

Adoption de politiques harmonisées pour le marché des TIC dans les pays ACP

L'accès aux câbles sous-marins:

Lignes directrices

HIPSSA

Harmonisation des
politiques en matière
de TIC en Afrique
S u b s a h a r i e n n e



Politiques harmonisées pour le marