.

La forme de la nouvelle entité de réglementation, les missions essentielles sont publiées dans le premier rapport de l'UIT sur «l'évolution du rôle de l'Etat à l'heure de la déréglementation des télécommunications» et dans le Livre vert africain.

Aussi, le stade supérieur du monopole modernisé de type B sera inévitablement le Modèle C, qui sera le bienvenu dès l'instant où les objectifs de pénétration des services de base en milieu urbain et rural sont atteints.

3.2.5 Evaluation du Modèle B

L'évolution de l'environnement mondial des télécommunications a abouti dans la plupart des pays au sud du Sahara à la remise en cause du mode d'organisation traditionnelle des télécommunications caractérisée par des insuffisances et difficultés de tous ordres tant au niveau des organes d'administration que de gestion. La situation d'avant peut être résumée en quelques points:

- réseau de télécommunication vétuste;
- pays consacrant moins de 0,4% de leur PIB aux télécommunications;

- faible taux de recouvrement des recettes téléphoniques;
- mauvaise qualité des prestations offertes due à une inexistance quasi totale de maintenance;
- absence de ressources humaines qualifiées;
- tutelle administrative trop lourde;
- faible densité téléphonique;
- absence de téléphone en milieu rural.

Le passage d'un système de monopole traditionnel à un système de monopole modernisé a permis:

- une augmentation de la densité téléphonique: le nombre de lignes principales est en nette croissance et varie d'un pays à un autre au sud du Sahara;
- accès et service universels: disponibilité du réseau, amélioration de la qualité de service, modernisation de l'infrastructure existante et introduction de nouvelles technologies, téléphonie cellulaire, réseaux de communications domestiques par satellite et VSAT, systèmes de téléphonie rurale, installation d'un large réseau de cabines téléphoniques, etc.;
- désenclavement des zones rurales;
- amélioration de la situation financière et comptable de l'entreprise;
- régénération des impôts et des taxes pour la contribution au budget d'Etat;
- maîtrise de la gestion et de l'exploitation;
- autofinancement des projets de développement: le niveau dépend des objectifs fixés par l'opérateur (40% en moyenne).

Le Modèle B est certes recommandable mais n'a pas la prétention de régler tous les problèmes. Il importe de retenir qu'il est un bon stimulant pour assurer une croissance régulière et un développement durable des infrastructures de télécommunication.

De ce fait, si l'on arrive à atteindre les objectifs en matière de satisfaction de la demande de services téléphoniques de base, de désenclavement des zones rurales et isolées, d'introduction de technologies nouvelles et de services nouveaux, d'évolution des structures, etc., le Modèle B favorisera sans conséquences néfastes le passage au Modèle C.

La question qui reste posée est la détermination du niveau des indicateurs ci-dessus. Chaque pays jugera en fonction de sa situation spécifique si le niveau de ses indicateurs lui permet de changer de cap.

3.3 Modèle C – Concurrence limitée

Allemagne: Exemple de pays

Le secteur des postes et télécommunications en Allemagne et dans de nombreux autres pays a subi une évolution sous la forme d'une réorientation de la réglementation.

Les principaux aspects des deux réformes des postes et des télécommunications ont été la modification de la Constitution et la législation concernant la réorganisation des postes et des télécommunications qui ont converti en sociétés par actions les entreprises de la Deutsche Bundespost qui étaient auparavant des entités de droit public.

NOTE 1 – Les pays suivants ont présenté des contributions sur ce modèle: Allemagne, France, Guinée, Hongrie, Pays-Bas, Portugal, République slovaque.

NOTE 2 – L'exemple de l'Allemagne décrit dans ce modèle se rapporte à la situation d'avant janvier 1998.

3.3.1 Services de télécommunication

Toute personne a le droit d'assurer les services de télécommunication qui étaient offerts par Deutsche TELEKOM AG, sauf la commutation publique de la téléphonie par des connexions fixes ou commutées. Les fournisseurs de ces services ne sont soumis à aucune restriction concernant l'accès au marché; ils doivent simplement se faire enregistrer afin que l'on ait une idée du développement du marché des services de télécommunication accessible au public.

Le nombre de fournisseurs de services de télécommunication enregistrés est passé de 66 au début de 1991 à 1063 en juillet 1996. Si on exclut les titulaires de licence dans le domaine des communications mobiles et par satellite, on compte actuellement 970 fournisseurs de services de télécommunication enregistrés.

Depuis 1989, les marchés pour l'équipement terminal de télécommunication ont été complètement ouverts à la concurrence. La décision a été fondée sur l'hypothèse que la concurrence dans l'ensemble du marché des équipements terminaux constituait la meilleure solution possible d'un point de vue économique global.

3.3.2 Structure du marché

Les réformes ont abouti non seulement à des changements d'organisation dans le sens où les entreprises n'accomplissent plus de tâches souveraines mais aussi à l'adoption de mesures visant à ouvrir certains segments du marché des télécommunications.

3.3.2.1 Domaine de monopole

Dans le domaine de monopole (commutation de la téléphonie pour des tierces parties, établissement et exploitation de trajets de transmission), les droits monopolistiques du Gouvernement fédéral tels que définis par la loi ont été exercés par Deutsche TELEKOM. En principe, les fournisseurs privés n'ont pas été autorisés à accéder à ce marché.

Dans les domaines marginaux du monopole, le Gouvernement fédéral délivre des licences aux fournisseurs privés qui peuvent offrir des services spécifiques, définis dans leurs licences respectives, en concurrence avec Deutsche TELEKOM. Il s'agit notamment des services de communications mobiles et par satellite.

Tous les autres services ont été exclus du monopole. Toute personne était libre d'accéder au marché.

3.3.2.2 Concurrence limitée ou ouverte

La «Doctrine du Gouvernement fédéral pour la restructuration du marché des télécommunications» publié en 1989 prévoyait l'ouverture de marchés dans les domaines marginaux du monopole. Il s'agissait en même temps d'encourager l'innovation technique et la concurrence, surtout dans le domaine des communications mobiles.

Communications mobiles

La première étape de la libéralisation a été l'octroi d'une licence pour les communications mobiles cellulaires numériques à Mannesmann Mobilfunk GmbH en février 1990. Le fait que ce marché ait été ouvert par l'admission d'un concurrent de Deutsche TELEKOM a entraîné une augmentation rapide du nombre d'abonnés. Au milieu de l'année 1996, plus de 2,5 millions d'abonnés étaient déjà raccordés aux réseaux de communications mobiles cellulaires allemands. 800 000 autres abonnés utilisent encore le réseau analogique.

L'octroi de la licence E 1 – une autre licence nationale pour les communications mobiles cellulaires numériques – au printemps de 1993 à E-Plus Mobilfunk GmbH a constitué une autre étape de l'ouverture des marchés de communication et de l'intensification de la concurrence.

Depuis avril 1991, plus de 90 licences ont été accordées pour les radiocommunications mobiles multicanaux régionales; on a octroyé, en mai 1994, une licence nationale pour les radiocommunications de données mobiles et, en juillet 1994, deux licences nationales supplémentaires de radiomessagerie.

Communications par satellite

Le fait que des licences aient été octroyées pour les communications par satellite en République fédérale d'Allemagne signifie que la concurrence s'est étendue à un autre domaine de croissance prometteur. En raison de leurs caractéristiques techniques, les communications par satellite sont particulièrement adaptées au développement à court terme d'une infrastructure de télécommunication diversifiée et transfrontière. Outre l'octroi de licences, on a pris également d'autres mesures pour réaliser la libéralisation.

Depuis le 1^{er} mai 1992, la République fédérale d'Allemagne a autorisé le système appelé «concurrence entre signataires», c'est-à-dire que les exploitants de réseaux à satellite peuvent acquérir une capacité de secteur spatial auprès de tous les signataires qui sont membres d'organisations internationales de télécommunications par satellite.

En outre, une condition préalable importante pour l'établissement de réseaux à satellite paneuropéens a été l'introduction d'une procédure de reconnaissance mutuelle des licences de communications par satellite entre la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et l'Allemagne. Les entreprises qui désirent exploiter des réseaux à satellite peuvent entrer en contact avec un organe de réglementation de leur choix qui assurera alors toute la coordination nécessaire entre les membres concernant l'agrément.

A la fin de 1996, plus de 50 entreprises nationales et internationales détenaient une licence pour la fourniture de services par satellite en République fédérale d'Allemagne.

Concept de réseaux d'entreprise

Au début de 1993, la réglementation incluse dans la «Doctrine pour l'approbation de réseaux d'entreprise» est entrée en vigueur et, sur cette base, des autorisations sont accordées pour la commutation de la téléphonie entre des groupes fermés d'utilisateurs. Cela signifie que des services de ce type peuvent être assurés comme des services concurrentiels non seulement par Deutsche TELEKOM mais aussi par des fournisseurs privés.

Cette doctrine permet la commutation de la téléphonie pour des tierces parties dans tous les cas où un service est offert au public mais non commercialement au sens de la Directive de la Commission européenne sur les services, c'est-à-dire:

- au moyen de licences générales si le groupe d'abonnés auxquels le service est offert peut véritablement être considéré dès le départ comme un groupe fermé d'utilisateurs et non comme faisant partie du public en général, ou
- au moyen d'autorisations individuelles s'il est nécessaire d'établir préalablement que le groupe d'abonnés concerné est un groupe fermé d'utilisateurs.

Les réseaux d'entreprise permettent de mettre en œuvre des applications de télécommunication innovantes – également dans le domaine des communications vocales et de données intégrées – et en même temps d'utiliser les éléments de service que les réseaux de télécommunication publics ne peuvent encore ou pas du tout offrir.

Tous les autres services de télécommunication à valeur ajoutée, à l'exception de la téléphonie à commutation pour l'équipement public et terminal ont été définis comme des marchés dont l'accès est libre pour tous.

3.3.3 Cadre réglementaire

À la suite de la Réforme I des postes et des télécommunications, par laquelle les tâches souveraines ont été séparées des tâches d'exploitation, le Ministre fédéral des postes et télécommunications doit sauvegarder les intérêts des propriétaires-exploitants et superviser les questions de réglementation. En tant que responsable de la réglementation, le ministre est surtout chargé d'assurer l'égalité des chances en matière de concurrence, en jouant en quelque sorte un rôle d'arbitre vis-à-vis de tous les intervenants sur le marché.

Les principales fonctions réglementaires assumées par le Ministre fédéral des postes et des télécommunications jusqu'à la fin de 1997 incluaient les domaines étroitement liés qui sont énumérés ci-après:

- Réglementation par la fixation de règles juridiques destinées à protéger les clients et les concurrents,
- Réglementation pour la sauvegarde des infrastructures,
- Réglementation pour la délimitation des domaines de monopole,
- Réglementation concernant l'ouverture des marchés,
- Réglementation des comportements et réglementation pour empêcher et abolir les restrictions imposées à la concurrence,
- Réglementation de la qualité,
- Réglementation des tarifs,
- Réglementation concernant le réseau du Gouvernement fédéral et le monopole de la téléphonie.

En ce qui concerne le monopole de réseau du Gouvernement fédéral, les dispositions réglementaires s'appliquent aux fonctions du monopole de réseau, à la fourniture de trajets de transmission, à la création de chances égales entre Deutsche TELEKOM et les utilisateurs privés, à la détermination des tarifs pour la fourniture des trajets de transmission ainsi que pour l'utilisation et l'interconnexion des trajets de transmission.

Dans le domaine du monopole de téléphonie du Gouvernement fédéral, la réglementation inclut non seulement des principes généraux concernant la différence entre le service téléphonique et d'autres services de télécommunication mais aussi des principes concernant la réglementation du service et du réseau téléphoniques, des principes concernant la création de chances égales dans l'utilisation du service et du réseau téléphoniques, ainsi que d'autres principes.

En même temps, l'existence de dispositions réglementaires concernant le monopole de réseau et de téléphonie implique également que les lois importantes de l'UE ont été incorporées dans la législation nationale. Dans ce contexte, il convient de mettre particulièrement l'accent sur la réglementation concernant l'Offre de réseau ouvert (ONP).

La coexistence du monopole de Deutsche TELEKOM et de services concurrentiels a rendu particulièrement difficile la création de chances égales en matière de concurrence. Il a fallu établir une réglementation claire pour empêcher les entreprises dominantes de nuire aux activités commerciales de leurs rivales en abusant du monopole.

Il est nécessaire de réglementer la qualité des services offerts par une entreprise monopoliste pour compléter la réglementation des tarifs; sinon, l'entreprise pourrait échapper à la réglementation des prix en réduisant les normes de qualité.

Le Ministre fédéral des postes et des télécommunications doit approuver les tarifs monopolistiques de Deutsche TELEKOM en concertation avec le Ministre fédéral de l'économie.

Non seulement les tarifs du service téléphonique mais aussi les tarifs pour les lignes louées que Deutsche TELEKOM fournissait aux usagers sur la base du monopole des trajets de transmission qui existait en République fédérale d'Allemagne jusqu'à la fin de 1997 sont particulièrement importants pour l'économie, car c'est sur ces lignes louées que les services de télécommunication pourraient être offerts par des compagnies privées.

La gestion des fréquences a pour but d'établir des mécanismes de distribution transparents sur la base desquels le spectre radioélectrique est attribué, compte tenu des aspects économiques généraux.

En ce qui concerne la concurrence dans le domaine des fréquences radioélectriques pour les communications mobiles publiques à l'échelon national, des services ont pu être assurés dans la bande des 900 MHz ainsi que dans la bande des 1 800 MHz, ce qui a permis d'octroyer des licences pour deux réseaux de radiocommunications mobiles terrestres en mode GSM (réseaux D1, D2) et un autre réseau fonctionnant selon la norme DCS 1800 (réseau E1). Les fréquences requises ont été coordonnées et assignées dans le cadre d'autres licences octroyées à des exploitants privés de réseaux publics de radiocommunications mobiles terrestres et de données. En ce qui concerne les réseaux publics de radiocommunications mobiles multicanaux, des fréquences de radiocommunications mobiles privées ont été assignées à 90 exploitants de réseau qui gèrent plus de 200 sites dans tout le pays.

3.3.4 Avantages et inconvénients

Le modèle de 1989 a été l'objectif optimal que l'on pouvait politiquement atteindre à cette époque. C'était évidemment un modèle de transition vers une concurrence totale. Pour la première fois en Allemagne, de nouveaux services ont pu être établis et financés par le secteur privé. L'expérience acquise dans le domaine concurrentiel a été encourageante et a permis de franchir de nouvelles étapes. La deuxième réforme en 1994 a introduit une plus grande libéralisation et a transformé l'exploitant titulaire en une société par actions qui a depuis assumé avec succès la responsabilité de l'offre publique initiale (IPO). Le principal inconvénient au tout début a été en fait la distinction difficile qu'il a fallu établir entre les secteurs qui permettent la concurrence et le secteur monopolistique de Deutsche TELEKOM – pour éviter des subventions croisées susceptibles de conduire à une concurrence inéquitable.

3.3.5 Critères d'évaluation

Le modèle actuel n'autorise pas la concurrence dans la téléphonie de base et le réseau mais les résultats dans le domaine de la concurrence ont été considérables. L'Allemagne a le plus grand nombre de clients GSM au monde. En 5 ans seulement, le nombre d'abonnés dans les radiocommunications cellulaires numériques a presque décuplé, passant de 265 000 en 1990 à 2,5 millions au début de 1996. On comprend pourquoi la libéralisation du marché des radiocommunications mobiles est toujours citée comme un exemple de l'importance économique de la concurrence dans le secteur des télécommunications. Les tarifs pour ce service continuent à évoluer vers les tarifs du réseau fixe. En 1997, les coûts étaient à peu près doubles de ceux du réseau fixe; il reste donc encore une large marge de diminution. Si le client signe un contrat d'un an avec son fournisseur de services, le prix de l'équipement est souvent symbolique. Les 3 réseaux (D1, D2 et E-Plus) ont atteint une couverture presque nationale, deux des réseaux ayant été financés entièrement par le secteur privé.

Comme il a été mentionné au paragraphe 3.3.1, le nombre de fournisseurs de services de télécommunication enregistrés est passé de 66 au début de 1991 à 1063 en juillet 1996. Si on exclut les communications mobiles et par satellite, il y a actuellement 970 fournisseurs de services de télécommunication enregistrés (par exemple, vidéoconférence, Internet, etc.). Par exemple, en 1997, la plupart des clients européens d'America Online, soit environ 300 000, vivaient en Allemagne. Dès 1997, le 1,5 million de clients T-ONLINE de Deutsche TELEKOM avait tous accès à Internet. Les tarifs pour l'utilisation d'Internet devraient baisser car les nouveaux fournisseurs de services peuvent accéder au marché et offrir des conditions très favorables aux abonnés.

La concurrence sur le marché des équipements terminaux a été surtout bénéfique pour le client. L'équipement s'est amélioré; il est devenu moins coûteux et son prix continue à baisser. La gamme des équipements offerts s'est diversifiée du point de vue de la conception et du fonctionnement.

Depuis plusieurs années, il est évident que la pénétration du marché par les télécopieurs ou les téléphones sans fil est en forte croissance en raison de la libéralisation du marché des équipements terminaux.

En résumé, la libéralisation du marché en Allemagne a fait baisser les tarifs et le prix de l'équipement et a donc fait croître rapidement le nombre des abonnés. De nouvelles possibilités d'activité commerciale et d'investissement ont été créées, situation qui devrait encore considérablement évoluer dans le futur avec la libéralisation totale du marché européen des télécommunications le 1^{er} janvier 1998.

3.4 Modèle D – Concurrence totale

Royaume-Uni: Exemple de pays

NOTE – Des contributions supplémentaires ont été présentées pour ce modèle par l'Allemagne et le Japon.

3.4.1 Fournisseurs de services de télécommunication

Jusqu'au début des années 80, le Post Office a été, à l'exception d'une municipalité, le fournisseur monopoliste des services et des systèmes de télécommunication au Royaume-Uni. En 1981, British Telecommunications plc (BT) a assumé le rôle de fournisseur en situation de monopole. En 1984, des licences ont été octroyées à BT et à Mercury Communications dans le cadre de la Loi sur les télécommunications de 1984 pour exploiter des systèmes de télécommunications. On a établi une politique de duopole au titre de laquelle aucun autre opérateur que BT et Mercury n'obtiendrait de licence pour assurer des télécommunications publiques nationales et internationales à liaisons fixes avant novembre 1990. En 1991, le gouvernement a publié un Livre blanc intitulé «Competition and Choice: Telecommunications Policy for the 1990s» qui a indiqué les conclusions de son étude sur le duopole et a mis un terme à la politique de duopole. L'industrie des télécommunications peut être divisée, d'une manière générale, en trois marchés pour le service aux utilisateurs finals:

- services de réseau (connexions, communications);
- services à valeur ajoutée avec accès par le réseau;
- équipement terminal d'abonné.

Il y a 160 titulaires de licence d'exploitant public de télécommunication au Royaume-Uni et un nombre encore plus grand de fournisseurs de services de télécommunication. La concurrence revêt un certain nombre de formes:

- dans les communications à grande distance par accès indirect à des exploitants tels que Mercury, ACC, Energis;
- dans le marché de l'accès local pour les abonnés résidentiels et les petites entreprises, concurrence des compagnies de distribution par câble ainsi que d'un certain nombre de nouveaux opérateurs qui utiliseront des communications sans fil fixes;
- dans le marché commercial des principales zones métropolitaines où un certain nombre d'opérateurs installent des infrastructures pour desservir les grandes entreprises et le secteur financier;
- dans la téléphonie mobile où quatre opérateurs ont obtenu des licences.

Il existe une concurrence croissante dans le marché de la téléphonie internationale, un certain nombre d'exploitants rivalisant pour des destinations où la revente est permise. Le gouvernement a annoncé également qu'il octroierait des licences à d'autres opérateurs (actuellement BT et Mercury seulement) pour exploiter des installations internationales.

Il existe également une concurrence vigoureuse dans des services allant d'Internet aux services d'information. Le développement de la concurrence dans les services est soutenu par une saine concurrence dans les réseaux.

3.4.2 Libéralisation/concurrence

Le marché des télécommunications revêt une importance stratégique pour l'économie nationale du Royaume-Uni. Les «services de télécommunication» sont définis d'une manière très large dans la Loi sur les télécommunications de 1984; le marché lui-même ne peut donc être défini exactement mais le chiffre d'affaires s'élève à environ 3% du PIB. L'investissement atteint environ £5 milliards par an, soit à peu près la moitié pour BT et la moitié pour le reste de l'industrie. Quatre-vingt-douze pour cent des ménages ont le téléphone (84% lors de la privatisation) et 60% des ménages sans téléphone utilisent une cabine téléphonique au moins une fois par semaine. En octobre 1995, il y avait environ 124 000 publiphones en service (environ 77 000 lors de la privatisation).

Le marché des télécommunications au Royaume-Uni n'est pas un marché unique pour un produit homogène mais est constitué d'un grand nombre de marchés distincts superposés pour des produits très différents. Il existe, dans différents segments de marché, plusieurs ensembles d'intervenants qui constituent une mosaïque de concurrence BT a des concurrents dans presque tous les segments du marché, bien qu'à des degrés différents et dans de nombreux segments du marché BT soit encore le fournisseur dominant. BT est encore actuellement le seul opérateur à l'échelon national qui, en tant que compagnie verticalement intégrée participe à la concurrence dans tous les segments du marché.

Le développement de la concurrence dépend de la volonté des opérateurs existants ou nouveaux de saisir les opportunités offertes et de leur confiance dans un marché équitable contrôlé, selon les nécessités, par l'Office of Telecommunications (OFTEL) qui est l'organe de réglementation.

Les exploitants de télécommunications par câble ont obtenu une franchise exclusive pour assurer des services de télévision par câble dans leurs zones de franchise. Sans cela, il est très improbable que ces exploitants auraient, comme

ils l'ont fait, investi des capitaux très importants dans les infrastructures locales. Sauf dans le cas de la télévision par câble et de la téléphonie mobile, il n'y a aucune restriction d'accès au marché.

OFTEL et le Gouvernement du Royaume-Uni se sont engagés dans une politique visant à promouvoir la concurrence dans les réseaux et les services assurés sur ces réseaux. L'investissement dans des infrastructures de substitution est considéré comme essentiel pour une concurrence efficace.

Ces politiques ont largement contribué à servir au mieux les intérêts du client en soumettant l'exploitant dominant à une concurrence efficace et croissante dans un certain nombre de domaines du marché. Cela a permis à OFTEL de réduire la portée des mesures de contrôle des prix proposées pour la période de 1997 à 2001. Le contrôle des prix a été axé sur la protection des clients résidentiels et des petites entreprises – dans d'autres secteurs du marché, la pression concurrentielle assure une meilleure qualité et une plus grande rentabilité. Ce contrôle des prix devrait être le dernier car la concurrence croissante devrait être efficace dans une partie suffisamment importante du marché pour que le maintien de la réglementation ne soit plus nécessaire.

3.4.3 Cadre réglementaire

La Loi sur les télécommunications de 1984 a privatisé BT et a institué OFTEL. Le Directeur général des télécommunications est nommé par le Gouvernement mais est indépendant et relève du Parlement. Le Directeur général assume un certain nombre de tâches au titre de la Loi sur les télécommunications, notamment la défense des intérêts des consommateurs ainsi que le maintien et la promotion d'une concurrence efficace.

Les licences sont octroyées par le Secrétaire d'Etat mais le Directeur général des télécommunications est responsable de leur application et il peut seul leur apporter des modifications.

OFTEL est totalement indépendant de BT.

Un aspect important du travail d'OFTEL a été la détermination des taxes d'interconnexion. OFTEL met en place un nouveau régime dans lequel BT devra avoir des comptes séparés pour ses activités de réseau et de service au détail, et faire payer à ses concurrents le même prix pour les services «en gros» que celui qu'il applique à ses propres activités.

Un second aspect important du rôle d'OFTEL consiste à assurer l'équité des opérations commerciales et à prendre des mesures contre tout abus de position dominante. OFTEL estime que, à mesure que la concurrence augmente, il assumera de plus en plus le rôle d'un organisme de contrôle de la concurrence plutôt que d'un organisme chargé de la réglementation détaillée des prix d'interconnexion.

En outre, OFTEL élabore actuellement des propositions pour un fonds de service universel afin que les obligations afférentes soient financées d'une manière transparente et compétitive.

3.4.4 Avantages et inconvénients

Le but d'OFTEL est de servir au mieux les intérêts du client en termes de qualité, de choix et de rentabilité. OFTEL estime qu'un marché totalement concurrentiel constitue la meilleure solution pour y parvenir. Mais OFTEL ne considère pas la concurrence comme une fin en soi; une concurrence efficace permet de procurer des avantages au client sous la forme d'une réduction des prix, d'une amélioration de la qualité ou d'innovations dans le service. Ainsi, le terme «concurrence efficace» a une connotation plus large que l'existence d'un certain nombre de firmes sur un marché particulier; il inclut également l'idée que la concurrence entre firmes devrait servir à promouvoir l'efficacité économique sur ce marché.

Pour que la concurrence puisse se développer et prospérer dès le début, il faut créer un organe de réglementation indépendant qui ait des ressources juridiques, financières et humaines suffisantes pour accomplir sa tâche efficacement. La concurrence totale implique donc des dépenses qui sont toutefois largement compensées par ses avantages.

3.5 Modèle E – Concurrence mondiale

Les demandes des clients pour une couverture géographique, des options souples et des services multimédias impliquent que les principaux intervenants des télécommunications continueront à réaliser des alliances et des fusions pour assurer des services mondiaux. Par exemple, AT&T des Etats-Unis, KDD du Japon et Singapore Telecom ont fondé WorldPartners. Ils ont été rejoints ultérieurement par Unisource, un consortium de groupes de télécommunications européens. On a également vu France Telecom et Deutsche Telekom acquérir une part de 20% dans Sprint, le troisième plus grand exploitant de communications à grande distance aux Etats-Unis. Ils ont constitué ensemble une coentreprise, Global One, pour assurer des services de télécommunication mondiaux. En 1997, Concert, une coentreprise entre MCI et sa société mère BT, a offert des services de télécommunication mondiaux et un seul point de contact pour le service clientèle aux clients multinationaux dans plus de 50 pays.

NOTE – Nouvelles de l'UIT, N° 2/97, p. 14.

Bien que les intervenants mondiaux offrent déjà leur service à une clientèle mondiale telle que les sociétés multinationales, le modèle de concurrence mondiale n'est pas encore entièrement développé. Au début de 1998, la plus grande partie du marché des télécommunications de l'Union européenne, y compris la téléphonie et les infrastructures de base, seront libéralisés. Toutefois, la réglementation européenne adoptée dans la législation nationale permet encore de choisir entre diverses options (par exemple, concernant la participation étrangère). Une évolution similaire peut se produire dans d'autres marchés régionaux tels que ceux qui ont été établis par l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA).

A l'échelle mondiale, environ 70 Membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont signé un accord qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 1998 pour des engagements importants d'ouverture du marché, y compris le traitement national, l'octroi non discriminatoire et transparent de licences, la séparation de l'organe de réglementation et de l'exploitant, et l'interconnexion entre les exploitants nationaux et étrangers.

La façon dont les exploitants de systèmes mobiles mondiaux de communications personnelles par satellite (GMPCS) organisent la distribution de leur service constitue une bonne illustration des partenariats stratégiques. Les partenaires stratégiques représentant les plus grands fournisseurs de services et fabricants d'équipement de télécommunication ont acquis une part de capital dans ces systèmes. Les fournisseurs de services stratégiques assureront directement le service ou formeront des coentreprises locales. Les fournisseurs de services auront le droit exclusif d'offrir le service dans leurs zones d'exploitation. En revanche, ils devront obtenir l'autorisation réglementaire nécessaire. Le GMPCS possède certaines caractéristiques qui, prises collectivement, le distinguent des systèmes sans fil antérieurs: ils sont mondiaux ou régionaux, mobiles, et sont essentiellement privés plutôt que gouvernementaux ou intergouvernementaux du point de vue de la propriété et de la gestion. Ils sont coûteux et complexes à développer et à mettre en œuvre; ils exigent donc, dans la pratique, la formation de larges consortiums de financement et d'exploitation internationaux.

NOTE – Rapport 1996/97 sur le développement des télécommunications dans le monde p. 33. *Systèmes mobiles mondiaux de communications personnelles (GMPCS)*, Rapport du troisième Colloque sur la réglementation, (UIT, Genève, Novembre 1994), p. 15.

Les services qui seront généralement offerts par les futurs exploitants de GMPCS sont la téléphonie, la télécopie, la transmission de données à grande vitesse, le géopositionnement et la messagerie bidirectionnelle («RDSS») ainsi que la radiomessagerie mondiale, selon les systèmes considérés. Mais l'offre aux clients variera selon les systèmes. Néanmoins, il est probable que ces systèmes se concurrenceront fortement et, sous réserve de tarifs abordables, qu'ils concurrenceront également et/ou complètement les réseaux et les services cellulaires analogiques ou numériques existants.

4 Fourniture du service universel

L'un des objectifs de la législation des télécommunications devrait être que le public ait accès aux services de télécommunication de base à un coût raisonnable. Généralement, le service universel implique l'accès aux télécommunications dans le cadre du droit à la communication et la nécessité de veiller à ce que le processus de réglementation aboutisse à une disponibilité géographique universelle, à un traitement équitable grâce à un accès non discriminatoire et à un coût accessible. L'organe de réglementation doit concentrer son attention sur les moyens permettant de répondre aux exigences du service universel d'un point de vue juridique ainsi que sur les services visés (par exemple, le service téléphonique de base).

NOTE – Le Livre bleu, p. 14 – paragraphe 62.

4.1 Une définition dynamique et évolutive

Au niveau international, le service universel n'a pas de définition fixe ou, plutôt, il a été défini de diverses manières selon les pays. En fait, il existe même des termes différents tels que «obligations de service public», «service communautaire». En général, la fourniture du service universel implique l'extension des télécommunications aux zones rurales et isolées des pays afin que chacun puisse disposer ou soit à portée d'un téléphone. Dans certains pays, les obligations de service universel incluent la fourniture du service aux handicapés et aux personnes âgées ainsi qu'aux personnes défavorisées dans les zones urbaines.

NOTE 1 – Les paragraphes 4.1 à 4.5 sont extraits de la contribution présentée par Inmarsat à la Commission d'études 1.

NOTE 2 – La Commission européenne a déclaré «the essence of universal service is access to and the provision of a defined minimum service of specified quality to all users at an affordable price, irrespective of their geographical location.» Voir la Proposition pour une Résolution du Conseil sur les principes de service universel dans le secteur des télécommunications. COM(93) 543 final (Bruxelles, 15 novembre 1993), p. 15.

Le Rapport de la Commission indépendante pour le développement mondial des télécommunications publié en 1984 a fixé un objectif de service universel, c'est-à-dire un téléphone à la portée de chaque être humain, ce qui constitue un défi

pour le début du siècle prochain. Si on a interprété le terme «à portée» dans ce contexte comme signifiant à un jour de marche, c'est qu'on n'a pas suffisamment tenu compte de l'ubiquité des services mobiles par satellite.

NOTE – *Le Chaînon manquant*. UIT (Genève, décembre 1984), p. 5.

Beaucoup de gens ne considèrent plus la fourniture d'un téléphone comme un service de base suffisant. Avec l'avènement d'Internet, de nombreux responsables estiment maintenant que l'accès au Net, le courrier électronique et les communications de données doivent faire partie du droit à la communication (voir la Note 1). Le Conseil de l'Union européenne a déclaré «le concept de service universel doit évoluer pour s'adapter aux progrès de la technologie, au développement du marché et au changement de la demande des usagers» (voir la Note 2). Dans sa Directive sur la téléphonie publiée en décembre 1995, la Commission européenne a identifié la portée des obligations de service universel au sein de l'Union comme étant la fourniture d'un service de téléphonie permettant l'utilisation de télécopieurs et de modems ainsi que l'assistance d'un opérateur, les services d'urgence et de renseignements concernant les listes d'abonnés, et la mise en place de publiphones.

NOTE 1 – Dans un rapport parrainé par le gouvernement, il est dit que les obligations de service universel de Telstra devaient être étendues à Internet, à la télécopie et à l'accès par modem «intelligent» V.34, si l'Australie rurale voulait rester économiquement compétitive, selon un article publié dans *The Australian Financial Review*, 23 mai 1996. Le Rapport *Rural Australia Online* a été commandité par la *Rural Industries Research and Development Corp.*

NOTE 2 – Résolution du Conseil européen du 7 février 1994 sur les principes de service universel dans le secteur des télécommunications.

Mais, étant donné la prédominance de l'analphabétisme et des faibles revenus dans certains pays en développement, l'accès à Internet peut être un objectif beaucoup plus lointain que l'accès au service téléphonique ordinaire. On a établi une distinction importante entre la disponibilité et l'accessibilité, du service en termes de prix (voir la Note 1). La Commission européenne a déclaré «L'accessibilité en termes de prix est cruciale pour l'extension du service de télécommunications à tous les citoyens» (voir la Note 2). En Europe, il incombe essentiellement aux autorités de réglementation nationales de veiller à ce que le service universel soit d'un prix raisonnable pour tous les groupes d'usagers (voir la Note 2).

NOTE 1 – *L'évolution du rôle de l'Etat à l'heure de la déréglementation des télécommunications*: Rapport du deuxième Colloque sur la réglementation (UIT Genève, décembre 1993), p. 7.

NOTE 2 – *Universal Service for Telecommunications in the Perspective of a fully liberalised environment: Communication from the European Commission*. COM(96) 73 (Bruxelles, 13 mars 1996), pp. 6 et 10.

Avec l'avènement de la concurrence dans un environnement libéralisé, une pression plus grande s'exercera sur les exploitants titulaires de télécommunications qui appliquent généralement les mêmes tarifs (c'est-à-dire des tarifs géographiquement moyens) à leurs abonnés, quel que soit l'endroit où ils vivent. Les nouveaux concurrents peuvent se concentrer sur la fourniture du service dans les zones les plus rentables (c'est-à-dire les villes), ce qui peut obliger l'exploitant de télécommunications à élever ses tarifs dans les zones non urbaines. Bien qu'un certain rééquilibrage des tarifs soit probablement inévitable, les organes de réglementation devront veiller à ce qu'aucune différence éventuelle de prix entre les zones à coût élevé et les zones à faible coût ne compromette l'accessibilité du service universel. La Commission européenne a informé ses Etats Membres qu'ils «devaient veiller à ce que des mesures appropriées soient prises (par exemple, prix plafond, systèmes tarifaires ciblés) pour maintenir l'accessibilité des services à tous les usagers».

NOTE – *Universal Service for Telecommunications in the Perspective of a fully liberalised environment: Communication from the European Commission*. COM(96) 73 (Bruxelles, 13 mars 1996), pp. 11 et 21.

Même s'il est très improbable que nous puissions relever le défi lancé par la Commission Maitland, la fourniture du service universel, notamment la desserte des zones rurales et isolées, suscite néanmoins un nouvel et vif intérêt.

4.2 Avantages du service universel

Les avantages de l'extension des télécommunications aux zones rurales et isolées des pays – développés et en développement – sont maintenant largement reconnus et on peut citer les quelques exemples suivants:

- L'extension des télécommunications aux zones isolées contribue à rassembler les individus et fournit un moyen de contact entre les familles et les amis séparés par la distance. Etant donné que 70% ou plus des habitants des pays en développement vivant en milieu rural, les dirigeants politiques considèrent de plus en plus le service universel comme une priorité politique dans l'unification de leur pays.
- Les agriculteurs peuvent obtenir des informations susceptibles de les aider à produire et à vendre leurs récoltes.
- Les télécommunications permettent d'étendre les services sociaux, tels que les soins de santé et l'éducation, à une population qui devrait peut-être, sans cela, émigrer vers les zones urbaines pour en bénéficier. En d'autres termes, les télécommunications peuvent contribuer à ralentir ou même à inverser la migration vers les villes.

- Les télécommunications sont une infrastructure de base nécessaire pour les compagnies et les industries intéressées au développement des ressources naturelles d'un pays telles que le pétrole, le gaz, les forêts, etc., développement qui, à son tour, augmente les possibilités d'emploi.
- La disponibilité des télécommunications améliore la sécurité. Les citoyens peuvent, en cas de risque ou d'urgence, appeler la police pour demander de l'aide. Les agents de la sécurité, des douanes et de l'immigration peuvent contrôler plus efficacement les points de passage aux frontières isolés et peuvent eux aussi demander de l'aide en cas de besoin.
- Les télécommunications jouent un rôle vital dans la protection de l'environnement. On peut les utiliser pour surveiller les pipelines et le niveau des fleuves. Les téléphones mobiles peuvent aider les gardes forestiers à localiser les personnes égarées et à lutter contre les braconniers et l'abattage illégal des arbres.
- Les catastrophes, qu'elles soient naturelles comme les éruptions volcaniques, les inondations, les tremblements de terre ou artificielles comme les fuites de pétrole, les irradiations, les incendies de forêt se produisent souvent dans les zones isolées. Les télécommunications peuvent contribuer à en atténuer les effets destructeurs.

4.3 Une priorité politique

Le téléphone a été décrit comme un instrument «essentiel pour la citoyenneté». La prise de conscience croissante de l'importance du téléphone pour l'affranchissement, dans la vie courante et dans le développement socio-économique, a indubitablement contribué au fait que le service universel est devenu une priorité politique dans de nombreux pays.

NOTE – Milne, C. «Opening the debate on universal service in the UK» in *Telecommunications Policy*. (1991, 15/2), pp. 85-87.

L'Union européenne a identifié la mise en œuvre du service universel comme étant un objectif majeur et a appelé les Etats Membres «à établir et à maintenir un cadre réglementaire adéquat ainsi qu'à fixer des objectifs appropriés ... pour assurer ... un service universel sur tout leur territoire» (voir la Note 1). La Commission européenne a déclaré que cet objectif était «une condition essentielle pour accroître la contribution du secteur des télécommunications au développement économique global, au bien-être social et à la cohésion de la communauté» (voir la Note 2).

NOTE 1 – Résolution du Conseil européen du 7 février 1994 sur les principes de service universel dans le secteur des télécommunications.

NOTE 2 – COM(93) 543 final (Bruxelles, 15 novembre 1993), p. 11.

Au sommet du G-7 sur la société d'information qui s'est tenu à Bruxelles en février 1995, les ministres participants ont identifié «la fourniture et l'accès universels des services» comme étant l'un des huit principes fondamentaux sur lesquels repose la réalisation de leur vision commune de la société d'information.

NOTE – COM(96) 73, (Bruxelles, 13 mars 1996), p. 16.

L'UIT a envoyé une étude de la structure du secteur des télécommunications à ses pays Membres en 1995 et 1996 et plusieurs questions concernaient le service universel. Plus de 100 pays ont répondu au chapitre sur le service universel. Soixante-huit ont déclaré qu'ils avaient une définition de l'accès universel aux services de base qui incluait généralement la téléphonie de base, le télex, l'accessibilité des services téléphoniques dans les zones peuplées, les publiphones. Soixante-dix neuf ont déclaré qu'ils avaient dès maintenant imposé aux exploitants de télécommunications une forme d'obligation de service universel telle que la qualité de service, l'extension et l'amélioration du réseau et de l'interconnexion. Plusieurs ont déclaré que des obligations de service public étaient incluses dans le contrat entre le gouvernement et l'exploitant.

Certains pays tels que le Mexique et le Brésil ont fixé des priorités politiques d'extension des télécommunications à tous les villages et à toutes les villes de plus de 500 habitants.

NOTE – Contribution présentée par le Brésil à la Commission d'études 1 de l'UIT-D.

4.4 Qui doit bénéficier du service universel?

La fourniture du service universel implique généralement l'extension des communications aux habitants des zones rurales et isolées, comme on l'a noté ci-dessus, mais le concept est étendu, dans certains pays, à d'autres groupes d'utilisateurs ayant des besoins particuliers tels que les handicapés qui pourraient, par exemple, bénéficier de services de transmission de textes ou visiophoniques (dans le cas des malentendants). Dans certains pays, des tarifs réduits spéciaux sont appliqués aux personnes âgées. Les groupes à faible revenu bénéficient également de tarifs réduits s'ils utilisent peu le service téléphonique. On pourrait offrir une boîte aux lettres téléphonique à ceux qui figurent sur de longues listes d'attente et aux sans-logis qui n'ont pas accès au service téléphonique de base.

Les groupes précis qui doivent bénéficier des obligations de service universel varient (et varieront) d'un pays à l'autre mais, en général, ce sont ces groupes qu'il est peu rentable de desservir et qui exigent des subventions. Tous n'ont pas besoin de subventions dans les zones rurales et isolées. Il y a des individus ou des groupes tels que les propriétaires de

ranchs ou de plantations qui devraient peut-être payer plus que les consommateurs des villes mais qui peuvent néanmoins s'offrir le service.

NOTE – «Ce n'est pas parce qu'un usager potentiel du téléphone n'a pas actuellement accès à ce service qu'il faut automatiquement lui accorder une subvention, même s'il habite par exemple en zone rurale.» L'évolution du rôle de l'Etat à l'heure de la déréglementation des télécommunications, Rapport du deuxième Colloque sur la réglementation (UIT, Genève, décembre 1993), p. 54.

4.5 Financement du service universel

Bien que les avantages du service universel soient relativement faciles à identifier, il a été en revanche plus difficile de trouver le moyen de les financer, surtout pour la raison évidente qu'il a été beaucoup plus coûteux de fournir une ligne téléphonique à un abonné dans une zone isolée qu'à son homologue de la ville.

Les monopoles de télécommunications publiques subventionnent généralement l'utilisation du service téléphonique local de base par d'autres ressources de télécommunication. Telle a été la principale philosophie pour le financement de la mise en œuvre ou des tentatives de réalisation du service universel. Ces subventions croisées sont effectuées entre:

- différents services (par exemple, des services de communication à grande distance et internationaux vers les services de communication locaux);
- différents groupes d'usagers (par exemple, des usagers commerciaux vers les usagers résidentiels); et
- différentes zones géographiques (par exemple, des zones urbaines vers les zones rurales.

NOTE – «Ce n'est pas parce qu'un usager potentiel du téléphone n'a pas actuellement accès à ce service qu'il faut automatiquement lui accorder une subvention, même s'il habite par exemple en zone rurale.» L'évolution du rôle de l'Etat à l'heure de la déréglementation des télécommunications, Rapport du deuxième Colloque sur la réglementation (UIT, Genève, décembre 1993), p. 54.

Si un pays décide de privatiser l'exploitant de télécommunication en situation de monopole et en même temps d'autoriser la concurrence dans la totalité ou une partie des services, il doit examiner attentivement comment il atteindra ou continuera à promouvoir l'objectif de service universel. S'il n'existe pas de règles pour l'accès au marché et pour la fourniture de certains services, il est possible que les nouveaux opérateurs se livrent à une opération d'écrémage. Par exemple, la concurrence interviendra essentiellement dans les marchés des communications à grande distance, alors que le service universel est axé sur le service local. Il est bien connu que l'installation et l'entretien d'un réseau local est beaucoup plus coûteux que l'établissement d'un système à grande distance. Si les nouveaux opérateurs n'ont donc pas la responsabilité d'assurer le service universel mais peuvent détourner le trafic à grande distance de l'exploitant local, les ressources consacrées à la subvention du service local diminueront.

Il existe différentes méthodes de financement des obligations de service universel dont certaines sont indiquées ci-après.

4.5.1 Une condition d'octroi de licence (transfert de recettes internes)

Dans certains pays, l'exploitant de télécommunications doit assurer le service aux zones rurales et isolées pour obtenir sa licence. Cela implique généralement qu'on utilise l'abonné urbain pour subventionner l'abonné rural ou que les recettes des communications à grande distance ou internationales servent à compenser le coût de la fourniture du service à l'abonné rural. Le gouvernement peut fixer à l'exploitant de télécommunications des objectifs spécifiques concernant le nombre de lignes qu'il est prévu d'installer chaque année.

4.5.2 Taxe d'interconnexion

Dans les pays où il y a concurrence, le gouvernement peut demander aux nouveaux concurrents de payer certaines taxes pour l'interconnexion avec l'exploitant de télécommunications dominant et utiliser une partie ou la totalité de ces taxes pour assurer des services aux zones rurales.

La Commission européenne envisage que les concurrents effectuent des paiements soit à un fonds de service universel indépendant au niveau national qui verserait ces sommes aux exploitants assurant le service universel, soit directement aux exploitants assurant le service universel en complément des droits commerciaux acquittés pour l'interconnexion avec leur réseau.

NOTE – Proposition de la Commission européenne pour une Directive sur l'interconnexion, COM(95) 379 (Bruxelles, 19 juillet 1995), p. 21: «Where a Member State determines ... that universal service obligations represent an unfair burden for an organisation, it may establish mechanisms for sharing the net cost of the universal service obligations Contributions to the cost of universal service obligations may be based on a mechanism specifically established for the purpose and administered by a body independent of the beneficiaries, or may take the form of a supplementary charge added to the interconnection charge... Organisations with universal service obligations shall calculate the net cost of such obligations... The calculation of the net cost of universal service obligations shall be audited by a competent body, independent of the telecommunication organisation.» L'Annexe III de ce document indique la méthode de la Commission pour le calcul du coût des obligations de service universel.

4.5.3 «Payer ou assurer le service»

Dans certains pays, les exploitants de télécommunication peuvent choisir de payer certains droits (par exemple à un fonds de service universel) ou d'assurer directement le service eux-mêmes.

4.5.4 Octroi de licences à de nouveaux entrepreneurs

Dans une variante du cas «payer ou assurer le service», certains pays peuvent offrir à l'exploitant de télécommunications (généralement dominant) la possibilité d'assurer le service aux zones rurales ou de laisser d'autres entrepreneurs privés (généralement petits) assurer le service. Lorsque l'exploitant de télécommunications doit faire face à de longues listes d'attente dans les zones urbaines, il peut laisser à d'autres le soin d'assurer des services de télécommunication, surtout si ce sont de petits entrepreneurs locaux qui ne constituent pas une menace concurrentielle.

4.5.5 Subvention publique

Dans certains pays, les abonnés ruraux ne paient qu'une fraction du véritable coût du service. Le gouvernement peut subventionner le coût du service rural au moyen de ses recettes fiscales. On a fait valoir que les avantages socio-économiques du service universel ont un effet positif tel sur le fonctionnement de l'économie et sur la réduction des coûts sociaux associés au système de juridiction criminelle, aux soins de santé et à d'autres services publics que le service universel pourrait être financé par la taxation générale plutôt que par les recettes internes du secteur des télécommunications.

NOTE – «The socio-economic benefits of a universal telephone network» par Stephen Graham, James Cornford et Simon Marvin dans *Telecommunications Policy* (janvier-février 1996), p. 10. A la page 4 du même article, les auteurs font également valoir qu'en mettant l'accent sur l'aspect économique de la réglementation et sur le débat technique concernant les dépenses encourues par les compagnies de télécommunication pour répondre aux obligations de service universel, on a eu tendance à ignorer les plus larges avantages que des réseaux téléphoniques véritablement universels pourraient apporter à l'économie et à la société.

Quel que soit le mode de financement du service universel, il doit y avoir transparence. Dans sa proposition pour une Directive sur l'interconnexion, la Commission européenne déclare «le calcul du coût net du service universel doit tenir dûment compte des dépenses et des recettes ainsi que des extériorités économiques et des avantages intangibles résultant de la fourniture du service universel ... les coûts des obligations de service universel doivent être calculés sur la base de procédures transparentes ...[et] les contributions financières relatives au partage des obligations de service universel doivent être séparées des droits d'interconnexion».

NOTE – COM(95) 379 (Bruxelles, 19 juillet 1995), p. 14.

En outre, les quelque 70 pays qui ont signé l'accord de l'OMC avec ses principes de réglementation ont reconnu que les obligations de service universel ne devaient pas être considérées comme anticoncurrentielles en soi, sous réserve qu'elles soient gérées d'une manière transparente, non discriminatoire et neutre en termes de concurrence et ne soient pas plus contraignantes qu'il n'est nécessaire pour le type de service universel défini par l'Etat membre.

NOTE – Accord de l'OMC, 15 février 1997, Regulatory Principles.

Le Rapport du deuxième Colloque de l'UIT sur la réglementation stipule qu'«une politique de service universel ne devrait pas se concentrer uniquement sur les objectifs à atteindre (tels que l'extension plus ou moins vaste du service dans des zones rurales spécifiques à une date déterminée). Elle devrait aussi réfléchir à la façon d'exploiter, de la manière la plus rentable possible, les ressources disponibles pour atteindre ces objectifs».

NOTE – *L'évolution du rôle de l'Etat à l'heure de la déréglementation des télécommunications*, Rapport du deuxième Colloque sur la réglementation (UIT Genève, 1-3 décembre 1993), p. 56.

Il est clair que ces subventions pourraient initialement servir à favoriser l'accès au marché de nouveaux fournisseurs de services et à obliger l'exploitant local à être plus efficace mais qu'elles risqueraient à plus long terme de nuire à l'intérêt public.

Si l'on veut que la concurrence reste transparente, équitable et durable à long terme, il y a lieu d'étudier la possibilité de passer d'une politique de subventions croisées utilisées sans discrimination à une politique de subventions déclarées applicables à des cas spécifiques, par exemple l'octroi d'un certain niveau de service gratuit aux usagers à faible revenu ou la construction de réseaux dans des zones non encore desservies.

NOTE – Le Livre bleu, p. 14 – paragraphe 64.

4.6 Exemples de politiques nationales concernant l'accès/le service universel

4.6.1 Japon

En 1977, la compagnie Nippon Telegraph and Telephone (maintenant appelée NTT depuis sa privatisation) a atteint un stade de développement tel qu'un téléphone pouvait être installé et raccordé n'importe où au Japon. Bien que la compagnie ait été privatisée en 1980, la Loi sur NTT stipule que NTT continue à assumer l'obligation de service téléphonique universel.

Au Japon, on recueille des fonds en émettant des obligations d'abonné. Une «taxe de service et d'équipement» est normalement perçue pour l'installation d'un circuit. En outre, jusqu'en 1983, l'achat d'obligations par les abonnés au téléphone qui désiraient une nouvelle et/ou une autre ligne téléphonique était obligatoire. Ce système a représenté environ 55% de la totalité des fonds recueillis dans le cadre de la cinquième période du Plan quinquennal qui a commencé en 1953.

En 1991, on a établi un système pour permettre aux entités locales publiques d'obtenir des subventions de l'Etat lors de la construction de pylônes d'acier pour les communications téléphoniques mobiles ainsi que des installations de télécommunication connexes dans des zones rurales désignées. Dans ce système, le gouvernement prend en charge un tiers du coût et les autorités publiques locales couvrent le reste, tandis que les compagnies de télécommunication paient naturellement les frais d'exploitation.

Pour continuer à améliorer les télécommunications, le gouvernement a décidé d'établir un réseau national de fibres optiques d'ici à 2010. Pour accélérer la création de ce réseau, le gouvernement a institué un système de financement à faible coût en 1995 (on améliorera ce plan en 1996 en créant un système de financement sans intérêt applicable à certaines entreprises). Entre-temps, parmi les exploitants japonais reliant le pays à d'autres pays d'outremer, KDD assure un service téléphonique international à 232 pays et régions dans le monde.

NOTE – Contribution présentée par le Japon à la Commission d'études 1 sur le «Service universel».

4.6.2 Etats-Unis

A la suite de la nouvelle Loi radicale sur les télécommunications de 1996, le service universel sera encore plus stimulé aux Etats-Unis. La nouvelle législation reflète la claire intention du Congrès des Etats-Unis et de l'administration Clinton de protéger, de préserver et de faire progresser le service universel dans l'intérêt de tous les Américains, notamment de ceux qui ont un faible revenu, qui vivent dans les communautés rurales ou qui sont handicapés. L'objectif ultime de cette partie du nouveau statut est d'offrir des services de télécommunication et d'information améliorés à toutes les régions des Etats-Unis. Non seulement la loi préserve les concepts de qualité de service à des prix justes, raisonnables et accessibles mais elle étend la définition du service universel aux services de télécommunication et d'information améliorés. Des dispositions particulières sont prises pour que les écoles, les installations de soins de santé et les bibliothèques puissent accéder aux services améliorés à un coût réduit. Les fournisseurs de services de télécommunication doivent également, «dans toute la mesure possible», faire en sorte que le service soit utilisable par les handicapés et leur soit accessible.

La Loi stipule également que chaque exploitant de télécommunications qui assure des services de télécommunication entre les Etats et à l'intérieur des Etats contribue, sur une base équitable et non discriminatoire, au service universel. Cela modifiera la conception antérieure du service universel dans laquelle le coût du service universel était à la charge des exploitants de télécommunications à grande distance et où les recettes correspondantes étaient réparties entre les compagnies téléphoniques locales (monopoles) conformément aux taux de subvention qui leur étaient applicables.

Etant donné que la définition du service universel continuera à évoluer, la Loi sur les télécommunications de 1996 charge la Federal Communications Commission d'établir une définition initiale des services qui seront financièrement pris en charge par les mécanismes fédéraux de soutien du service universel et de revoir cette définition périodiquement, compte tenu de l'intérêt public et de l'état actuel des télécommunications. La Federal Communications Commission coopère actuellement avec l'Etat et les entités locales pour établir des règles permettant de mettre en œuvre cette nouvelle stratégie de service universel.

NOTE – Contribution présentée par les Etats-Unis à la Commission d'études 1 «Summary of the Telecommunications Act of 1996.»

4.6.3 Kenya

La politique du Kenya pour la promotion des obligations de service universel s'est articulée autour de la division de l'ensemble du pays en cellules d'environ 200 kilomètres carrés (maximum), de l'évaluation et de la prévision, sur une base continue, de la demande pour divers services à l'intérieur de chaque cellule et de la fourniture de services pour répondre aux besoins identifiés des clients.

Dans le cadre des obligations de service universel, la compagnie KPTC a continué à assurer le service téléphonique public (notamment en installant des cabines téléphoniques destinées aux clients en fauteuil roulant) et des services spécifiques tels que les téléphones gratuits pour la sécurité, les pompiers, les ambulances, etc. En général, les services de télécommunication ruraux sont subventionnés par les investissements rentables dans les zones urbaines.

Toutefois, il est probable que la politique du gouvernement axée sur les districts pour le développement rural (impliquant l'attribution d'une part croissante des ressources disponibles au développement rural) renforcera la viabilité des investissements des télécommunications dans les zones rurales, ce qui contribuera encore à favoriser la réalisation des obligations de service universel dans les zones rurales du Kenya.

4.6.4 Inde

Dans le cadre du plan «un téléphone pour chaque village», à la fin de l'année budgétaire 1995, des téléphones avaient été installés dans 234 000 villages de l'Inde. Des téléphones seront installés dans les 345 000 villages restants au cours des cinq prochaines années.

4.6.5 République populaire de Chine

Dans le cadre du neuvième plan quinquennal des télécommunications de la Chine (1996-2000), le ratio prévu pour la diffusion du téléphone et l'objectif pour la fin de la période sont «un téléphone par ménage urbain» et «un téléphone au moins pour chaque village des zones rurales».

5 Mise en œuvre des réformes

5.1 Éléments moteurs pour la réforme des télécommunications et le développement économique

Il est universellement reconnu aujourd'hui que les télécommunications constituent l'une des infrastructures les plus déterminantes pour le développement harmonieux de l'économie et de la société d'une nation. Dans le monde entier, on estime que l'établissement d'un réseau de télécommunication cohérent dans le cadre d'un développement pondéré est une condition préalable à l'amélioration du bien-être public et de la compétitivité nationale. Les principaux éléments moteurs sur lesquels s'appuient les réformes des télécommunications ont été les innovations technologiques et les entreprises qui ont cherché à répondre à la demande croissante des usagers pour un éventail plus large de services de télécommunication de haute qualité à de prix plus abordables.

NOTE – *Le Livre arabe*, p. 9 – paragraphe 33.

La plupart des pays en développement sont parfaitement conscients de l'importance socio-économique du secteur des télécommunications. Cette prise de conscience a amené certains d'entre eux à concentrer leurs investissements sur ce secteur afin de répondre aux besoins du public en matière de télécommunications, qu'il s'agisse de services de base ou de techniques de pointe permettant de communiquer des informations. Et pourtant, il est de fait que de nombreux pays ne sont pas encore en mesure de satisfaire la demande en services de télécommunication de base.

NOTE – *Le Livre arabe*, p. 9 – paragraphe 34.

Les gouvernements des pays en développement sont, en particulier, confrontés au problème de la maîtrise efficace d'un éventail complexe de technologies et de systèmes qui exigent des moyens d'organisation et financiers qu'ils n'ont pas. Ainsi, les pays en développement doivent assurer des services de base de haute qualité à de grandes parties de la population alors que beaucoup d'entre eux sont liés par des problèmes d'endettement extérieur qui rendent les financements publics difficiles.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, p. 67.

La Zambie a cité les principaux facteurs suivants qui, en dehors des tendances mondiales, influencent l'évolution vers une réforme des télécommunications:

- Les services de télécommunication sont de nature commerciale et sont donc mieux placés dans l'environnement économique.
- La limitation des financements publics retarde le développement des infrastructures.
- La fin du monopole et de son inefficacité.
- La création d'un environnement favorable aux investissements dans l'industrie des télécommunications.
- L'encouragement de l'industrie manufacturière par la suppression des contrôles publics et l'introduction de la taxe à la valeur ajoutée.

NOTE – Contribution présentée par la Zambie à la Commission d'études 1 de l'UIT-D, Document 1/99 (anglais seulement), 15 novembre 1995.

Aucun ensemble d'objectifs n'est approprié ou adapté à tous les pays. Chaque pays doit établir ses propres objectifs selon ses propres priorités, la situation au moment de la réforme, les circonstances culturelles, juridiques, politiques et économiques et la pression pour le changement. Certains pays doivent étendre leurs services de télécommunication de base et élever leur normes de qualité à des niveaux acceptables; d'autres – avec de plus grandes infrastructures – tentent de moderniser leurs systèmes et veulent assurer des services perfectionnés en élevant la compétitivité de leurs exploitants au niveau maximal.

NOTE – Contribution présentée par le Brésil à la Commission d'études 1 de l'UIT-D.

Le paragraphe qui suit met en lumière les principaux éléments moteurs qui stimulent la mise en œuvre de réformes des télécommunications et la croissance économique dans les pays en développement.

5.1.1 Rôle dirigeant du gouvernement

Les réformes des télécommunications ne sont pas mises en œuvre isolément par rapport aux changements économiques et sociaux plus larges qui se produisent dans les pays en développement. Le passage du rôle du gouvernement d'une intervention essentiellement sélective (y compris la gestion directe des services publics) à une intervention fonctionnelle a été un élément fondamental du succès des réformes. Le désengagement de l'Etat qui renonce à intervenir directement dans l'économie par le contrôle des industries et des infrastructures stratégiques pour adopter un système régi par les forces du marché et la réglementation de la concurrence est l'une des conditions du succès de la restructuration dans les pays en développement.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, p. 70.

La lenteur des progrès et, dans de nombreux cas, l'échec complet, de l'amélioration des services du secteur public ont exercé une pression sur les gouvernements, tant dans les pays en développement que dans les pays industrialisés pour qu'ils se désengagent de la gestion des activités de l'industrie, du commerce et des infrastructures. Les entreprises publiques présentent généralement une partie ou la totalité des caractéristiques suivantes: médiocres performances de l'exploitation, inélasticité du service, faiblesse des positions financières, personnel pléthorique, insuffisance des dépenses d'investissement, processus de décision laborieux et distorsion des prix et des tarifs. En général, il a été reconnu qu'un changement des relations contractuelles entre les actionnaires des compagnies publiques est essentiel pour surmonter les déficiences et que ce changement peut être obtenu plus efficacement par une participation du secteur privé.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, pp. 70-71.

Il est clair que le montant des investissements nécessaires pour construire, exploiter et entretenir correctement les réseaux de télécommunication n'est pas à la portée de nombreux gouvernements. Les projections actuelles estiment que plus de 600 milliards de dollars EU seront nécessaires pour la période 1996-2000 afin de répondre aux besoins connus en matière de développement (Voir la Note 1). Un objectif fréquemment cité pour l'Afrique subsaharienne est de porter la densité téléphonique à une ligne pour 100 habitants d'ici à l'an 2000. Mais les investissements par ligne dans l'Afrique subsaharienne sont nettement supérieurs à la norme industrielle en vigueur, à savoir 1 500 dollars EU par ligne. Si l'on appliquait cette norme, il faudrait à peine 8 milliards de dollars EU d'ici au siècle prochain, mais il faudrait environ 28 milliards de dollars EU si l'on tenait compte des coûts actuels d'investissement par ligne dans la région. En conséquence, il sera tout aussi important de réduire les coûts unitaires des investissements, par exemple dans le cadre d'appels d'offres ou d'achats massifs, que de rechercher de nouvelles sources de financement. Des coûts d'investissement unitaires plus faibles permettraient également de réduire les tarifs et de rendre les services de télécommunication plus abordables (Voir la Note 2). L'assistance multilatérale en matière de prêts ne permettra de répondre qu'à une petite fraction de ces besoins; les gouvernements doivent donc rechercher de nouvelles sources d'investissement qui peuvent être un catalyseur important du changement.

NOTE 1 – UIT, 1996-97 Rapport sur le développement des télécommunications dans le monde: Echanges commerciaux dans le domaine des télécommunications, p. A-83.

NOTE 2 – UIT, Indicateurs des télécommunications africaines 1996, p. 7.

L'environnement politique et économique d'un pays en développement conditionne donc essentiellement le mode de réforme des télécommunications. Le degré d'engagement politique dans la mise en œuvre de ces réformes définit souvent la portée des réformes dans un pays. En définitive, le rythme de la réforme et la possibilité d'en exploiter les avantages éventuels dépendront de l'aptitude des gouvernements à créer un environnement favorable à l'efficacité ainsi qu'à l'investissement et à l'initiative privés. Des engagements fermes des hautes sphères de l'administration sont essentiels pour le succès des réformes.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, p. 71.

La première étape, et aussi la plus critique, de l'élaboration d'une politique gouvernementale pour l'industrie des télécommunications (ou plus largement de l'industrie de l'information) exige que le Gouvernement établisse clairement un ensemble d'objectifs de base, tant à court terme qu'à long terme, pour l'industrie. Ce macroprocessus de planification n'est pas très différent du plan stratégique d'une entreprise. Il n'est pas nécessaire que ce document de politique traite de tous les aspects de l'industrie des télécommunications ou de l'information mais il doit identifier et, si possible, quantifier quelques objectifs clé du gouvernement pour l'industrie et déléguer certaines responsabilités pour les atteindre. Il est impératif que la déclaration de politique générale soit un document public. L'exercice de planification stratégique doit porter sur des questions générales, par exemple:

- un ensemble d'objectifs de politique et de plans relatifs à la commercialisation qui sont intégrés dans un ensemble de politiques et d'objectifs relatifs à la libéralisation;
- un ensemble de politiques, d'objectifs et de plans connexes pour répartir la responsabilité entre ministre/ministère/gouvernement et organe de réglementation pour des fonctions telles que l'établissement de règles et leur application, l'octroi de licences et la gestion des ressources limitées ainsi que pour des questions telles que le contrôle de l'interconnexion et l'approbation des tarifs; et

- la diffusion d'un document gouvernemental de politique des télécommunications qui incorpore certains des plans et objectifs ci-dessus, et inclut une description de la relation entre le gouvernement et l'organe de réglementation.

NOTE – *Guidelines on Regulation*, pp. 25, 32 et 54.

Le plan stratégique doit tenir compte des facteurs suivants:

- les avantages sociaux, notamment l'amélioration des soins de santé, de l'éducation et de la qualité de vie générale;
- dispositifs de financement optimaux;
- technologie qui peut être facilement intégrée dans le réseau existant, offrir une large gamme d'applications, se prêter à une mise en œuvre assez rapide et être orientée vers l'avenir;
- tarifs, dans le cadre du processus de planification; et
- contrôle continu de l'évolution des besoins et des demandes.

5.1.2 Secteurs nationaux

Un élément essentiel de la réforme du secteur est le développement de la concurrence, en partie par l'augmentation du nombre de fournisseurs de services et de réseaux de télécommunication. La concurrence est susceptible d'inciter les fournisseurs de services à être efficaces en offrant de bons produits à des prix réduits afin de ne pas perdre de clients au profit des concurrents. La concurrence tend à ce que des services nouveaux et améliorés soient offerts rapidement dans l'intérêt du client. Un exploitant monopoliste n'est pas pressé d'innover car le client n'a pas d'autre choix, alors qu'un exploitant de télécommunications concurrent ne peut retarder l'introduction d'une nouvelle technologie si celle-ci améliore les performances.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, p. 71; voir également le Livre bleu, p. 10 – paragraphe 37.

Les principaux facteurs qui poussent les usagers nationaux à demander une réforme des télécommunications ont été les nouvelles technologies et la nécessité de satisfaire la demande croissante des usagers pour un meilleur choix de services à des prix plus abordables.

Le Brésil a indiqué, dans sa contribution relative à la récente évolution de son secteur de télécommunications, que la réglementation en vigueur était inadaptée à la situation existante car elle avait été conçue dans un marché essentiellement monopolistique et moins diversifié ainsi qu'à un stade technologique déjà largement dépassé.

Les entreprises dépendent de plus en plus de l'accès total à une «économie de l'information» émergente. En fait, l'industrie de l'information la plus intense (réseaux publics, banques de données, «téléachats», TV interactive, etc.) devrait connaître une croissance importante et représenter une plus grande part du PNB dans de nombreux pays. Ainsi, des services de télécommunication efficaces impliqueront une concurrence à l'échelle mondiale, aussi bien dans cette industrie que dans son marché connexe.

Les compagnies désireuses de conserver leurs avantages compétitifs sont confrontées à des demandes croissantes et de plus en plus diversifiées concernant l'informatique et les télécommunications. La compétitivité du marché international dépend de plus en plus de l'utilisation efficace de l'information et de son accès qui, à leur tour, dépendent de l'efficacité relative des services de télécommunication disponibles dans un pays, comparée à des services similaires assurés par des pays concurrents et des partenaires commerciaux. Elle peut également être conditionnée par l'efficacité avec laquelle les télécommunications peuvent relier le pays à d'autres marchés et à des concurrents mondiaux. Ainsi, la façon dont un pays traite ses services de télécommunication devrait, en quelque sorte, être influencée par la façon dont ces services sont assurés et réglementés à l'échelon international. Ces prescriptions de la réglementation doivent permettre aux exploitants de répondre à l'évolution impérative et technologique en offrant des services de télécommunication variés demandés par la société. Mais cela ne veut pas dire qu'il faille négliger l'importance sociale des télécommunications. Dans un pays tel que le Brésil où la demande est beaucoup plus élevée que l'offre, l'extension des services de télécommunication de base à l'ensemble du territoire national, dans des conditions raisonnables de disponibilité, d'accès et de connectivité, ainsi qu'à des prix abordables pour tous devrait continuer à être le principal objectif de politique générale.

Etant donné les multiples aspects de la question et les divers intérêts en jeu, il est plus important que les réformes soient conduites d'une manière claire, participative et, surtout, déterminée. Transparence, participation et détermination: tels sont les points communs soulignés dans les enquêtes menées auprès de consultants privés, d'institutions des télécommunications et de l'UIT.

Un autre aspect important lorsqu'on aborde ce thème est qu'il n'est pas possible de retarder la réforme et que le gouvernement doit veiller à ce que celle-ci soit bien conduite. Le principal objectif est de fournir des services de bonne qualité à la société en assurant des conditions adéquates de disponibilité, de coût et de qualité. En même temps, le processus doit se dérouler de manière à ne pas léser les intérêts de l'exploitant actuel.

Dans ce sens, l'élaboration et la mise en œuvre immédiates d'un programme de restructuration pour les exploitants publics actuels acquièrent de l'importance car elles améliorent leur compétitivité, leur permettant ainsi d'exercer leur activité d'une manière rentable dans un marché libéralisé et concurrentiel. Il en résultera également que ces compagnies seront achetées à un juste prix lors de leur privatisation. Ce programme devra examiner les aspects d'organisation et d'encadrement de ces compagnies, notamment envisager une réduction importante de leurs contraintes en matière de gestion.

5.1.3 International

5.1.3.1 Etablissements de financement

Les établissements de financement tels que la Banque mondiale contribuent au développement des télécommunications en créant des conditions favorables à l'investissement privé. La Banque mondiale ne s'occupe plus de financer les investissements par les entreprises publiques (bien que ce financement puisse encore être envisagé s'il fait partie d'un programme crédible de réforme du secteur. Alors qu'il n'existe plus maintenant d'autres sources de financement, la Banque mondiale finance des projets qui créent des télécommunications modernes capables d'une croissance durable dans les pays en développement. L'évolution mondiale récente de la technologie et des pratiques commerciales montre que la clé de l'accélération des télécommunications dans les pays en développement est une participation accrue du secteur privé et un encouragement des nouveaux opérateurs et de la concurrence.

NOTE – Allocution de M. Shiego Katsu à la Conférence africaine régionale sur le développement des télécommunications de l'UIT, mai 6-10, 1996.

Les décisions d'investissement privé sont fondées sur une évaluation du profit potentiel à réaliser et sur le degré de risque inhérent à l'investissement. Ainsi, l'environnement économique, social et politique global d'un pays et son cadre réglementaire doivent être suffisamment stables pour encourager l'investissement. L'investissement sera découragé s'il existe des barrières de marché inacceptables qui limitent les possibilités commerciales susceptibles d'être exploitées ou qui placent le nouvel investisseur ou le nouvel exploitant dans une situation désavantageuse.

NOTE – Le Livre bleu, p. 46 – paragraphe 225 et p. 44 – paragraphe 215.

Jusqu'à ces derniers temps, de nombreux pays comptaient sur le fournisseur public monopoliste de télécommunications pour produire des recettes qui pouvaient être détournées vers d'autres besoins nationaux manifestement plus urgents. Il en est résulté dans de nombreux cas un «sous-investissement» chronique dans le secteur des télécommunications lui-même, situation qui handicape sérieusement une région dans la réalisation des avantages de l'ère nouvelle de l'information.

NOTE – Le Livre bleu, p. 43 – paragraphe 210.

A la suite des énormes emprunts des années 70 et du début des années 80, de nombreux pays en développement ont des endettements externes publics et privés relativement importants qui laissent peu de marge pour de nouveaux financements de ce type. Ainsi, la dépendance vis-à-vis des sources d'investissement privées étrangères est devenue beaucoup plus importante. De nombreux pays en développement déclarent maintenant être ouverts à l'investissement privé dans les télécommunications, y compris la participation étrangère, mais il est possible que les conditions ne soient pas encore appropriées pour attirer les investisseurs. Les firmes étrangères sont dissuadées d'investir surtout à cause des risques politiques, de la possibilité d'expropriation des avoirs ou des profits, du contrôle des changes, de l'imposition discriminatoire et des restrictions au rapatriement des capitaux. Etant donné que la stabilité et les garanties sont la clé de l'investissement étranger, elles sont aussi l'une des conditions préalables à l'obtention de financements. Pour s'assurer de nouvelles sources de capital, les pays en développement doivent traiter ces questions aussi rapidement que possible.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, p. 21.

5.1.3.2 Organisations multilatérales

Les organisations multilatérales, telles que l'OMC et l'UIT, peuvent constituer également une grande force pour la libéralisation. Après trois ans, les négociations multilatérales, organisées dans le cadre de l'OMC, sur la libéralisation des services de télécommunication se sont terminées avec succès à Genève le 15 février 1997. Environ 70 membres de l'OMC, y compris l'Union européenne et ses Etats membres, les Etats-Unis, le Japon et de nombreux autres pays se sont engagés à ouvrir leurs marchés à titre réciproque.

Les négociations ont failli échouer en avril 1996 mais il a été décidé au dernier moment de poursuivre les entretiens jusqu'au 15 février 1997. En novembre 1996, les Etats-Unis et l'Union européenne ont présenté des offres améliorées. D'autres pays ont suivi ou ont présenté des offres pour la première fois. Un nombre suffisant de pays étant disposés à formuler des engagements de libéralisation importants, un accord a finalement été signé le 15 février 1997.

Dans cet accord, les membres de l'OMC s'engagent à accorder aux compagnies de télécommunication étrangères l'accès à leurs marchés intérieurs et à leur offrir des possibilités d'investissement et de participation à compter du 1^{er} janvier 1998. En outre, ils accorderont aux compagnies étrangères le même traitement qu'aux compagnies nationales et garantiront certains principes de réglementation et de concurrence dans leurs marchés nationaux, notamment

l'interconnexion entre exploitants nationaux et étrangers, l'octroi non discriminatoire et transparent de licences et la séparation des fonctions d'exploitation et de réglementation. Les engagements de libéralisation ont été conçus différemment pour chaque membre de l'OMC, compte tenu de son stade de développement économique et technique particulier.

Le marché mondial des services de télécommunication est estimé à plus de 600 milliards de dollars EU et il continuera à croître fortement dans les années à venir. Les signataires de l'accord représentent plus de 90% du commerce mondial dans ce secteur, dont une partie considérable sera libéralisée selon les différents degrés d'engagement. Ces engagements portent sur toutes les formes de réseaux et de services de télécommunication, par exemple la création et l'utilisation de réseaux fixes, de radiocommunication et à satellite.

NOTE – Rapport sur le développement des télécommunications dans le monde, 1996/97: Echanges commerciaux dans le domaine des télécommunications, p. 1.

En adoptant ce programme global d'environ 70 engagements de libéralisation, les signataires ont permis aux exploitants de télécommunication d'étendre leurs activités aux pays étrangers et d'y offrir de nouveaux services de télécommunication. A moyen terme, le prix des communications téléphoniques diminuera. La concurrence accrue entre les exploitants conduira également à l'adoption de solutions plus efficaces et mieux adaptées en matière de télécommunication et la croissance escomptée dans ce secteur créera de nouveaux emplois. En outre, le succès des négociations de l'OMC jouera un rôle considérable dans la création de la société d'information.

L'adoption de ces règles signalera aux prêteurs que leurs investissements seront sûrs et, sans sécurité, les investissements étrangers sont difficiles à obtenir. L'accord présente une chance et un risque. Les pays qui ont signé l'accord ont la possibilité de se joindre au mouvement mondial de libéralisation des télécommunications. Les pays qui ne désirent pas appliquer les principes de l'accord risquent d'avoir des difficultés à attirer des capitaux étrangers pour le développement des infrastructures.

Par l'attention particulière qu'elle accorde aux télécommunications, l'UIT a été, elle aussi, un élément moteur du changement dans le monde. Si le changement est sanctionné par un organe international, il peut être parfois plus facile de parvenir à un consensus national sur la libéralisation. L'UIT a tenu, jusqu'ici, six colloques sur «L'évolution du rôle de l'Etat à l'heure de la déréglementation des télécommunications.» Les colloques sont une initiative continue importante pour examiner, d'une manière informelle et experte, certaines des questions fondamentales de la réglementation des télécommunications résultant de l'évolution rapide de l'environnement. Le premier Colloque s'est tenu en 1993; il a examiné les «Processus et procédures de réglementation dans le secteur des télécommunications: les options possibles». Le deuxième Colloque s'est tenu la même année sur le thème «Service universel et innovation – la politique de la réglementation à l'appui d'un double objectif». Le thème du troisième Colloque qui s'est tenu en 1994 a été «Systèmes mobiles mondiaux de communications personnelles». En 1995, il y a eu deux colloques, l'un sur le thème «Interconnexion et réglementation», l'autre sur le thème «Accords commerciaux sur les télécommunications et réglementation». En 1996, un sixième colloque s'est tenu sur le thème «Convergence des télécommunications et réglementation».

Le premier Forum mondial des politiques de télécommunications (FMPT) de l'UIT organisé en 1996 a été consacré aux systèmes mobiles mondiaux de communications personnelles par satellite. Les résultats du premier FMPT ont été présentés sous la forme d'avis pour examen par les membres. Le but du FMPT est de constituer une instance où les membres de l'UIT peuvent discuter ainsi qu'échanger des vues et des informations sur la politique des télécommunications et les questions de réglementation. Un deuxième FMPT est prévu pour 1998.

5.1.4 Progrès technologiques

Il est généralement reconnu que l'infrastructure des télécommunications sert l'intérêt public car son existence favorise le développement de l'économie dans son ensemble. L'évolution technologique rapide des télécommunications a créé de grandes possibilités pour élargir la pénétration, abaisser les coûts et améliorer les services, permettant ainsi aux pays en développement de parvenir, en un seul bond, au stade de développement du réseau dans les pays industrialisés.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, pp. 72-73.

Le Brésil a conçu son nouveau modèle de télécommunications dans la durée afin que l'évolution technique ne le rende pas obsolète, ce qui signifie qu'on utilisera la technologie non seulement pour offrir plus d'opportunités d'assurer de nouveaux services mais aussi pour réduire le coût des services traditionnels tout en garantissant la qualité de ces services et la possibilité d'interconnecter les divers systèmes à leurs différents stades d'évolution.

NOTE – Contribution présentée par le Brésil à la Commission d'études 1.

La nécessité d'avoir une vision globale pour tirer parti des possibilités inhérentes au progrès technologique est manifeste dans la conversion des exploitations de télécommunication publiques traditionnelles des pays industrialisés en consortiums commerciaux mondiaux avec des investissements transfrontières accrus visant à assurer l'approvisionnement à une source unique pour le client. Cette évolution résulte, dans une large mesure, de la pression exercée pour une efficacité compétitive et une plus grande productivité qui imposent de concevoir des systèmes qui stimulent

l'innovation du service, accélèrent la diffusion d'innovations techniques et améliorent la capacité de réaction aux besoins des usagers. L'efficacité avec laquelle les pays en développement pourront s'intégrer dans ce monde en évolution rapide de protocoles, d'architectures de réseau et de normes techniques influencera sensiblement leur aptitude à recueillir leur part des marchés internationaux.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, pp. 73-74.

Les progrès technologiques créent, sur les plans organisationnel et institutionnel, une dynamique de changement qui a influencé les capacités de gestion des pays industrialisés et des pays en développement. Fondamentalement, l'évolution technologique a modifié les conditions d'accès au secteur des télécommunications et le rôle que les gouvernements jouent dans le développement du secteur.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, p. 72.

Du point de vue de l'offre, le progrès technologique est généralement utilisé par les pays pour répondre à leurs propres besoins sur des marchés de plus en plus concurrentiels. Mais le coût de mise au point des produits, notamment des logiciels, pour mettre les produits et les services résultant des progrès technologiques actuels et récents sur le marché, exige de plus en plus la réalisation d'économies d'échelle dans la production et, par voie de conséquence, une présence sur les marchés mondiaux.

Le passage de marchés de plus en plus concurrentiels à une échelle mondiale amène de nouveaux concurrents dans tous les secteurs de l'industrie en incitant tous les intervenants de l'industrie à accroître l'efficacité, à réduire les coûts et les prix, à augmenter les économies d'échelle et à se concentrer sur leurs clients. Ces intervenants se concentrent également sur les besoins de leurs actionnaires (qui fournissent une grande partie des ressources financières) et sur leur personnel (qui fournit l'intelligence et l'innovation, et assure l'interface avec les clients). La technologie apporte beaucoup mais assure fréquemment la vulgarisation de nombreux produits dont la différenciation réside dans l'élément humain incarné, dans de nombreux cas, par l'interface humaine avec les clients. Le personnel d'une organisation moderne fonctionnant dans un marché concurrentiel a des besoins dont il est tenu compte pour qu'il puisse apporter une contribution maximale à l'organisation.

Du point de vue de la demande, les télécommunications en tant qu'industrie n'existent pas dans le vide et reflètent simplement la tendance régulière à la mondialisation de tous les produits et services car les cultures sont exposées à des influences mondiales en raison des progrès technologiques récents et les consommateurs ont maintenant des attributs nouveaux et communs, à savoir qu'ils aspirent et visent tous à se hisser au niveau des pays développés. Les entreprises commerciales nationales se tournent vers les marchés régionaux ou mondiaux et sont recherchées par d'autres entreprises mondiales ou régionales comme clients ou fournisseurs. Tout cela se passe dans un environnement commercial où on reconnaît de plus en plus la contribution importante que représente la maîtrise des forces et des valeurs de l'économie de marché.

5.2 Réformes législatives

Pour institutionnaliser les réformes des télécommunications, il est en général nécessaire de modifier la législation. Certains pays, comme le Bangladesh, ont des lois anciennes sur les télécommunications qui datent du siècle dernier. La Loi de 1934 sur les télécommunications aux Etats-Unis est demeurée relativement intacte jusqu'en 1996 où elle a été remaniée pour permettre la concurrence dans tous les secteurs.

NOTE – Contribution présentée par les Etats-Unis à la Commission d'études 1 de l'UIT-D.

5.2.1 Modifications de la Constitution

Dans certains pays, la Constitution réserve le secteur des télécommunications au gouvernement; avant de pouvoir appliquer des réformes, il faut donc modifier la Constitution, ce qui a été le cas au Brésil qui, en tant que précurseur de la libéralisation du secteur, a modifié sa Constitution pour permettre la concurrence avec l'entité publique. La modification a consisté simplement à supprimer les mots qui réservaient le secteur des télécommunications au gouvernement. Etant donné que les modifications de la Constitution sont généralement plus difficiles à mettre en vigueur qu'une loi normale, la libéralisation doit bénéficier d'un large soutien. Au Brésil, le Président, le ministre des Communications et la majorité du Congrès ont fortement appuyé les modifications apportées au secteur des télécommunications. Ce soutien des échelons les plus élevés du gouvernement a été nécessaire pour engager le processus général de la réforme.

5.2.2 Législation des télécommunications

Pour mettre en œuvre la réforme du secteur, un pays doit presque toujours adopter une forme de nouvelle législation des télécommunications. Chaque pays doit choisir la meilleure forme, ainsi que la meilleure source de législation correspondant à ses besoins. La principale législation revêtant la forme d'actes, de lois ou de décrets peut émaner du pouvoir exécutif, par exemple du Président ou du Ministère des communications, du Parlement ou du Congrès.

5.2.2.1 Champ d'application

Certains pays décident d'introduire des réformes plus progressivement en adoptant une législation spécifique qui autorise la concurrence dans certains secteurs du marché. Après la modification de sa Constitution, le Brésil a adopté une législation spécifique ouvrant les secteurs des communications cellulaires, par satellite et de données à la concurrence. Le Brésil envisage d'introduire une législation générale qui ouvrira tous les secteurs à la concurrence, déterminera le cadre de la privatisation et instituera l'organe de réglementation indépendant. D'autres pays introduisent des changements en concevant une législation entièrement nouvelle qui établit un cadre différent pour le secteur des télécommunications dans le pays.

La législation des télécommunications a le maximum d'efficacité lorsqu'elle est large et lorsque les règles et les prescriptions précisent les détails de la mise en œuvre. Plus la législation est large, plus elle a de chance de durer.

La radiodiffusion, qui est traitée différemment selon les pays, peut être couverte par la législation générale des télécommunications ou par une législation distincte. Pour certains pays, la transmission du signal de radiodiffusion relève de la législation des télécommunications mais le contenu est traité par une autre législation. En conséquence, la responsabilité de l'organe de réglementation des télécommunications varie de la gestion des fréquences à la surveillance générale de la radiodiffusion, y compris l'octroi de licences au fournisseur de services.

En ce qui concerne la télévision par câble, la législation peut établir des paramètres et des procédures de manière à inclure, entre autres, les aspects suivants en indiquant dans chaque cas de quelle autorité ils relèvent (organe de réglementation, autorités locales ou nationales):

- qui octroie la licence;
- comment la licence est octroyée;
- montant et forme des droits à verser, s'il y a lieu, à l'organe concédant;
- dispositions destinées à favoriser la concurrence dans le marché de la distribution multivideo;
- dispositions relatives à l'utilisation des canaux;
- période de licence;
- conditions de renouvellement des licences;
- conditions de propriété; et
- relation avec la radiodiffusion.

La nature et l'intérêt local du service de télévision par câble permettent de déléguer la réglementation de certains aspects du service aux autorités locales, dans le cadre de la législation nationale. Il incombe donc à chaque pays de déterminer la combinaison la plus appropriée de la réglementation locale et nationale.

NOTE – Le Livre bleu, p. 49 – paragraphes 237-239.

5.2.2.2 Objectifs de politique

L'accès/le service universel est souvent l'un des objectifs les plus importants de la législation des télécommunications. En général, l'accès/le service universel est défini en termes d'objectifs à atteindre plutôt qu'en termes spécifiques, par exemple un téléphone dans chaque village d'une taille donnée ou dans chaque foyer. D'autres objectifs de politique qu'il est important d'inclure dans la législation sont la diversification des services, la modernisation des réseaux, l'efficacité de l'exploitation, la réduction des tarifs, la transparence et l'équité du processus de réglementation et d'autres objectifs tels que la fabrication d'équipement et les politiques régionales de développement.

5.2.2.3 Etablissement d'un organe de réglementation

L'incorporation des objectifs clé de l'industrie des télécommunications d'un pays dans le mandat législatif de l'organe de réglementation est un moyen approprié permettant au gouvernement de transmettre un message clair et concis à l'organe de réglementation. Ces objectifs incorporés dans la législation doivent être des objectifs généraux qui resteront valables, malgré l'évolution rapide de la technologie. En conséquence, la législation aura une certaine souplesse qui laissera à l'organe de réglementation une latitude suffisante pour traiter les problèmes que les progrès de la technologie pourront soulever dans le futur. En fait, la nécessité de maintenir un processus souple et dynamique de gestion et de réglementation pour faire face efficacement aux rapides changements technologiques et aux offres de services qui en résultent doit être un élément essentiel du mandat de gestion et du processus de réglementation.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, pp. 25 et 30.

La législation des télécommunications peut également définir certaines des relations entre les hauts responsables de la réglementation des départements ministériels compétents, par exemple le président ou le directeur général, le ministre responsable des télécommunications, le secrétaire permanent ou le vice-ministre responsable des télécommunications en

spécifiant le processus de nomination des membres à un poste de l'organe de réglementation ou en exigeant que l'organe de réglementation dépose un rapport annuel auprès de la législature nationale.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, p. 20.

5.2.2.4 Exemple de cadre législatif pour la libéralisation

Pour illustrer la complexité du cadre législatif nécessaire à la création d'un marché des télécommunications libéralisé, les lois votées par le Parlement hongrois sont décrites ci-après:

Loi sur les concessions

La Loi XVI de 1991 sur la Concession déclare que l'un des moyens d'exploitation efficace de la propriété publique est le transfert de ce droit à des compagnies appropriées dans le cadre d'accords de concession. Dans le domaine des télécommunications, ces opérations couvrent les services suivants:

- service téléphonique public (RTPC)
- services radiotéléphoniques mobiles publics
- services de radiomessagerie publics nationaux
- distribution et diffusion nationales et régionales de programmes publics de radio et de télévision.

La Loi sur la Concession a créé la possibilité de privatiser le secteur des télécommunications et a déterminé la participation minimale de l'Etat.

Loi sur les télécommunications

Conformément à la Loi LXXII de 1992 sur les télécommunications, les responsabilités de l'Etat sont, entre autres, les suivantes:

- élaboration d'une politique nationale des télécommunications et création des conditions nécessaires à sa mise en œuvre;
- contrôle du marché des télécommunications; harmonisation des accords de concession garantie de non-discrimination pour les nouveaux opérateurs et réglementation des activités des exploitants titulaires;
- fourniture de services de télécommunication aux handicapés;
- exercice de droits de propriété sur les installations de télécommunications appartenant à l'Etat;
- exécution des tâches d'administration dans les télécommunications;
- réglementation économique et technique, et législation visant à assurer l'intégrité du niveau technique et du trafic des réseaux de télécommunication nationaux;
- supervision des fournisseurs de services et des exploitants de réseaux de télécommunication;
- adoption des mesures nécessaires si l'accord de concession est résilié pour des raisons imprévisibles avant l'expiration de la période de concession et en cas de rupture de l'accord par une compagnie concessionnaire.

La Loi a regroupé les services de télécommunications en deux catégories:

- i) **services de concession**, énumérés dans la Loi sur les concessions où le nombre et la portée des concessions octroyées sont définis par le Ministère (KHVM);
- ii) **services concurrentiels**, tous les autres services où des licences sont accordées par les autorités unifiées pour les fournisseurs de services non concessionnaires.

Loi sur la gestion des fréquences

Le contrôle du spectre électromagnétique pour les radiocommunications à usage civil et public incombe exclusivement à l'Etat en Hongrie. Le Parlement a voté la Loi LXII de 1993 sur la gestion des fréquences qui définit les fonctions du ministre de KHVM, entre autres, comme suit:

- détermination des conditions techniques, économiques et juridiques de l'utilisation des fréquences;
- réglementation des conditions qualitatives, techniques et technologiques pour les plans techniques de base, les règles et les services liés à l'utilisation des fréquences;
- exercice des droits de propriété de l'Etat résultant de l'utilisation des fréquences, harmonisation et répartition de l'utilisation du spectre des fréquences radioélectriques, attribution et publication des bandes de fréquences;
- représentation de la République de Hongrie dans les organisations internationales chargées de la gestion des fréquences;
- participation à la coordination internationale des données techniques sur les équipements et les réseaux de radiocommunication.

Loi sur la radiodiffusion et la télévision (Loi sur les médias)

L'adoption de la Loi N° I de 1996 sur la radiodiffusion et la télévision, appelée «Lois sur les médias» a été précédée par de longs débats et a été le résultat d'une longue procédure car il fallait faire converger des points de vue très différents et des intérêts divers. L'objectif de la Loi est le suivant:

- radiodiffusion et télévision libres et indépendantes respectant la liberté d'expression;
- liberté de diffuser des informations objectives et impartiales;
- promotion de la culture au niveau international et national en assurant son expression multiforme ainsi qu'en tenant compte de la diversité des points de vue;
- mesures visant à empêcher la création d'une situation de monopole dans la fourniture de l'information.

Cette Loi doit s'appliquer aux programmes de radio et de télévision hongrois et à leur diffusion. La Loi prévoit, entre autres, l'établissement de certaines institutions et de fonctions officielles pour promouvoir sa mise en œuvre.

Des conseils et comités consultatifs ont été établis par les Lois pour encourager la réalisation de leurs objectifs.

Décrets

Conformément aux lois indiquées ci-dessus, des décrets gouvernementaux et ministériels ont été publiés ou sont en cours d'élaboration. Les plus importants d'entre eux qui sont déjà en vigueur sont énumérés, entre autres, ci-après:

- Plans techniques fondamentaux relatifs aux télécommunications (1993)
- Plan de numérotage du réseau téléphonique public commuté [RTPC] (1993)
- Plan de structure du RTPC (1993)
- Procédure de concession et taxes d'administration pour le secteur des télécommunications (1993)
- Réglementation des tarifs des services téléphoniques publics (1993)
- Interconnexion des réseaux de télécommunication, autorisation de l'interfonctionnement et accords de réseau (publié par le gouvernement en 1993)
- Plan d'acheminement du trafic du RTPC (1994)
- Réglementation des tarifs des services téléphoniques mobiles publics (1994)
- Etablissement d'une autorité de communications unifiée et amendement de la réglementation juridique sur les communications (publié par le gouvernement en 1993)
- Etablissement d'une organisation pour la gestion des fréquences gouvernementales et réglementation de ses activités (publié par le gouvernement en 1994).

5.3 Réformes structurelles

Avec l'avènement de la libéralisation, les réformes des télécommunications impliquent essentiellement jusqu'ici un certain changement dans chacune des directions suivantes: commercialisation et séparation des fonctions d'exploitation et des pouvoirs publics; accroissement de la participation des entreprises et des capitaux privés; contrôle des monopoles, diversification de l'offre de services et développement de la concurrence; transfert de la responsabilité de l'Etat qui passe de la propriété et de la gestion à la politique et à la réglementation. Cela a été vrai aussi bien pour les pays en développement que pour les pays industrialisés.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, p. 3.

5.3.1 Commercialisation des opérations

De nombreuses entités de télécommunication des pays en développement font partie de monopoles d'Etat qui assurent également des services postaux et, dans la plupart des cas, des fonctions de réglementation. Le plus souvent, le secteur des télécommunications subventionne les services postaux, au détriment de l'extension, de la modernisation et de la diversification des télécommunications. Le secteur est généralement caractérisé par des coûts de production élevés (qui sont généralement transférés au client sous forme de tarifs élevés) et par de longues listes d'attente pour divers services. Il est évident que l'établissement d'entités distinctes et autonomes pour assurer respectivement des services postaux, de télécommunication et de réglementation devrait stimuler le développement des télécommunications et promouvoir la réalisation des obligations d'accès/de service universel.

Pour fonctionner plus efficacement et obtenir les meilleures performances, les exploitations de télécommunication doivent être gérées comme des entreprises commerciales – quel qu'en soit le propriétaire. De nombreuses entités publiques sont réorganisées en compagnies commerciales. Les entités publiques sont transformées en compagnies ou bénéficient de libertés, d'incitations et de règles identiques à celles des entreprises commerciales. Leur organisation et

leur gestion internes sont également améliorées pour permettre l'analyse des coûts et des profits, la sous-traitance à des entités plus efficaces et l'amélioration des systèmes intégrés de comptabilité et de gestion commerciales.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, pp. 3-4.

On peut prendre un certain nombre de mesures pour restructurer le secteur, notamment celles qui sont indiquées ci-après:

- Division d'un monopole national existant en entités séparées couvrant des zones de service géographiques limitées ou offrant différents services;
- Dispositions légales stipulant que des services nouveaux (ou des technologies nouvelles) ne relèveront pas du monopole existant, ce qui permettra à de nouveaux exploitants d'assurer ces services sur une base concurrentielle;
- Octroi à l'exploitant de réseau existant de l'autorisation de sous-traiter certaines zones ou certains services à des tiers fournisseurs de services;
- Conclusion d'accords de construction-exploitation-transfert (BOT) (ou d'une variante de ces accords) avec un opérateur tiers expérimenté, afin de bénéficier de l'assistance d'experts pour la formation du personnel et la supervision des opérations de démarrage.

Des actions de cette nature sont nécessaires pour encourager les nouveaux fournisseurs de services à accéder, avec de nouvelles sources de capital, au marché des télécommunications.

NOTE – Le Livre bleu, p. 45, paragraphe 219.

5.3.2 Accroissement de la participation du secteur privé

5.3.2.1 Investissement du secteur privé

L'investissement privé est l'une des sources possibles de financement des télécommunications qui peut être appropriée pour les besoins d'un pays. Jusqu'à ces derniers temps, de nombreux pays comptaient sur le fournisseur public de télécommunications en situation de monopole pour produire des recettes qui pouvaient être détournées vers d'autres besoins nationaux manifestement plus urgents. Il en est résulté, dans de nombreux cas, un sous-investissement chronique dans le secteur des télécommunications lui-même, situation qui handicape sérieusement les pays pour profiter des avantages de l'ère nouvelle de l'information.

NOTE – Le Livre bleu, p. 43 – paragraphe 210.

On peut assurer une participation privée dans le secteur des télécommunications en autorisant des parties privées à investir dans l'exploitation ou les exploitations de télécommunication existantes ou en autorisant des entités privées à offrir des services (basés ou non sur leurs propres installations) sur le marché. Dans l'un ou l'autre cas, de nouveaux fonds seront disponibles pour étendre le secteur. De nouveaux investisseurs et fournisseurs concurrents rechercheront une efficacité d'exploitation par le contrôle des coûts, stimulant ainsi l'introduction de nouvelles technologies dans l'intérêt général.

NOTE – Le Livre bleu, p. 43 – paragraphe 212.

La décision d'introduire l'investissement privé (notamment par la vente par le gouvernement à des investisseurs privés d'une participation majoritaire dans une unique exploitation titulaire ou l'octroi d'une licence exclusive pour assurer des services de télécommunication publics essentiels) donne au gouvernement la chance d'adapter ses besoins en matière de télécommunication aux plans de développement des investisseurs. Les gouvernements imposent fréquemment à un concessionnaire exclusif certaines obligations telles que la construction du réseau selon un calendrier convenu pour justifier son exclusivité, tandis que la concurrence ouverte entre de multiples fournisseurs de services peut plus naturellement conduire à la satisfaction des besoins des consommateurs. Les questions qui doivent être traitées incluent les points suivants:

- niveau d'investissement nécessaire pour répondre aux besoins publics/sociaux;
- calendrier prévu pour la récupération de l'investissement par le fournisseur de services;
- aptitude à faire face à la concurrence dans d'autres sous-secteurs du marché des télécommunications pendant la période de récupération; et
- date d'expiration de toute période d'exclusivité et mesures nécessaires pour assurer le passage harmonieux à la concurrence.

NOTE – Le Livre bleu, p. 44 – paragraphe 213.

L'objectif du gouvernement dans ses discussions avec les investisseurs éventuels, doit être de limiter la portée de l'exclusivité, qu'il s'agisse de la durée ou de la nature des services concernés, de définir clairement les obligations d'investissement et de service assumées par le concessionnaire, de protéger son droit à révoquer la licence exclusive si les obligations ne sont pas remplies. Si des conditions claires sont établies dans ce processus, on peut construire des bases solides pour introduire la concurrence totale à une certaine date dans le futur.

NOTE – Le Livre bleu, p. 44 – paragraphe 214.

5.3.2.2 Privatisation

Lorsqu'un pays décide de privatiser une compagnie, il tient généralement compte d'un certain nombre de facteurs, dont l'un est le degré de contrôle national qui sera nécessaire à la fin du processus. L'Etat peut lui-même décider de conserver un certain contrôle sur la compagnie et, finalement d'établir certaines conditions relatives à sa participation.

NOTE – Le Livre bleu, p. 13 – paragraphe 59.

En tout état de cause, il est nécessaire de décider comment et selon quelles procédures le gouvernement ou l'organe de réglementation vérifiera que la compagnie privatisée remplit les engagements pris lors de la privatisation. Il faut, en outre, établir des politiques tarifaires claires. Il est également important d'établir clairement les mécanismes par lesquels l'Etat conservera ses pouvoirs en ce qui concerne la participation dans les organisations intergouvernementales.

NOTE – Le Livre bleu, p. 13 – paragraphe 60.

Le but de la privatisation est d'obtenir pour le public toute la gamme d'avantages résultant des incitations qui stimulent l'entreprise privée compétitive, à savoir l'innovation, l'efficacité, la capacité de réaction aux besoins des usagers. La privatisation a démontré les possibilités considérables qu'elle offre pour attirer des capitaux et des gestionnaires ainsi que pour surmonter les contraintes administratives et autres du secteur public. Mais la privatisation n'est pas toujours une solution réalisable pas plus qu'elle ne garantit une amélioration des performances du secteur. Certains des principaux problèmes de la privatisation sont résumés ci-après.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, pp. 44-45.

La privatisation est un processus complexe d'introduction de capital et de savoir-faire privés dans l'exploitation des télécommunications et il y a plusieurs façons d'échelonner et d'ordonner ce processus efficacement. Si on choisit la privatisation, on peut distinguer les aspects suivants du processus de privatisation:

- séparation de l'exploitation des télécommunications et des activités autres que les télécommunications (par exemple, postes, fabrication);
- constitution en société, c'est-à-dire restructuration de l'exploitation de télécommunication en entreprise d'Etat indépendante, administrativement et financièrement, du pouvoir central;
- réorganisation interne de l'entreprise dans le sens d'une gestion commerciale;
- réorganisation de l'entreprise de télécommunication dans le cadre de la législation sur les compagnies privées ;
- conception d'une stratégie de privatisation, y compris les décisions concernant la participation majoritaire, la possession d'actions par le personnel et participation résiduelle de l'Etat, ainsi que la modification de la structure du capital de la compagnie pour permettre la mise en œuvre de cette stratégie; et
- réalisation de la vente.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, pp. 44-45.

Un certain nombre de ces aspects peuvent être traités pendant un laps de temps relativement court ou peuvent évoluer par étapes au cours de plus longues périodes. Il existe plusieurs façons d'ordonner ces changements. Par exemple, on peut entreprendre la réorganisation interne de l'entreprise avant la privatisation pour augmenter la valeur de la compagnie ou en laisser le soin aux nouveaux propriétaires. On pourrait utiliser des contrats de gestion pour exploiter l'entreprise sur des bases commerciales privées et ensuite privatiser les avoirs.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, pp. 44-45.

Le succès de la privatisation d'une entreprise publique de télécommunication dépend de la convergence d'un certain nombre de facteurs. La privatisation doit s'insérer dans le processus politique. Les délais et les modalités de privatisation dans un pays sont largement conditionnés par des fenêtres d'opportunité politique relativement étroites et imprévisibles et par l'évolution plus large de la stratégie économique. A un stade précoce, le gouvernement doit clarifier sa position concernant les compromis entre des intérêts conflictuels résultant de la privatisation, comme, par exemple, entre les exploitants existants, les acheteurs éventuels, les concurrents potentiels, les investisseurs, le trésor, les fournisseurs d'équipement, les gros utilisateurs et le public en général.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, pp. 45-46.

5.3.3 Introduction de la concurrence

Outre la participation accrue du secteur privé, toutes les grandes réformes impliquent deux autres éléments clé: la concurrence et la réglementation. Ces éléments sont étroitement imbriqués et sont essentiels pour le succès des réformes du point de vue de la possibilité à long terme de surmonter les contraintes du passé qui s'exercent sur le développement des télécommunications. Mais, dans la pratique, ils ont été largement négligés, ce qui reflète en partie le fait que la mise en place de la concurrence et de la réglementation est un processus naturellement plus lent et plus laborieux que la vente

d'entreprises publiques et exige une action soutenue pendant un certain nombre d'années. Cela témoigne également d'une volonté politique moins forte et, parfois, d'une gestion inadéquate des organismes de réglementation émergents.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, p. 47.

Le défi qui consiste à passer d'un monopole virtuel à un environnement concurrentiel dans lequel de nouveaux opérateurs sont libres d'assurer n'importe quel service, notamment le service des communications à grande distance à l'exclusion de tout autre, a déjà été relevé de manière satisfaisante. Pour qu'un tel régime concurrentiel soit possible, il faut des tarifs correctement rééquilibrés et basés sur les coûts ainsi qu'un système établissant qui doit financer les engagements de service universel et comment. Les facteurs à prendre en considération incluent l'octroi de zones de service appropriées aux exploitants locaux, l'application de règles adéquates pour l'acheminement entre différentes zones urbaines, l'établissement d'une taxe d'accès raisonnable (c'est-à-dire la taxe que les exploitants à grande distance doivent payer à l'exploitant local pour les communications au départ et à l'arrivée), et éventuellement, à la lumière du rééquilibrage mentionné ci-dessus, l'introduction de tarifs plus élevés pour les communications locales, ce qui permettrait une concurrence équitable dans le trafic national à grande distance et international.

NOTE – Le Livre bleu, p. 15 – paragraphe 65.

5.4 Réformes de la réglementation

La réforme des télécommunications implique généralement une réduction du rôle des monopoles, publics ou autres, dans la fourniture de services de télécommunication. Elle peut aussi impliquer des concepts importants tels que la libéralisation, la privatisation et la concurrence. La séparation du rôle du gouvernement, en tant que propriétaire et organe de réglementation et aussi en tant que propriétaire et gestionnaire, libérera de nouvelles forces qui exigeront l'établissement de nouvelles relations. L'accroissement des intérêts privés libérera également de nouvelles forces qu'il faut comprendre pour évaluer le rôle de la réglementation dans une structure d'industrie réformée.

NOTE – *Guidelines on Regulation*, pp. 3-5.

La réforme de la réglementation et les institutions qui en résultent refléteront l'environnement plus large de l'Etat et du pays, et ses fondements historiques, juridiques, sociaux, politiques et économiques. Les conditions nationales uniques modifieront ou influenceront la méthode de réforme dans chaque pays. Ces facteurs incluent: le niveau global de développement économique, l'état de développement du réseau national, le cadre historique des institutions, les dispositions constitutionnelles, le système juridique, la tradition nationale de l'administration publique ainsi que les rôles et la diversité des groupes d'intérêt.

NOTE – *Guidelines on Regulation*, pp. 2 et 27.

Quelle que soit la structure réglementaire, le succès de la réforme de la réglementation exige:

- une volonté politique du gouvernement pour la mettre en œuvre;
- un contrôle ferme de la réglementation destiné à servir l'intérêt public;
- une bonne gestion du processus de réglementation, y compris la connaissance de l'industrie;
- un personnel professionnel qualifié dans les diverses disciplines connexes;
- des mécanismes de prise de décision équitables et ouverts accessibles à toutes les parties intéressées; et
- des mesures répondant aux larges objectifs politiques du gouvernement.

NOTE – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, p. 48.

La tâche consistant à engager un processus initial de réglementation doit donc englober les mesures suivantes:

- 1) élaborer une politique gouvernementale de l'industrie des télécommunications (ou plus largement, de l'industrie de l'information);
- 2) traduire la politique en lois ou décrets;
- 3) établir un organisme de réglementation pour refléter le mandat;
- 4) veiller à ce que la méthode de financement de l'organisme de réglementation soit établie et indépendante; et
- 5) établir des procédures applicables aux questions relevant de l'organisme de réglementation.

NOTE – *Guidelines on Regulation*, p. 32.

5.4.1 Structure de l'organe de réglementation

Il est largement reconnu que les fonctions de réglementation d'un gouvernement doivent être séparées de ses fonctions d'exploitant de l'infrastructure des télécommunications du pays et de fournisseur de services de télécommunication. La raison de cette séparation est que l'organe de réglementation doit pouvoir agir impartialement lorsqu'il prend des décisions concernant l'intérêt du public, d'autres exploitants et utilisateurs ou du gouvernement. L'indépendance de

l'organe de réglementation vis-à-vis des intérêts financiers externes et de toute politique partisane influe également sur sa capacité d'agir efficacement et d'inspirer confiance au public.

NOTE – Le Livre bleu, p. 4 – paragraphe 15.

5.4.1.1 Autonomie et incidence des structures centralisées et décentralisées

L'organe de réglementation peut revêtir des formes diverses, depuis un bureau dans un organe exécutif plus grand (ou un ministère) jusqu'à un organisme distinct dont les actions ne sont révisables que par le système judiciaire (Voir la Note 1). L'implantation de la fonction de réglementation dans le ministère, plutôt que dans un établissement autonome, peut permettre à la réglementation de mieux s'adapter aux orientations générales de la politique gouvernementale; mais il faut évaluer ce choix par rapport au risque que les pouvoirs publics cooptent l'organe de réglementation pour servir leurs propres desseins politiques, ce qui peut être incompatible avec le développement de marchés véritablement ouverts et concurrentiels ou avec un contrôle efficace des nouveaux propriétaires des services monopolistiques. L'implantation de l'organe de réglementation des télécommunications dans un établissement au moins partiellement isolé de la politique des partis et des changements de gouvernement est plus à même de faire échec à ces diverses forces et de réduire le risque des investisseurs, donc de promouvoir l'investissement pour répondre à la demande. On peut renforcer l'autonomie par une divulgation publique totale de toutes les mesures réglementaires, ce qui restreint les voies par lesquelles le gouvernement peut imposer sa volonté politique dans les décisions de l'organisme de réglementation et par un financement indépendant de l'exercice budgétaire annuel (Voir la Note 2). En outre, la présence de certaines caractéristiques renforce encore plus l'indépendance de l'organe de réglementation:

- (comme il a été noté) autonomie et suffisance budgétaires;
- hauts fonctionnaires nommés pour une période fixe et révocables uniquement pour faute grave ou infraction sérieuse avant l'expiration de la période; et
- pour les hauts fonctionnaires et le personnel d'encadrement, règles d'éligibilité et de conduite qui renforcent l'indépendance financière vis-à-vis des entités placées sous le contrôle de l'organisme et encouragent le choix d'individus suffisamment expérimentés.

NOTE 1 – Le Livre bleu, p. 6 – paragraphe 24.

NOTE 2 – Banque mondiale – *Implementing Reforms*, p. 49.

5.4.1.2 Contrôle judiciaire

Les tribunaux peuvent également jouer un rôle dans la réglementation. Ils peuvent constituer un recours contre certaines décisions de réglementation. Ils peuvent également régler des problèmes de juridiction entre différents organes de réglementation, par exemple au niveau fédéral, des provinces/États ou local, ou ils peuvent appliquer les lois sur la concurrence ou antitrust (Voir la Note 1). Si l'on veut que l'organe de réglementation exerce des fonctions quasi judiciaires, il faut que ces pouvoirs soient clairement indiqués dans la législation (Voir la Note 2).

NOTE 1 – *Guidelines on Regulation*, pp. 20-22.

NOTE 2 – Le Livre bleu, p. 6 – paragraphe 24.

5.4.2 Champ d'action de l'organe de réglementation

Le mandat de l'organisme de réglementation, tel qu'il est établi dans la législation des télécommunications, déterminera la juridiction de l'organisme. Le domaine de compétence, tel qu'il est défini par la législation qui précise les pouvoirs et les fonctions de l'organe de réglementation, peut inclure des activités telles que l'octroi de licences, l'approbation des tarifs, la gestion des fréquences, l'approbation des interconnexions et le contrôle de la qualité de service. La loi doit définir les attentes de l'État concernant le tribunal administratif dûment désigné par lui. Plus cette définition sera claire et concise, plus il est probable qu'on établira un processus de réglementation efficace et performant.

NOTE – *Guidelines on Regulation*, pp. 18-19 et p. 11.

En général, l'organe de réglementation peut se voir déléguer le pouvoir d'exécuter ses fonctions en promulguant des règles et prescriptions d'applicabilité générale et d'établir une procédure concernant les licences et les adjudications pour évaluer les mérites des diverses demandes et réclamations. En qualité d'organe expert, agissant dans le cadre de la loi, l'autorité peut, dans les méthodes de réglementation qu'elle choisit pour atteindre les objectifs de la législation des télécommunications, se voir conférer de larges pouvoirs pouvant inclure la décision de ne pas imposer de contraintes administratives à certains types de services, de prestataires ou d'installations. L'organe peut être également habilité à imposer des pénalités en cas de violation de la législation des télécommunications.

NOTE – Le Livre bleu, p. 7 – paragraphe 25.

On peut établir un mécanisme de délégation de pouvoir au sein de l'organe de réglementation pour rationaliser le processus de réglementation. Certains pouvoirs tels que l'octroi de licences pour des services établis peuvent être délégués à un petit groupe de hauts fonctionnaires ou à un poste de fonctionnaire dans l'organisme de réglementation.

Les décisions concernant cette délégation de pouvoirs peuvent être révisables à la demande d'une partie par un groupe élargi de hauts fonctionnaires de l'organe de réglementation.

NOTE – Le Livre bleu, p. 8 – paragraphe 29.

Dans l'hypothèse où un certain degré de libéralisation et de concurrence est envisagé, l'organe de réglementation peut:

- prévenir ou corriger tout abus de position sur le marché par le fournisseur de services de télécommunications dominant;
- permettre à de nouveaux fournisseurs de services de s'établir;
- servir de substitut pour la concurrence et maintenir la pression sur l'exploitant dominant afin qu'il soit performant jusqu'à ce que la pression concurrentielle soit suffisante pour assumer ce rôle; et
- appuyer les objectifs de distribution tels que la fourniture d'un service à certaines zones géographiques ou certaines parties de la société désavantagées.

NOTE – *Guidelines on Regulation*, p. 28.

Les fonctions typiques d'un organe de réglementation autonome incluent l'établissement de règles et leur application, l'octroi de licences et la gestion de ressources limitées. L'organe de réglementation doit assumer ces fonctions d'une manière transparente en encourageant la participation publique. Dans l'exécution de ces fonctions, certaines des questions clé en matière de réglementation sont indiquées ci-après:

- Fourniture du service
- Interconnexion
- Accès/service universel
- Tarification
- Attribution et assignation des fréquences
- Radiodiffusion
- Qualité de service
- Normalisation/homologation
- Numérotage
- Sauvegardes concurrentielles

Dans le cas où une fonction de réglementation officielle est initialement introduite et où des modifications de structure telles que la constitution en société, la privatisation et la libéralisation sont également envisagées, il peut être prudent pour un gouvernement de mettre en place progressivement certaines responsabilités en matière de réglementation afin que les fonctions évoluent méthodiquement et pas à pas de manière à étendre les responsabilités de l'organe de réglementation. Une de ces méthodes consisterait à déléguer initialement la responsabilité de la gestion du spectre et de l'interconnexion à l'organe de réglementation pendant une période initiale de deux à trois ans après laquelle, et sous réserve du développement de ressources adéquates, les responsabilités de fixation des tarifs pourraient être déléguées à l'organe de réglementation. Ce processus graduel ou pas à pas non seulement règle le problème de la limitation des ressources mais répond aussi à la nécessité d'asseoir la crédibilité de la réglementation dès le début.

NOTE – *Guidelines on Regulation*, p. 46.

5.4.3 Fonctions de réglementation

5.4.3.1 Réglementation et mise en application

Avant d'établir de nouvelles règles ou de changer les règles ou les prescriptions existantes, un organe de réglementation peut adopter une procédure pour l'établissement de règles. Cette procédure peut prendre sa source à l'extérieur de l'organe de réglementation ou être instaurée par l'organe de réglementation lui-même. Une première étape typique de la prise de décisions réglementaires est une demande ou une requête d'arbitrage qui est rendue publique et que toutes les parties intéressées sont invitées à commenter. Après avoir examiné les commentaires, l'organe de réglementation peut statuer sur le cas en question et proposer des règles spécifiques en sollicitant également des commentaires publics. Une fois que la procédure d'arbitrage est achevée, l'organe de réglementation décide s'il doit modifier ses règles/sa réglementation ou établir une nouvelle règle.

Pour que l'organe de réglementation puisse assumer les fonctions d'application des dispositions pertinentes, il doit obtenir des pouvoirs d'investigation et le droit d'imposer des sanctions et des pénalités appropriées en cas de violation de la législation et de la réglementation des télécommunications. Ces sanctions et pénalités peuvent inclure des amendes ou la révocation de licences/autorisations, etc.

5.4.3.2 Octroi de licences et de concessions

Licence

D'une manière générale, les intervenants dans le domaine des services et des réseaux pourraient avoir à respecter une réglementation autre que celle qui régit les télécommunications. Si tel était le cas, il faut admettre qu'ils le feraient. La façon dont des droits, des obligations et des conditions spécifiques sont stipulés pour diverses activités a une incidence sur l'accès au marché des réseaux et des services de télécommunication. L'accès aux ressources publiques limitées est également important.

NOTE – Contribution présentée par les Pays-Bas à la Commission d'études 1.

Il existe quatre types de procédure d'octroi de licences:

- i) régime libre;
- ii) enregistrement et autres régimes similaires;
- iii) licence de catégorie ou licence générale;
- iv) licence individuelle.

Les régimes d'octroi de licences sont basés sur des conditions qui doivent être respectées par les fournisseurs de services. On peut distinguer deux types de conditions:

- i) Conditions de qualification – Conditions que les fournisseurs de services doivent respecter pour être autorisés à assurer le service.
- ii) Conditions d'exploitation – Règles à respecter dans l'exploitation du service.

Il se peut qu'une catégorie particulière d'activités ne puisse être exercée sur le marché que sur la base d'une licence individuelle à laquelle sont attachés des droits et des obligations spécifiques.

Ces droits et obligations doivent refléter l'intérêt général, la position des parties concernées sur le marché et la politique internationale. Ils peuvent varier d'une licence à l'autre mais doivent dans tous les cas être objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés.

Une licence individuelle pourrait être nécessaire si l'intervenant sur le marché veut: accéder à des ressources limitées telles que les fréquences, en cherchant à obtenir des droits ou des numéros que le gouvernement est chargé de réglementer, exploiter des réseaux de télécommunication à destination ou en provenance de pays tiers (sur des bases de politique commerciale), exploiter des réseaux de télécommunication publics et exploiter un service téléphonique public.

Les conditions d'octroi de licences pourraient être liées aux questions suivantes: conditions essentielles telles que l'interopérabilité des réseaux et des services ainsi que l'utilisation des fréquences et des numéros, obligations liées à la sauvegarde de la fourniture universelle du service, droits et obligations concernant l'interconnexion et l'accès aux réseaux, zone géographique couverte par le service, conditions fondées sur la sécurité nationale et l'ordre public, conditions de l'offre, conditions concernant la fourniture d'informations, conditions spécifiques destinées à empêcher une distorsion du marché (par exemple, concernant les subventions croisées).

L'octroi de licences peut incomber au ministère du secteur, à l'organe de réglementation ou être partagé entre eux. Dans le premier cas, l'octroi de licences serait considéré comme un droit exclusif du ministre et une question de politique publique. Dans le dernier cas, avec un partage du pouvoir d'octroi de licences, la politique gouvernementale peut déterminer s'il doit y avoir une certaine libéralisation et dans quels marchés, tandis que l'organe de réglementation déterminera le nombre de nouveaux opérateurs ainsi que les modalités et conditions connexes. Une autre solution consiste à accorder au ministre le droit de donner des directives générales ou particulières à l'organe de réglementation sur les questions d'octroi de licences. Une troisième solution consiste à segmenter le processus d'octroi de licences en différenciant les procédures d'approbation sur la base du type de licence à accorder. Dans cette option, des licences pourraient être accordées par l'organe de réglementation à des fournisseurs de services à valeur ajoutée conformément à une politique gouvernementale visant à libéraliser ce segment de marché particulier.

NOTE – *Guidelines on Regulation*, p. 50.

Concession

Parmi d'autres formules à choisir, la concession est le mode essentiel. Quels sont les avantages économiques de la concession?

- i) Premier avantage, dans un contexte de crédits budgétaires déclinants ou rationnés, la concession permet de faire appel à l'investissement privé. Les besoins en financement d'infrastructures de télécommunication se sont fortement accrus afin de répondre à la demande des usagers et il doit être répondu à cette demande. Or, les difficultés de financement risquent de s'accroître au niveau budgétaire et au niveau du recours à l'emprunt de la part des opérateurs publics, du fait de l'endettement de ces derniers et de l'Etat.

- ii) Deuxième avantage de la concession de service public, la possibilité d'une intégration poussée de la conception, de la réalisation, de l'exploitation et de la maintenance d'une infrastructure ou d'un service. Il en résulte une plus grande responsabilisation de l'opérateur au regard de la bonne fin de l'opération, avec l'idée qu'un ouvrage bien conçu sera mieux réalisé et exploité. Donc, du point de vue du maître d'ouvrage, tout se passe comme si le concessionnaire assumait les risques techniques, financiers et commerciaux liés à la bonne adaptation de l'ouvrage à sa fonction. En échange de cette prise de risques, le concessionnaire est en droit, et même en devoir, vis-à-vis de ses actionnaires, de réclamer une rentabilité des capitaux investis d'autant plus élevée que les risques assumés sont plus grands. Dès lors, le problème des garanties données par le concédant au concessionnaire pour limiter ces risques est posé. Retenons simplement l'idée que les deux parties contractantes ont donc, en fait, intérêt à limiter les risques pris.
- iii) Le troisième avantage décisif de la concession de services publics est qu'elle permet de substituer aux contraintes de la gestion administrative une logique d'entreprise et de marché. Au niveau de la dévolution des marchés d'infrastructures, le recours à la concession a pour conséquence d'écarter, en partie, le formalisme très pesant des règles qui s'appliquent en général aux organes publics tout en maintenant les principes essentiels.

NOTE – Extrait de la contribution présentée par Thomson-CSF à la Commission d'études 1.

Règles de Concession

D'une manière générale, le recours à la concession permet de mettre tout le dynamisme de l'entreprise au service d'objectifs d'intérêt général. Ceci implique que l'opérateur dispose d'une personnalité morale et de l'autonomie financière qui lui permettent de contracter, d'emprunter, d'utiliser tous les indicateurs d'efficacité de l'entreprise, issus de la comptabilité, en vue de mettre en évidence un bénéfice. Ceci incite le concessionnaire à la rigueur de gestion et à l'innovation technologique ou managériale, toutes choses qui font souvent structurellement défaut aux services publics gérés en direct par les pouvoirs publics. Pour utiliser au mieux ces avantages économiques, l'autorité concédante doit bien maîtriser les grands paramètres économiques de la négociation d'un contrat de concession.

De plus, les autorités concédantes doivent choisir les concessionnaires parmi des groupes expérimentés ayant une surface technique et financière suffisante leur permettant réellement d'assumer des risques et de constituer des partenaires durables. En effet, les conditions décisives de réussite résident dans les facteurs suivants:

- un partenariat durable entre le concédant et le concessionnaire;
- un partage équilibré des risques et des résultats en fonction de la nature des projets et de leur équilibre économique et financier.

Dès lors, les dispositions contractuelles constituent un code de bonne conduite entre les deux parties de manière à asseoir des relations de confiance sur le long terme. Elles sont donc de nature plus complexe que dans un simple marché public d'infrastructures, de fournitures ou de services.

La très grande souplesse de la formule juridique «concession» ne signifie pas que l'autorité concédante ne doive pas exercer une «maîtrise d'ouvrage» forte. Les seules contraintes juridiques sont tirées des principes généraux du service public:

- la continuité du service, c'est-à-dire que les usagers disposent d'un droit au fonctionnement régulier et continu du service public (sauf en cas de force majeure),
- l'égalité de traitement entre des usagers placés en situation comparable,
- l'adaptation permanente du service à l'évolution des besoins et de la technologie.

Cette souplesse, dans le cadre de la théorie du service public, implique que l'autorité concédante soit un partenaire fort du concessionnaire pressenti. Le contrat de concession doit donc résulter d'une véritable négociation sur la base d'études approfondies validées par les deux parties, visant à réduire les incertitudes qui entourent le projet.

Il en est particulièrement ainsi en ce qui concerne:

- le trafic (ou les usagers) de l'infrastructure, leur sensibilité aux tarifs,
- les coûts d'investissement et d'exploitation et leur évolution dans le temps,
- les modalités de financement de l'infrastructure et les problèmes juridiques ou fiscaux éventuels,
- la sensibilité de la rentabilité financière de l'infrastructure à certains aléas, par exemple, pour ne citer que les plus fréquents:
 - les surcoûts de construction ou retards de mise en service,
 - la hausse des taux d'intérêt réels,
 - le trafic réel inférieur (ou supérieur) à celui envisagé.

NOTE – Extrait de la contribution présentée par Thomson-CSF à la Commission d'études 1.

5.4.3.3 Gestion des ressources limitées

La gestion des ressources limitées (par exemple, fréquences, numéros et positions orbitales) est un élément important et permanent du cadre réglementaire national. Pour se comprendre mutuellement, il convient d'élaborer une définition économique commune pour les ressources limitées.

Les différents types de ressources limitées exigent différentes techniques de gestion pour une utilisation efficace:

- les *ressources naturelles limitées*, telles que fréquences ou positions orbitales, exigent des taxes d'utilisation et une coordination globale. La plupart des ressources naturelles doivent être réparties entre les pays par consensus, sur la base de l'utilisation existante et future prévue.
- les *ressources existantes limitées*, telles que les numéros d'appel et les sites de radiodiffusion, exigent une coordination nationale, régionale et mondiale.
- les *goulets d'étranglement dépendant de la technologie*, tels que la capacité insuffisante en matière de conduits et de câbles, devraient être traités selon le principe d'obligation de réseau ouvert.

5.4.4 Questions clé de la réglementation

5.4.4.1 Fourniture du service

Le choix d'un fournisseur de services implique généralement les étapes suivantes:

- 1) annonce publique que l'organe de réglementation engagera une procédure pour le choix d'un concessionnaire devant assurer un service de télécommunication donné, avec indication des critères de sélection;
- 2) toutes les parties intéressées disposeraient d'une période raisonnable pour appliquer la licence ou faire des suggestions ou des enquêtes;
- 3) l'organe de réglementation utilisant des méthodes de sélection appropriées annoncerait sa décision quant aux concessionnaires désignés;
- 4) toute partie intéressée qui jugerait la décision injuste aurait le droit de faire appel de la décision directement auprès de l'organe de réglementation ou d'un organe supérieur. Un recours judiciaire serait également possible.

NOTE – Le Livre bleu, p. 35 – paragraphe 169.

5.4.4.2 Interconnexion

L'interconnexion d'un réseau avec un autre (tel que la téléphonie) est ce qui permet aux abonnés d'un réseau de communiquer avec les abonnés d'un autre réseau. En outre, l'interconnexion de réseaux de différents fournisseurs est fondamentale pour instituer un environnement concurrentiel. On a décidé d'adopter de larges critères garantissant un accès ouvert, égal et non discriminatoire aux réseaux de tous les fournisseurs de services publics, aussi bien pour les usagers finals que pour les fournisseurs tiers.

NOTE – Le Livre bleu, p. 22 – paragraphe 102.

Certaines réglementations ont opté pour l'application de modalités et de conditions d'interconnexion dans un cadre juridique obligatoire, tandis que d'autres ont stipulé une période de négociation maximale entre les parties, après laquelle l'organe de réglementation peut, si aucun accord n'est conclu, établir des modalités et des conditions provisoires susceptibles de devenir définitives lorsque les divers arguments auront été entendus en détail.

NOTE – Le Livre bleu, p. 22 – paragraphe 103.

Dans un marché totalement concurrentiel, l'organe de réglementation conservera le rôle d'arbitre pour les accords d'interconnexion. Tout différend relatif aux négociations sur un accord d'interconnexion entre deux exploitants peut être renvoyé conjointement, pour règlement, à l'organe de réglementation. L'organe de réglementation doit statuer sur le cas, en tenant dûment compte des intérêts des deux parties. En outre, lorsqu'aucun accord d'interconnexion n'est conclu entre les exploitants, l'une ou l'autre des parties concernées peut introduire un recours auprès de l'organe de réglementation.

Naturellement, dans toute décision, l'organe de réglementation doit tenir dûment compte des intérêts des usagers et de la liberté d'entreprise dont jouit chaque exploitant pour configurer son propre réseau. Il convient de se fixer encore d'autres objectifs tels que l'accès séparé à tous les éléments de réseau, y compris l'accès séparé à la boucle locale, la nécessité d'installer l'équipement nécessaire pour l'utilisation des services offerts dans les locaux d'un exploitant («même emplacement physique») et possibilité pour l'utilisateur d'accéder à l'équipement à tout moment.

L'interconnexion avec la firme publique ou l'exploitant de réseau dominant doit s'effectuer à des tarifs transparent, non discriminatoires, basés sur les coûts et selon des modalités et des conditions raisonnables et équitables. Il est également souhaitable que l'organe de réglementation exige que l'interconnexion soit égale, du point de vue du type et de la qualité,

à celle qui est fournie à l'exploitant de réseau public dominant pour les services concurrentiels et que le prix de l'interconnexion ne soit pas supérieur à celui que l'exploitant s'applique à lui-même ou à ses filiales.

NOTE – Contribution des Etats-Unis à la Conférence régionale africaine de développement des télécommunications de l'UIT, Résumé (Document 47A), mai 1996, pp. 4-5.

5.4.4.3 Accès/service universel

Comme il a été mentionné au Chapitre 4, l'un des objectifs de la législation des télécommunications doit être de veiller à ce que le public ait accès aux services de télécommunication de base à un coût raisonnable. L'organe de réglementation doit étudier attentivement la manière dont cette exigence juridique fondamentale doit être satisfaite; il doit également définir l'étendue des services garantis afin que les moyens correspondants soient clairement identifiés et puissent être mis en œuvre par la communauté.

NOTE – Contribution des Etats-Unis à la Conférence régionale africaine de développement des télécommunications de l'UIT, Résumé (Document 47A), mai 1996, p. 14.

En général, les monopoles publics de télécommunication subventionnent l'utilisation du service téléphonique local de base par d'autres ressources de télécommunication. Telle a été la principale stratégie utilisée pour financer la mise en œuvre, ou les tentatives de mise en œuvre, du service universel. Ces subventions croisées sont effectuées entre des services, des groupes d'utilisateurs et des zones géographiques. Si un pays décide de privatiser l'exploitant monopoliste de télécommunications et en même temps d'autoriser la concurrence dans la totalité ou une partie des services, il doit examiner attentivement comment il atteindra ou continuera à promouvoir l'objectif de service universel. Si l'on veut que la concurrence reste transparente, équitable et durable à long terme, il y a lieu d'examiner la possibilité de passer d'une politique de subventions croisées appliquée sans discrimination à une politique de subventions déclarées, applicable à des cas particuliers.

NOTE – Contribution des Etats-Unis à la Conférence régionale africaine de développement des télécommunications de l'UIT, Résumé (Document 47A), mai 1996, p. 14.

Une fois que les responsables gouvernementaux ont adopté un ensemble d'obligations de service universel, ils doivent ensuite décider quel degré de surveillance ils veulent appliquer pour que ces obligations soient remplies. Le Rapport du deuxième Colloque de l'UIT sur la réglementation a identifié plusieurs modèles de surveillance réglementaire, comme suit:

- *Modèle 1:* Surveillance réglementaire générale – le responsable de la réglementation fixe des objectifs de service universel généraux à l'exploitant public de télécommunication monopoliste (PTO). Il surveille et supervise aussi les progrès réalisés en termes généraux par rapport à ces objectifs mais il ne donne aucun détail sur ces derniers.
- *Modèle 2:* Instructions de réglementation détaillées quant aux activités de service universel – le responsable de la réglementation fixe des objectifs détaillés, en concertation avec l'exploitant public de télécommunication pour des questions de service universel telles que le calendrier de l'extension du service à des zones rurales spécifiques.
- *Modèle 3:* Surveillance réglementaire générale, sans versement de subventions croisées, de la part des nouveaux exploitants, pour couvrir les coûts encourus afin de satisfaire les obligations de service universel (USO) – le responsable de la réglementation ne définit les obligations de service universel de l'exploitant public de télécommunication titulaire que de façon générale. Les nouveaux exploitants qui s'interconnectent au réseau de l'exploitant public de télécommunication titulaire versent des frais d'interconnexion à un tarif qui est fondé sur un indice des coûts correspondant à la fourniture de ce service d'interconnexion mais qui ne prévoit aucune subvention croisée pour aider le titulaire à couvrir les coûts encourus pour satisfaire les obligations de service universel.
- *Modèle 4:* Surveillance réglementaire générale associée à un système de subventions croisées explicite mais intégré – le responsable de la réglementation ne définit les obligations de service universel de l'exploitant public de télécommunications qu'en termes généraux. Il garantit le versement à cet exploitant de la part d'autres participants du secteur de fonds dont une partie au moins contribuera à couvrir les coûts encourus pour satisfaire les obligations de service universel. Ce versement prend généralement la forme de frais d'interconnexion au réseau dus par les nouveaux exploitants publics de télécommunication. L'exploitant public de télécommunication n'est pas tenu de fournir une comptabilité détaillée au responsable de la réglementation quant à ses différentes activités liées aux obligations de service universel et le versement de fonds destinés à subventionner ces activités n'est pas séparé en différents postes liés au coût de ces activités.
- *Modèle 5:* Instructions détaillées du responsable de la réglementation quant aux activités de service universel associées à un système de financement explicite mais intégré – le responsable de la réglementation contrôle les activités de l'exploitant ou des exploitants publics de télécommunication liées aux obligations de service universel et prend des décisions concernant les détails de la répartition géographique.

- *Modèle 6:* Surveillance réglementaire générale associée à un système de financement explicite et distinct – la réglementation consiste principalement à prévoir des stimulants économiques pour aider l'exploitant ou les exploitants publics de télécommunication soumis à la réglementation à prendre des décisions autonomes. Le responsable de la réglementation n'intervient pas quant aux détails des décisions prises sur le réseau public par les responsables de l'exploitant public de télécommunication. Une telle réglementation se concentre donc sur les données comptables, l'analyse des coûts et la tarification.

NOTE – Deuxième Colloque de l'UIT sur la réglementation, «Service universel et innovation: La politique de la réglementation à l'appui d'un double objectif», (1993).

Questions juridiques et politiques

Comme le montrent les exemples énumérés au Chapitre 4, les gouvernements peuvent prendre deux types de mesures pour assurer l'accès/le service universel. Le premier consiste à fixer des objectifs d'accès/de service universel dans le cadre de plans d'amélioration des télécommunications et le second consiste à imposer aux exploitants de télécommunication l'obligation légale d'assurer l'accès/le service universel.

Méthodes de mise en œuvre

La fourniture de l'accès/du service universel risque de se heurter à des difficultés, même si on établit des plans d'amélioration et des dispositions juridiques. Des fonds doivent être recueillis et une assistance gouvernementale peut être également nécessaire. Dans ce contexte, les méthodes suivantes sont proposées:

- Il est nécessaire de déterminer des objectifs et d'améliorer les systèmes de télécommunication dans une perspective à long terme. Les priorités du gouvernement doivent être également définies.
- L'émission d'obligations d'abonné est une méthode de collecte de fonds. Un pays qui exploite un système bancaire public ou un système d'épargne-retraite pourrait acheter ces obligations pour financer le développement des télécommunications. Plus particulièrement, l'Etat pourrait garantir le capital ainsi que l'émission de ces obligations nationales et étrangères.
- Au moyen de l'aide officielle au développement, les pays industrialisés devraient faciliter l'entrée de capitaux étrangers dans les pays en développement pour permettre d'améliorer les télécommunications. L'entrée de capitaux privés étrangers peut être également facilitée par des moyens tels que le montage construction-exploitation-transfert (décrit au paragraphe 2.1.2) actuellement appliqué aux projets de télécommunication dans les pays en développement. Lorsqu'un système de *quota* de capitaux étrangers est en place, la proportion de capitaux étrangers à injecter dans le domaine des télécommunications devrait être valorisée.
- Comme le montre l'exemple des Etats-Unis, une méthode possible de collecte de fonds pour améliorer les télécommunications consiste à percevoir les surcoûts nécessaires auprès des exploitants de communications à grande distance et à répartir les recettes correspondantes entre les compagnies téléphoniques locales selon le taux de subvention applicable. Mais, comme aucun pays en développement n'est exposé au niveau de concurrence des Etats-Unis, cette méthode ne sera applicable que dans des pays où la concurrence atteint un niveau auquel plusieurs exploitants de télécommunication sont établis sur le marché.
Pour d'autres systèmes de financement, voir le paragraphe 4.5.
- Comme il a été suggéré ci-dessus, le gouvernement doit jouer un rôle actif dans la mise en place de l'accès/du service universel. Mais, en même temps, il est nécessaire d'examiner comment les charges financières doivent être partagées entre les exploitants de télécommunication et les administrations locales.

Solutions mobiles à l'échelle mondiale

Les systèmes mobiles mondiaux de communications personnelles par satellite (GMPCS) peuvent aussi contribuer largement à la fourniture d'un service de télécommunication universel. Le GMPCS permet de desservir rapidement les zones rurales isolées qui n'ont pas actuellement accès au téléphone. Mais avant de pouvoir mettre en œuvre le GMPCS, il faut résoudre plusieurs questions telles que:

- la coordination des fréquences internationales;
- la possibilité d'un accès équitable au marché; et
- la réalisation de l'interconnexion entre le GMPCS et les autres réseaux.

Un problème qu'il faudra résoudre à l'avenir est celui du régime d'octroi de licences pour les systèmes GMPCS émergents et des accords sur les questions relatives aux moyens à utiliser pour faciliter la circulation des terminaux d'utilisateur. Conformément à l'Avis N° 5 du Forum mondial des politiques de télécommunication (WTPF), le Directeur du BDT a réuni un groupe d'experts pour examiner cette importante question du point des préoccupations des pays en développement. Il conviendra de tenir compte des résultats des travaux de ce groupe ainsi que les conclusions du groupe informel concernant le Mémoire d'accord sur le GMPCS (Avis N° 4) lorsqu'on définira les fonctions de l'organe de réglementation dans ce domaine.

5.4.4.4 Tarification

Pour passer d'un monopole à un environnement concurrentiel dans lequel les nouveaux concurrents sont libres d'assurer n'importe quel service, des tarifs correctement rééquilibrés et basés sur les coûts sont nécessaires, avec un système établissant qui doit payer les engagements de service universel et comment. Les facteurs à prendre en considération incluent l'octroi de zones de service appropriées aux exploitants locaux, l'application de règles adéquates pour l'acheminement entre différentes zones urbaines, l'établissement d'une taxe d'accès raisonnable et, éventuellement, compte tenu de la nécessité de rééquilibrer les tarifs, l'introduction de tarifs plus élevés pour les communications locales, ce qui permettrait une concurrence équitable dans le trafic national à grande distance et international.

NOTE – Le Livre bleu, p. 15 – paragraphe 65.

5.4.4.5 Attribution et assignation des fréquences

Les communications sont cruciales pour l'économie moderne. Les radiocommunications sont essentielles à la société d'information car il s'agit d'un moyen de communication particulièrement souple et économique; aussi, les politiques nationales devront-elles s'efforcer de créer un environnement dans lequel les radiocommunications peuvent apporter la plus grande contribution possible aux besoins sociaux, économiques et de sécurité publique du pays. Le premier objectif de la gestion nationale des fréquences est donc de permettre à un pays de gérer efficacement son utilisation des ressources finies du spectre des fréquences radioélectriques et de l'orbite des satellites (notamment de l'orbite des satellites géostationnaires), dans le cadre des obligations conventionnelles internationales.

NOTE – Contribution présentée par la Radiocommunication Agency du Royaume-Uni à la Commission d'études 1.

Il faut qu'une autorité identifiable dans chaque pays ait les pouvoirs juridiques et les ressources nécessaires pour accomplir les fonctions de gestion des fréquences. La structure de cette autorité peut varier d'un pays à l'autre selon les besoins et les ressources mais, dans le cadre de l'objectif général indiqué ci-dessus, les fonctions suivantes devront être assumées, soit directement ou par une surveillance indirecte:

Planification stratégique du spectre

L'objectif principal de la planification stratégique du spectre est de déterminer et de mettre à jour périodiquement les besoins existants et futurs pour les divers services de radiocommunication. A partir de ces informations, on pourra élaborer une politique et des plans nationaux à long terme concernant l'utilisation du spectre radioélectrique. On tiendra compte, à cet effet, de facteurs tels que les initiatives du gouvernement en matière de politique générale, les progrès de la technologie, les principales modifications des besoins des usagers.

Les études techniques et économiques relatives à l'utilisation du spectre radioélectrique sont importantes pour faciliter l'élaboration de plans et de politiques stratégiques. La recherche doit être ciblée, d'une part pour étendre le spectre utilisable à mesure que de nouvelles technologies apparaissent et, d'autre part pour mieux utiliser le spectre existant par le partage et les techniques de modulation et de codage plus efficaces.

Représentation internationale, coordination des fréquences et coopération technique

La gestion des fréquences ne peut être considérée isolément à l'échelle nationale en raison du caractère international des radiocommunications. Afin de promouvoir et de sauvegarder les intérêts nationaux relatifs aux radiocommunications, la participation aux conférences mondiales et régionales de l'UIT est importante car les Actes finals de ces conférences ont le statut de traités. La préparation des conférences exige beaucoup de travail, par exemple pour créer des groupes de travail nationaux chargés d'établir la position nationale compte tenu des points de vue des différents utilisateurs sur les questions importantes des conférences. Les délégués doivent avoir les compétences nécessaires pour exposer efficacement les points de vue nationaux et l'autorisation appropriée doit leur être donnée pour négocier et prendre des décisions.

La coordination internationale des fréquences est nécessaire pour permettre à de nombreux services de réduire les risques de brouillage mutuel avec les services d'autres pays. Pour certains services (notamment les réseaux à satellite), le Règlement des radiocommunications de l'UIT exige des administrations qu'elles entreprennent des procédures de notification et de coordination par l'intermédiaire du Bureau des radiocommunications de l'UIT. Pour d'autres services, des arrangements bilatéraux et multilatéraux peuvent être conclus avec les pays voisins pour simplifier la coordination de l'utilisation des fréquences dans les zones frontalières.

La coopération internationale dans le développement technique des radiocommunications est également importante, par exemple, par la participation aux réunions des Secteurs de l'UIT-R, UIT-T et UIT-D. En particulier, les recommandations et les rapports techniques de l'UIT-R sont souvent utilisés pour étayer des modifications importantes des fréquences internationales attribuées. Il convient de maintenir une surveillance générale des travaux des organisations internationales responsables de l'élaboration des normes des équipements et de la planification des radiocommunications, bien qu'une participation plus attentive soit nécessaire pour les parties des normes qui ont une incidence sur l'utilisation efficace du spectre et, dans certains cas, sur l'interopérabilité.

Coordination nationale des attributions de fréquences

Il convient, conformément aux priorités nationales, d'élaborer un tableau des attributions nationales de fréquences contenant une subdivision des bandes de fréquences pour des catégories particulières d'utilisateurs, par exemple les services d'urgence, les services gouvernementaux et les services du secteur public et privé. Ce tableau doit normalement être conforme au Règlement international des radiocommunications mais une certaine souplesse est possible si les services d'autres pays ne sont pas affectés. Il convient d'établir des mécanismes consultatifs interdépartementaux et publics appropriés pour examiner le tableau et y apporter les modifications qui peuvent s'avérer nécessaires compte tenu du résultat des exercices de planification stratégique ou des conférences mondiales ou régionales de l'UIT.

Assignment de fréquence et octroi de licences

L'assignation de fréquence aux stations conformément aux attributions nationales adoptées pour des catégories d'utilisateurs particuliers est un processus ordinaire de demande, d'analyse technique, d'assignation et d'enregistrement dans un fichier (national) de fréquences. Pour certains services, il peut y avoir des obligations de coordination internationale des fréquences. La partie la plus complexe de ce processus est l'analyse technique nécessaire pour que la nouvelle assignation puisse être utilisée sans brouillage mutuel inacceptable avec les services existants.

L'octroi d'une licence est la partie finale du processus qui confère au concessionnaire le pouvoir légal d'utiliser la fréquence conformément aux conditions de licence. Le Règlement des radiocommunications stipule qu'aucune station émettrice ne peut être établie ou exploitée par une personne privée ou par une entreprise sans une licence accordée par le pays auquel la station appartient, ou au nom de ce pays. Pour les usagers gouvernementaux, une autorisation peut remplacer une licence et, pour certaines catégories de systèmes (par exemple, les dispositifs à courte portée), un régime général de licence peut remplacer les licences individuelles. Des droits sont généralement perçus pour l'octroi d'une licence.

NOTE – Règlement des radiocommunications de l'UIT (RR S18.1).

Normalisation et évaluation de la conformité

L'analyse technique des demandes d'assignation de fréquence tient compte des normes de planification (concernant les performances générales requises pour les systèmes) et les normes des équipements radioélectriques (concernant les caractéristiques techniques de l'équipement). Dans l'élaboration des normes, ces aspects qui ont une interaction avec l'utilisation efficace du spectre doivent faire l'objet d'un accord entre les gestionnaires de fréquences, les usagers et les industriels.

L'utilisation de certaines normes est une exigence internationale (en particulier pour les services de sécurité de la vie humaine) ou une exigence nationale. Dans d'autres cas, les usagers ont un certain choix pour répondre à leurs besoins individuels. Une forme d'évaluation de la conformité avec les normes est nécessaire, ce qui impliquera généralement l'établissement et l'homologation d'un ou de plusieurs laboratoires capables d'assurer des services d'évaluation de la conformité. Il existe une autre solution, notamment pour les systèmes non essentiels, par exemple, une déclaration de conformité du fabricant, qui peut être certifiée par des procédures complètes d'assurance de la qualité sur la chaîne de production et par un programme d'inspection des systèmes.

Contrôle et mise en application

Le contrôle est étroitement associé à l'inspection et à la conformité car il permet d'identifier et de mesurer les sources de brouillage, de vérifier les caractéristiques techniques et opérationnelles des signaux rayonnés ainsi que de détecter et d'identifier les émetteurs illégaux.

Le contrôle permet également de soutenir l'effort global de gestion du spectre en fournissant une mesure générale de l'utilisation des voies et des bandes, y compris des statistiques sur la disponibilité des voies et l'efficacité des méthodes de gestion du spectre. Mais il faut utiliser le contrôle pour compléter et non pour remplacer la planification et l'assignation des fréquences.

Réformes de la réglementation

Il est reconnu que les radiocommunications ont une incidence importante et croissante sur l'économie nationale. C'est le seul moyen qui peut assurer des communications libres de toutes les contraintes de connexion physique et la demande pour le spectre croît rapidement. Mais la partie utilisable du spectre est limitée et de plus en plus encombrée. Le succès futur et la compétitivité d'un Etat dépendront essentiellement de la recherche de nouveaux moyens pour satisfaire la demande. Le progrès technique élève continuellement la limite supérieure du spectre utilisable et permet d'utiliser les fréquences inférieures plus efficacement mais il peut y avoir des retards importants dans l'introduction de nouvelles technologies et de techniques de partage. L'environnement de la réglementation est trop lent à réagir ou les usagers existants ne sont pas suffisamment motivés pour le changement.

Plusieurs pays examinent comment on pourrait réformer la gestion du spectre pour améliorer cette situation. Ils examinent actuellement, en particulier, la déréglementation, diverses méthodes de «tarification du spectre» et une modification de l'organisation des systèmes de gestion du spectre nationaux de la gestion nationale du spectre.

Déréglementation

Un cadre réglementaire joue un rôle important et continu dans la gestion du spectre. Il doit être équitable, proportionné et efficace. Une réglementation excessive empêche une utilisation efficace du spectre et exige des ressources supplémentaires importantes pour son application. La réglementation est naturellement rigide et réduit le choix. Elle ne laisse pas aux intéressés la liberté de prendre leurs propres décisions en fonction de leur situation et de leurs besoins personnels. Les usagers doivent se conformer aux exigences de la réglementation, que cela soit économiquement souhaitable ou non. Ils ont moins de chance de pouvoir acquérir une partie supplémentaire du spectre pour des applications potentiellement valables ou de pouvoir adopter des solutions techniques plus économiques et sont peu motivés pour accroître l'efficacité du spectre au-delà du minimum requis. Les gestionnaires du spectre doivent être prudents lorsqu'ils appliquent des solutions réglementaires à l'encombrement du spectre car cela implique qu'ils prévoient quelle technologie et quels usagers seraient les plus susceptibles de réussir et de rationner le spectre en conséquence. Etant donné le rythme rapide du changement, technique ou autre, il est peu probable que cette approche assure une répartition optimale du spectre et encourage l'innovation.

La réglementation doit donc viser:

- à exécuter les obligations internationales,
- à définir et à mettre en œuvre une stratégie globale du spectre,
- à promouvoir la concurrence et l'innovation,
- à assurer un accès équitable et ouvert au spectre pour des usagers divers, y compris les petites entreprises, les services essentiels et les utilisations à des fins culturelles, scientifiques et sociales.

Tarification du spectre – mécanismes économiques de gestion des fréquences

Actuellement, dans de nombreux pays, les droits de licence sont fixés à un niveau qui permet de récupérer les coûts de la gestion du spectre. Le but de la tarification du spectre est de faire en sorte que, dans l'intérêt de l'efficacité du spectre et de l'accroissement des avantages économiques résultant des radiocommunications, les usagers paient pour le spectre un prix qui corresponde plus étroitement à la valeur que ces usagers, ou d'autres, lui attribuent. En conséquence, les usagers seront motivés pour renoncer au spectre inutilisé ou sous-utilisé. Ils tiendront également compte de la valeur du spectre au moment de prendre des décisions d'investissement, par exemple s'il faut investir dans une technologie plus efficace en termes de spectre, choisir une bande moins encombrée ou passer à un autre service ou moyen de communication. Il convient de souligner que la tarification du spectre est destinée à compléter la gestion réglementaire du spectre et est dictée par les besoins nationaux de la gestion du spectre et non par la nécessité de produire des recettes.

Les trois catégories de mécanisme économique pour la gestion des fréquences sont les suivantes:

- i) **tarification administrative:** l'organisme de gestion du spectre fixe, pour l'accès au spectre et son utilisation, des prix qui rationnent la demande de fréquences afin que l'offre et la demande soient à peu près équilibrées;
- ii) **vente par adjudication ou soumission:** les licences pour l'utilisation du spectre sont octroyées par un processus d'appel d'offres plutôt que par la méthode «premier arrivé premier servi». Les critères d'assignation des licences pourraient inclure, mais pas uniquement, une offre chiffrée;
- iii) **négoce secondaire:** ces opérations impliquent la création d'une nouvelle forme de licence pour l'utilisation du spectre que les usagers pourraient négocier et qui pourrait être agrégée ou subdivisée, sous réserve de conditions spécifiques.

La Commission d'études 1 de l'UIT-R entreprend actuellement un programme d'études pour analyser les incidences, techniques et en matière de gestion des fréquences, des mécanismes de gestion des fréquences économiques.

Réformes d'organisation

Le modèle général des organismes de gestion des fréquences est une autorité centrale chargée de la coordination nationale de toute l'utilisation des fréquences et de la représentation internationale, la responsabilité pour l'utilisation spécialisée du gouvernement (par exemple, la défense) étant déléguée au département concerné. Pour l'utilisation civile, l'autorité de gestion des fréquences peut assumer toutes les fonctions décrites dans la première partie du présent paragraphe ou déléguer des fonctions spécifiques à des organisations du secteur privé ou des groupes d'usagers particuliers.

La délégation de fonctions de routine telles que l'assignation de fréquence et l'octroi de licences à des organismes de gestion du spectre (SMO) directement concernées, au plan financier et opérationnel, par l'utilisation du spectre constitue un stimulant pour améliorer l'efficacité du spectre et mieux répondre aux besoins des usagers finaux.

L'introduction de mécanismes économiques pour la gestion du spectre tels que l'adjudication et le négoce secondaire augmentera les possibilités de déléguer des fonctions de gestion du spectre spécifiques aux SMO. L'autorité de gestion des fréquences peut alors concentrer ses ressources sur les fonctions essentielles, indiquées ci-après, de la gestion du spectre:

- aspects internationaux,
- planification stratégique du spectre,
- coordination nationale des attributions de fréquences,
- gestion de la recherche stratégique et élaboration de politiques,
- surveillance des organismes de gestion du spectre,
- application de la réglementation.

La Commission d'études 1 de l'UIT-R entreprend actuellement un programme d'études pour analyser d'autres méthodes d'organisation de la gestion nationale du spectre.

L'utilisation du spectre des fréquences nécessite une coordination, presque toujours dans le cadre d'accords internationaux, en ce qui concerne l'attribution des bandes à des fins spécifiques et les décisions nationales portant sur l'assignation de ces bandes aux utilisateurs. La coordination nationale implique généralement l'octroi d'une autorisation administrative pour l'utilisation de fréquences sous la forme d'une licence, d'une concession, d'un permis, d'une autorisation ou d'une franchise. L'octroi de licences pour l'utilisation du spectre repose sur les principes suivants:

- le spectre des fréquences et l'orbite des satellites géostationnaires sont des ressources nationales limitées;
- ceux qui veulent une voie de radiocommunication ne peuvent pas tous en obtenir une;
- pour être valables, les radiocommunications doivent être exemptes de brouillages nuisibles.

NOTE – Le Livre bleu, p. 35 – paragraphe 166.

5.4.4.6 Radiodiffusion

La première raison pour réglementer le service de radiodiffusion est d'ordre technique et commune à d'autres services de radiocommunication, à savoir la nécessité d'éviter les brouillages nuisibles. La seconde raison est d'ordre social et politique. La radiodiffusion est un moyen important de transmettre des informations, des programmes divertissants et éducatifs au public. En outre, grâce à sa capacité de pénétration et à sa simplicité technique intrinsèque, la radiodiffusion constitue un excellent moyen de soutien des efforts de développement national, social, économique et culturel. Étant donné que le nombre de voies disponibles est limité et que seuls quelques-uns peuvent en obtenir une et y ont droit, les pays stipulent généralement qu'une licence est nécessaire pour construire et exploiter des stations de radiodiffusion et que certaines autres fonctions considérées comme étant d'intérêt public doivent être assumées.

NOTE – Le Livre bleu, p. 47 – paragraphe 229.

Tous les services de radiocommunication sont assujettis à une réglementation technique et administrative pour éviter des situations de brouillage nuisible et promouvoir une meilleure utilisation du spectre radioélectrique. Mais les services de radiodiffusion et de télévision sont généralement soumis à des dispositions réglementaires supplémentaires en raison de leur spécificité politique et sociale. Deux points retiennent particulièrement l'attention:

- i) l'utilisation politique, et
- ii) le règlement de questions ayant une importance et un intérêt pour la communauté locale.

A moins qu'un pays ne dispose de mécanismes adéquats ou d'autres moyens juridiques pour assurer une couverture équilibrée d'événements tels que les élections, il peut être prudent d'inclure des dispositions correspondantes dans le cadre de la législation des télécommunications.

La législation et l'organe de réglementation doivent, par ailleurs, éviter d'empiéter sur la liberté d'expression de l'organisme de radiodiffusion. Le radiodiffuseur est aussi, généralement, tenu de traiter des sujets importants pour la communauté qu'il doit desservir au titre de sa licence. Là encore, il s'agit d'un problème très délicat qui touche à la liberté d'expression et il incombe à chaque pays d'établir une législation qui assure la protection optimale de l'intérêt public/social.

Il résulte des considérations ci-dessus que:

- pour éviter les brouillages nuisibles, il faut qu'une licence continue à être nécessaire pour construire et exploiter une station de radiodiffusion;
- compte tenu du nombre considérable de médias électroniques maintenant accessibles au public, il faut revoir la réglementation sociale/politique qui risque de limiter la liberté d'expression dans les services de radiodiffusion et éventuellement la supprimer ou tout au moins la réduire. En tout état de cause, lorsqu'un pays juge nécessaire de maintenir certaines restrictions à la liberté d'expression en vue d'atteindre un objectif national légitime, ces restrictions doivent être strictement limitées au minimum nécessaire pour répondre à cet objectif.

Dans les pays où la radiodiffusion traditionnelle (librement reçue par le public) continue à être l'une des principales sources d'information, d'éducation et de divertissement, il est essentiel d'établir une relation équilibrée et équitable entre ce service et d'autres services de diffusion vidéo. Historiquement, la radiodiffusion a été, comme on l'a déjà mentionné, strictement réglementée en raison, surtout, de la rareté des fréquences et de son influence politique. Il existe des règles applicables à la propriété et à la propriété croisée dont le but est de promouvoir la diversité et de limiter les pouvoirs d'individus ou de groupes particuliers. Un examen du cadre réglementaire de la radiodiffusion doit donc être axé sur:

- la nécessité d'une plus grande symétrie réglementaire entre la radiodiffusion et les autres services de diffusion vidéo;
- les mesures visant à favoriser l'investissement dans l'industrie de la radiodiffusion;
- l'examen des règles de propriété et de propriété croisée des moyens de transmission;
- l'analyse des règles applicables aux relations fournisseur de services/usager.

NOTE – Le Livre bleu, p. 51 – paragraphe 249.

5.4.4.7 Qualité de service

La réglementation de la qualité de service offerte par une entreprise dominante ou monopoliste est nécessaire pour compléter la réglementation tarifaire, sinon l'entreprise réglementée pourrait échapper à la réglementation des prix en réduisant les normes de qualité.

5.4.4.8 Normalisation/Homologation

La normalisation devient de plus en plus un facteur économique déterminant dans les télécommunications. Elle joue un rôle crucial dans la détermination des coûts et le rythme de développement de nouveaux services de télécommunication innovants. L'intégration des infrastructures de télécommunication à l'échelle mondiale exige l'utilisation de normes communes. Dans les télécommunications, l'accent est mis essentiellement sur l'harmonisation nécessaire pour la conception des réseaux et des services. L'influence sur l'intérêt de l'Etat à l'égard des problèmes de normalisation mondiale s'est également accrue. L'organe de réglementation peut également représenter le pays dans les organes de réglementation de l'UIT ou d'autres organisations internationales.

Il est recommandé que l'équipement de télécommunication ainsi que son homologation et sa mise sur le marché, sa conformité avec les prescriptions essentielles et son raccordement aux réseaux de télécommunication publics relèvent de l'organe de réglementation.

5.4.4.9 Numérotage

Des numéros sont nécessaires pour la fourniture de services de télécommunication commutés, notamment des services téléphoniques commutés et des communications de données à commutation par paquets. Les numéros doivent être contrôlés et attribués de telle sorte que la concurrence n'en soit pas affectée. Les fournisseurs de services commutés doivent pouvoir obtenir des numéros du gouvernement ou de son mandataire à l'aide d'une procédure transparente et non discriminatoire.

Avant de définir des systèmes de numérotage non discriminatoires, il faut établir des critères qui définissent le terme «numérotage non discriminatoire». Ces attributs peuvent être divisés en quatre groupes comme suit:

- **Capacité adéquate**

Les systèmes de numérotage doivent avoir une capacité suffisante pour permettre d'attribuer des numéros aux services actuels et futurs ainsi qu'aux abonnés, des numéros géographiques et non géographiques, y compris des numéros personnels, des codes d'accès et des numéros abrégés aux exploitants ainsi que des codes d'accès pour les services commerciaux et non commerciaux.

- **Egalité d'accès**

Le numérotage doit être géré par un organe indépendant, la réciprocité et la symétrie entre les exploitants de réseau et entre les fournisseurs de services ne doivent pas être restreintes pour des raisons de numérotage, les systèmes de numérotage doivent garantir la même procédure de numérotation pour tous les exploitants de réseau et fournisseurs de services correspondants, le numérotage doit être transparent, les systèmes doivent accorder à tous les demandeurs un accès non discriminatoire aux ressources de numérotage.

- **Convivialité**

Du point de vue de l'utilisateur, la portabilité des numéros, c'est-à-dire la possibilité pour les usagers de conserver le même numéro lorsqu'ils changent d'exploitant, est une question importante. Un tel système serait avantageux pour l'utilisateur et favoriserait la concurrence.

- **Harmonisation**

Les systèmes de numérotage doivent permettre la conversion des numéros de service nationaux en numéros de service pan-régionaux et/ou mondiaux ainsi que l'harmonisation des codes d'accès au service, des préfixes de sélection de l'exploitant et, éventuellement, du numérotage des services PCS au niveau régional.

NOTE – Voir *Interim report of national numbering schemes on their openness to competition*, «CEPT, European Telecommunications Office (21 mars 1997)», p. 7.

Les numéros doivent être attribués sur la base de plans à long terme établis par le gouvernement. Le but de ces plans sera, autant que possible, de faire en sorte que certaines applications soient reconnaissables dans certains numéros (par exemple, tarifs spéciaux). Bien qu'aucune pénurie de numéros ne soit actuellement prévisible, l'attribution doit s'effectuer d'une manière méthodique et efficace.

Une question importante qui se pose est celle de la portabilité des numéros, c'est-à-dire la possibilité pour les usagers finals de conserver le même numéro lorsqu'ils changent d'exploitant. Un tel système serait avantageux pour l'utilisateur et favoriserait la concurrence.

5.4.4.10 Sauvegardes concurrentielles

Des sauvegardes concurrentielles sont nécessaires pour que les fournisseurs de services dominants ou principaux n'utilisent pas des pratiques anticoncurrentielles de subventions croisées, n'utilisent pas les informations d'une manière anticoncurrentielle et évitent de divulguer des informations techniques et commerciales essentielles.

5.4.5 Ressources nécessaires

Les ressources nécessaires pour exercer le mandat de l'organe de réglementation seront, en partie, fonction des pouvoirs délégués à l'organe de réglementation par l'administration. L'importance actuelle de l'industrie à réglementer en termes de nombre d'exploitants, de recettes totales et de nombre de segments de marché, par exemple, services cellulaires, radiomessagerie, aura également une certaine incidence sur les besoins de réglementation. Mais la taille actuelle et la complexité du marché ainsi que l'étendue du mandat de l'organe de réglementation sont les variables les plus déterminantes des coûts de la réglementation. Par exemple, un organe de réglementation investi d'un mandat pour les télécommunications et la radiodiffusion peut réaliser certaines économies d'échelle et d'envergure. De même, un organe de réglementation chargé de la fixation des tarifs, de l'interconnexion, de l'octroi des licences et de la gestion du spectre peut également bénéficier d'économies d'échelle et d'envergure.

NOTE – Le meilleur argument en faveur de l'association des télécommunications et de la radiodiffusion tient à la réalité de la convergence. Compte tenu de cette réalité et de la nécessité d'économiser les ressources disponibles, il faut accorder toute son importance à cette question, en particulier dans les cas où les gouvernements élaborent un cadre juridique initial pour les télécommunications et où on dispose de peu de compétences juridiques. *Guidelines on Regulation*, pp. 19, 24 et 31.

Trois des variables importantes de la fonction coût de la réglementation sont donc la taille et la complexité du marché, le degré de libéralisation et l'étendue du mandat de réglementation. Ces facteurs sont particulièrement importants pour les administrations des pays en développement où les ressources professionnelles sont limitées et où la réglementation est entreprise pour la première fois.

NOTE – Le meilleur argument en faveur de l'association des télécommunications et de la radiodiffusion tient à la réalité de la convergence. Compte tenu de cette réalité et de la nécessité d'économiser les ressources disponibles, il faut accorder toute son importance à cette question, en particulier dans les cas où les gouvernements élaborent un cadre juridique initial pour les télécommunications et où on dispose de peu de compétences juridiques. *Guidelines on Regulation*, pp. 19, 24 et 31.

Les variables relatives à la fonction coût se superposent également aux facteurs qu'il faut prendre en considération lorsqu'on détermine la taille de l'organe de réglementation; l'une des plus importantes de ces variables est le degré d'initiative accordé à l'organe de réglementation pour établir l'ordre du jour et la procédure des débats publics.

NOTE – Le meilleur argument en faveur de l'association des télécommunications et de la radiodiffusion tient à la réalité de la convergence. Compte tenu de cette réalité et de la nécessité d'économiser les ressources disponibles, il faut accorder toute son importance à cette question, en particulier dans les cas où les gouvernements élaborent un cadre juridique initial pour les télécommunications et où on dispose de peu de compétences juridiques. *Guidelines on Regulation*, pp. 19, 24 et 31. *Generally, the more formal and extensive the consultation process, the more costly the process.*

Il est crucial d'accorder, dès le stade initial de planification et de mise en œuvre, une attention particulière au financement et aux ressources d'un processus de réglementation. On peut assurer l'indépendance du financement à l'aide de plusieurs moyens. Le financement peut être assuré par une contribution générale de tous les exploitants réglementés sous la forme d'un droit de licence annuel ou d'une combinaison de taxes appliquées aux utilisateurs de la réglementation et de redevances pour la gestion du spectre. Une autre méthode de réduction du coût de la réglementation est le partage des ressources communes. Certaines tâches périodiques peuvent être sous-traitées par les pays en développement à des cabinets d'experts-conseil ou des experts d'organismes de réglementation plus développés dans des économies plus évoluées peuvent être retenus pour fournir une assistance à court terme à des organismes récemment établis ou en cours de création.

NOTE – Le meilleur argument en faveur de l'association des télécommunications et de la radiodiffusion tient à la réalité de la convergence. Compte tenu de cette réalité et de la nécessité d'économiser les ressources disponibles, il faut accorder toute son importance à cette question, en particulier dans les cas où les gouvernements élaborent un cadre juridique initial pour les télécommunications et où on dispose de peu de compétences juridiques. *Guidelines on Regulation*, pp. 35-38. *Generally, the more formal and extensive the consultation process, the more costly the process.*

6 Conclusion

Le processus continu de réforme structurelle des télécommunications de chaque pays sera d'une grande complexité et doit se refléter largement dans un grand nombre de secteurs économiques du pays ainsi que dans la vie des gens ordinaires. Il n'y a pas de place pour des solutions simplistes, encore moins pour des solutions rapides. Avant que les nobles objectifs de réforme d'un pays ne soient réalisés, le processus exigera la participation efficace et constructive de diverses couches de la société dans l'intérêt supérieur du pays.

NOTE – Contribution présentée par le Brésil à la Commission d'études 1.

Au cours de la dernière décennie, il s'est produit, dans le monde, des changements considérables qui ont révolutionné le secteur des télécommunications. La mise au point de nouvelles technologies et de nouveaux services a donné aux pays en développement la possibilité de «franchir en un seul bond» l'obstacle de leurs problèmes d'infrastructure. Les gouvernements ont commencé à reconnaître ces avantages potentiels et la nécessité de réformer la réglementation pour faciliter l'introduction de ces technologies et de ces services. Depuis 1984, plus de 40 pays ont privatisé partiellement ou totalement leurs compagnies publiques de télécommunication, beaucoup ont constitué leurs exploitations en sociétés et d'autres introduisent actuellement la concurrence.

La restructuration du secteur des télécommunications intervient à un moment où le cadre global du commerce multilatéral des services, y compris les services de télécommunication, entre en vigueur. L'Accord général sur le commerce des services (GATS) – l'un des accords négociés dans le cadre de des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay et l'un des éléments constitutifs de la nouvelle Organisation mondiale du commerce – ouvre de nouveaux défis mais aussi de nouvelles perspectives à tous les pays du monde.

Un autre élan en faveur du changement a été donné lors de la première Conférence mondiale sur le développement des télécommunications (Buenos Aires, 1994), où la notion d'infrastructure mondiale de l'information (GII) a été introduite pour la première fois pour relier les êtres humains de la planète, améliorer la société, l'éducation, l'environnement et presque tous les aspects de la vie quotidienne. Les gouvernements ont été invités à se rassembler pour établir ce réseau de réseaux.

Bien que plusieurs initiatives soient en cours pour faire de la GII une réalité, le résultat le plus important a été jusqu'ici que les pays ont été obligés de reconnaître le pouvoir de la technologie et de regarder au-delà de leurs propres marchés nationaux. Les pays ont pris conscience du fait que s'ils n'adaptaient pas leurs politiques et leurs stratégies pour tenir compte de l'évolution de l'environnement, ils seraient distancés. C'est là un nouveau stimulant pour la coopération mondiale.

Le présent rapport souligne l'importance d'une politique de télécommunication bien conçue et d'un cadre réglementaire solide respectueux des conditions nationales et attentif aux progrès de la technologie.

Le rapport est destiné à servir d'outil pour aider les pays à faire face aux nombreux problèmes qu'ils rencontrent pour réformer le secteur des télécommunications.

ANNEXE 1

Bibliographie

Source primaire I: Contributions présentées à la Commission d'études 1 de l'UIT-D, Groupe de travail A/1, et Groupe de Rapporteur pour la Question 2/1.

Source primaire II: UIT/BDT, Etude du secteur des télécommunications, Document 1/47(Rév.1) (8 mai 1995); Etude de la réglementation des télécommunications pour 1996/97.

Source primaire III: UIT/Programme des Nations Unies pour le développement, *Regulatory Issues, Legislative Issues & Commercial Options. Programme of Economic Reform through Enhanced Transport and Communication Services*, RAS/93/035. Bangkok, janvier 1995.

Report No. 1 Handbook on Sector Reform: *Guidelines on Regulation* (1995).

Report No. 2 Handbook on Sector Reform: *Legislative Guidelines* (1995).

Report No. 3 Handbook on Sector Reform: *Guidelines on Regulatory Organizations* (1996).

Source primaire IV: UIT/BDT, Politiques de télécommunication pour l'Afrique: *Le Livre vert africain*, mai 1996.

Source primaire V: UIT/BDT, Politiques de télécommunication pour la Région arabe: *Le Livre arabe*, janvier 1997.

Source primaire VI: UIT/BDT, Telecommunication Policies for the Americas: *Le Livre bleu*, mars 1996.

Source primaire VII: UIT, *Rapport sur le développement des télécommunications dans le monde*, mars 1994. *Rapport sur le développement des télécommunications dans le monde: Infrastructures de l'information*, octobre 1995. *Rapport sur le développement des télécommunications dans le monde: Echanges commerciaux dans le domaine des télécommunications*, février 1997. *Indicateurs des télécommunications africaines 1996*.

Source primaire VIII: Banque mondiale, *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector, Lessons from Experience*, Edité par Bjorn Wellenius et Peter A. Stern, 1994.

Source primaire IX: Banque mondiale, *Telecommunications and Economic Development*, Saunders, Robert J., et autres, 2^e éd., 1994.

Source primaire X: Banque mondiale, *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises*, Galal, Ahmed, et autres, 1994.

Source primaire XI: Commission européenne, Livre vert sur le développement du Marché commun des services et équipements de télécommunication, Bruxelles, 1987. Livre vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunication et des réseaux de télévision par câble: Partie I et Partie II, Communication au Conseil et au Parlement européen, octobre 1994.

Source primaire XII: Colloque de l'UIT. *L'évolution du rôle de l'Etat à l'heure de la déréglementation des télécommunications*. Six Rapports. Processus et procédures de réglementation dans le secteur des télécommunications: les options possibles (1993); Service universel et innovation: la politique de la réglementation à l'appui d'un double objectif (1993); Systèmes mobiles mondiaux de communications personnelles (1994); Interconnexion et réglementation (1995); Accords commerciaux sur les télécommunications et réglementation (1995); Convergence des télécommunications et réglementation (1996).

Source primaire XIII: Technical University of Denmark, *Telecom Reform: Principles, Policies and Regulatory Practices*, Edité par William Melody, 1997.

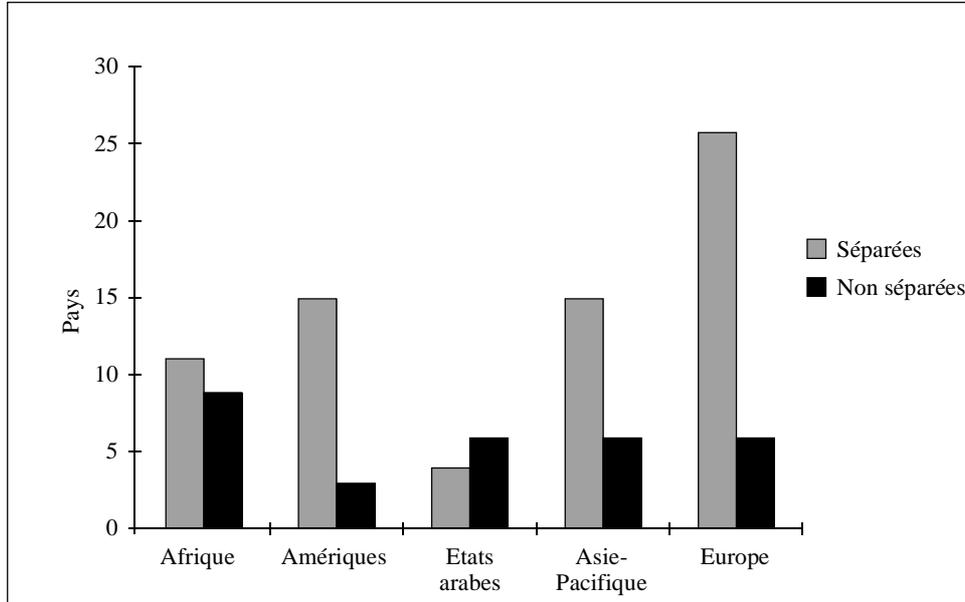
Source primaire XIV: UIT, *Rapport final sur le premier Forum mondial des politiques de télécommunication*, 1996.

Source primaire XV: Asia-Pacific Telecommunity (APT), *Handbook on Competitive Activities*, 1994.

ANNEXE 2

**Quelques résultats de l'étude sur
la réglementation des télécommunications**

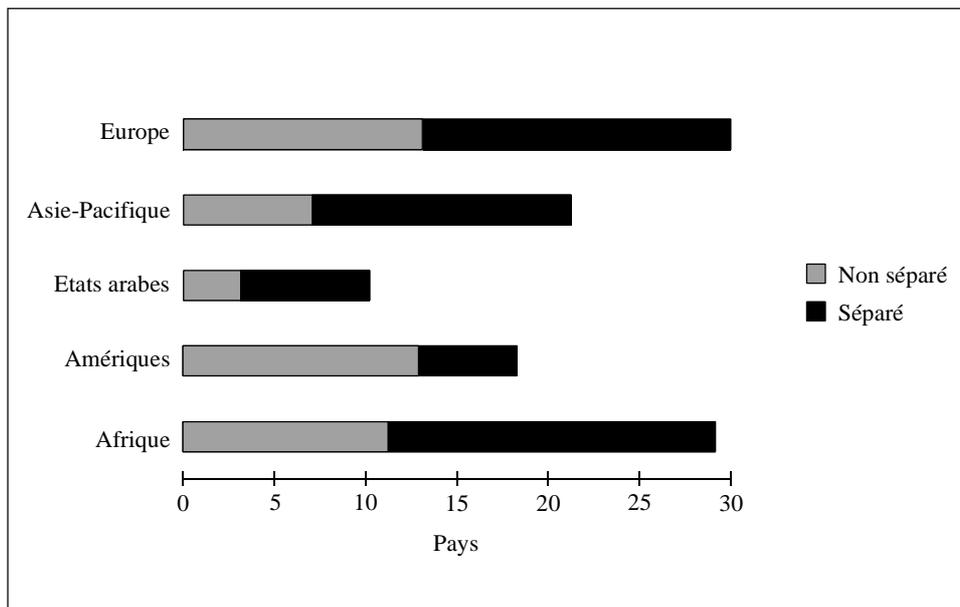
FIGURE 1
Séparation des fonctions réglementaire et opérationnelle, par Région



Source: Base de données réglementaire de l'UIT/BDT.

d01

FIGURE 2
Statut de l'autorité régulatrice, par Région

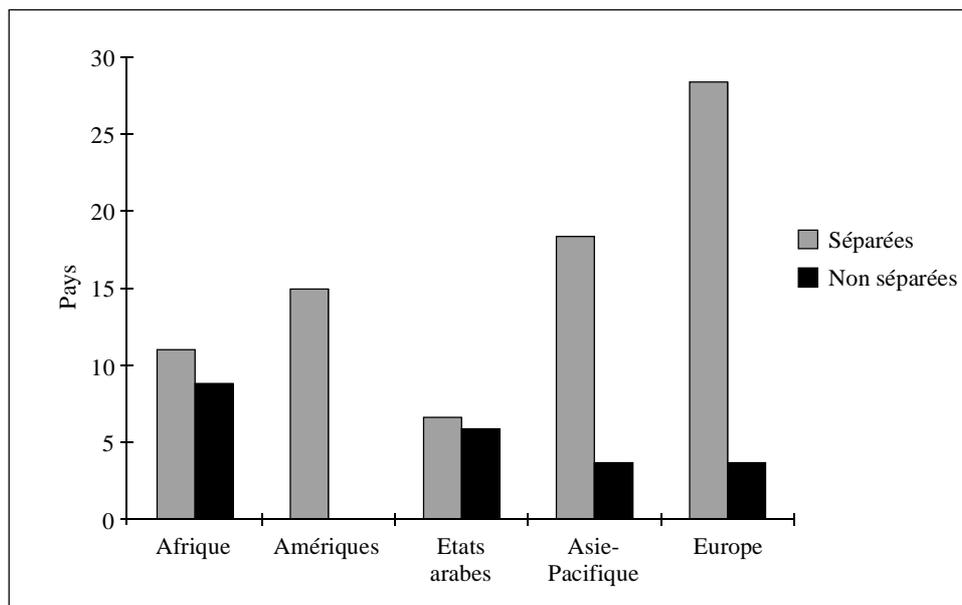


Source: Base de données réglementaire de l'UIT/BDT.

d02

FIGURE 3

Séparation des opérations postales et des opérations de télécommunications, par Région

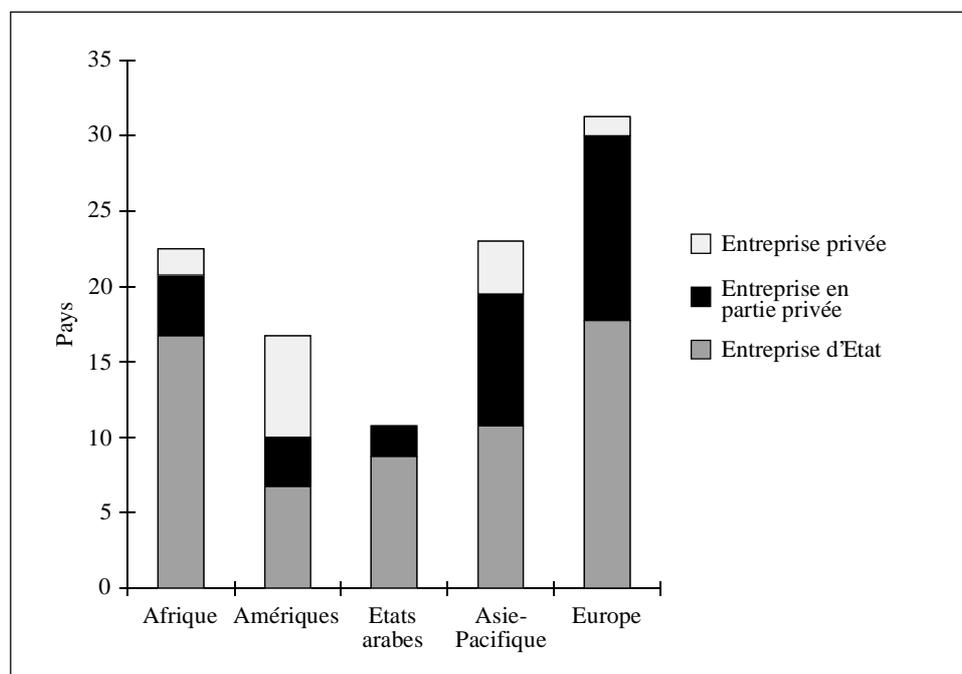


Source: Base de données réglementaire de l'UIT/BDT.

d03

FIGURE 4

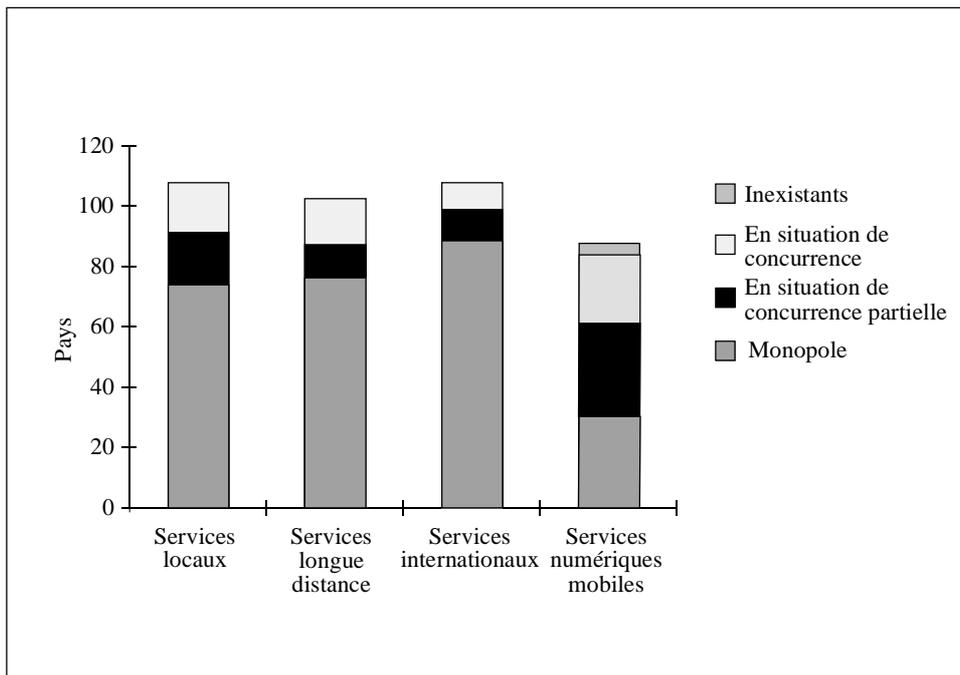
Statut du principal opérateur de liaisons fixes, par Région



Source: Base de données réglementaire de l'UIT/BDT.

d04

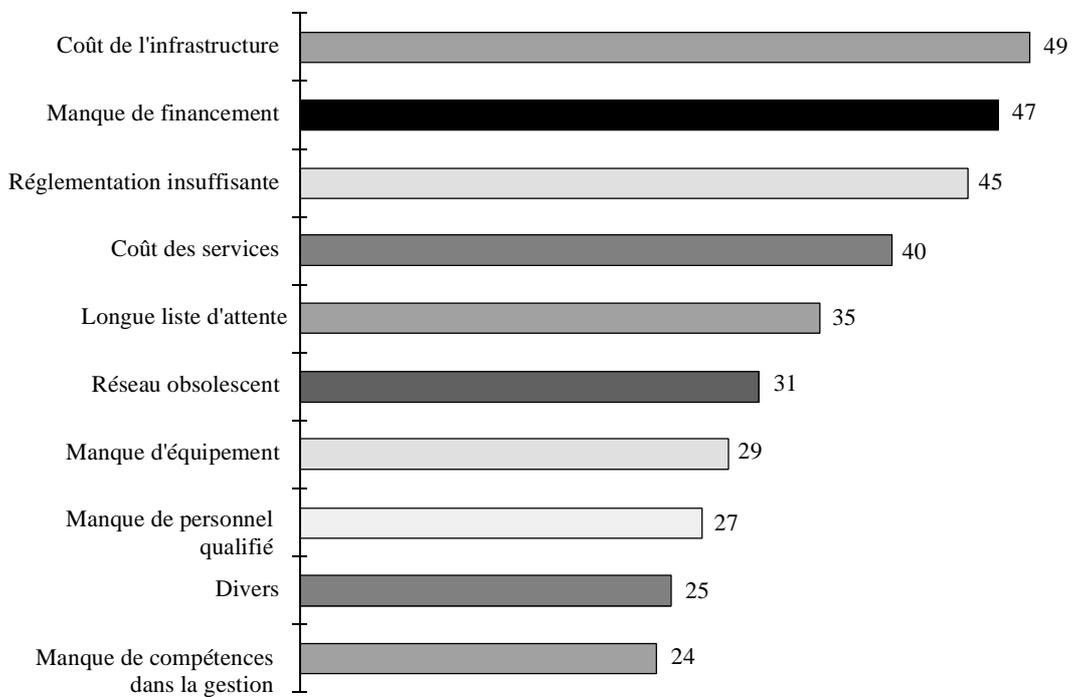
FIGURE 5
Niveau d'ouverture à la concurrence de certains services, à l'échelle mondiale



Source: Base de données réglementaire de l'UIT/BDT.

d05

FIGURE 6
Classement par ordre d'urgence des problèmes signalés par les opérateurs publics dans le monde

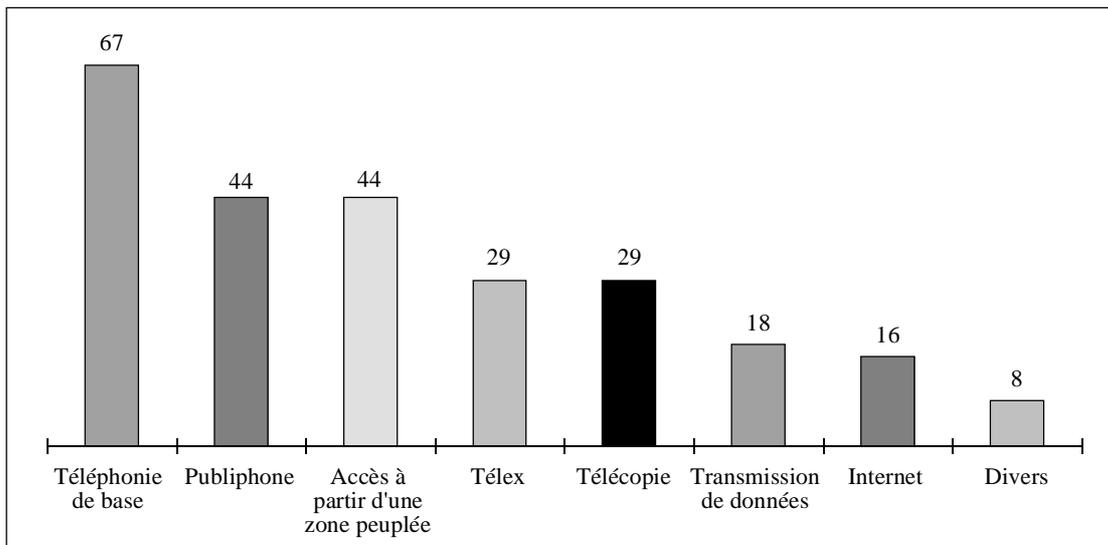


NOTE – La figure indique le nombre de pays ayant signalé chaque problème. Divers pays ont signalé plusieurs problèmes. Le nombre total des pays est de 101.

Source: Base de données réglementaire de l'UIT/BDT.

d06

FIGURE 7
Définition du service universel, à l'échelle mondiale

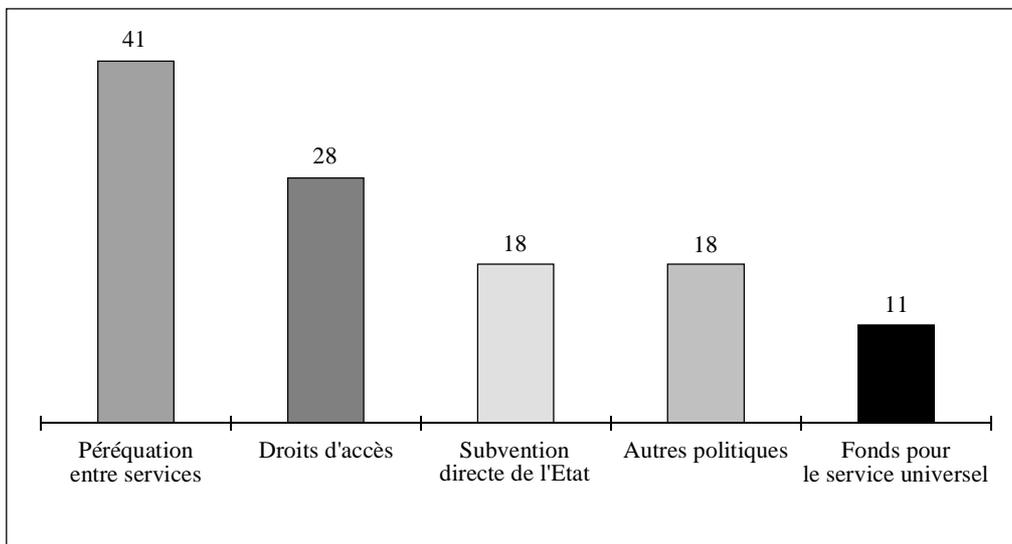


NOTE – La figure indique le nombre de pays ayant fourni une définition. Divers pays ont signalé que leur définition englobait plusieurs services. Le nombre total de pays est de 72.

Source: Base de données réglementaire de l'UIT/BDT

d07

FIGURE 8
Classement des politiques mises en œuvre pour assurer un service universel, à l'échelle mondiale



NOTE – La figure indique le nombre de pays ayant signalé la ou les politiques mises en œuvre. Divers pays ont indiqué appliquer plusieurs politiques. Le nombre total de pays est de 72.

Source: Base de données réglementaire de l'UIT/BDT.

d08

Ces huit diagrammes sont tirés des réponses des administrations aux sections appropriées de l'étude sur la réglementation des télécommunications de 1996-1997.

ANNEXE 3

Contributions soumises pour le Rapport relatif à la Question 2/1

Titre	Administration/entreprise/organisation
<i>Modèle B: Modernisation du Monopole</i>	Bénin
<i>Telecommunications in Bhutan</i>	Bhoutan
<i>Telecommunication Sector Structural Reform</i>	Brésil
<i>Introduction of market liberalisation to LDCs</i>	Cambodge
<i>Evolution du cadre juridique et réglementaire</i>	République Centrafricaine
<i>Réformes d'ordre législatif/objectifs politiques</i>	Tchad
<i>La restructuration du secteur des P&T</i>	Tchad
<i>French telecommunications</i>	France
<i>France: Country Exemple (Washington Meeting)</i>	France
<i>Limited Competition Germany (1989-1997)</i>	Allemagne
<i>Model D – Full Competition (Model for the European Telecom Market)</i>	Allemagne
<i>Modèle A: Monopole Traditionnel</i>	Guinée
<i>Modèle B</i>	Guinée
<i>Modèle C (futur)</i>	Guinée
<i>Reforming the telecommunications regulatory framework in Hungary</i>	Hongrie
<i>A solution to universal service</i>	Inmarsat
<i>Technological Advances</i>	Association internationale des usagers des télécommunications (INTUG)
<i>Model D: Full Competition</i>	Japon
<i>Universal Service</i>	Japon
<i>Universal Service</i>	Kenya
<i>Modèle B: Modernisation du Monopole</i>	Mali
<i>Model B</i>	Mozambique
<i>Model C</i>	Pays-Bas
<i>Numbering/Licensing</i>	Pays-Bas
<i>Cadre Réglementaire</i>	Niger
<i>Experience in Pakistan</i>	Pakistan
<i>Privatization of Portugal Telecom</i>	Portugal
<i>Regulatory Environment</i>	République slovaque
<i>Conditions préalables à l'introduction et à l'utilisation de technologies et de services nouveaux</i>	SOTELMA, Mali
<i>Le partenariat Public/Privé: La Concession</i>	Thomson-CSF
<i>Frequency Management</i>	Royaume-Uni
<i>Numbering</i>	Royaume-Uni
<i>Model D – Full Competition</i>	Royaume-Uni
<i>Policy and Development Strategies for Developing Countries</i>	Etats-Unis
<i>Recent Legislative Reform in the United States</i>	Etats-Unis
<i>Policy objectives</i>	Zambie

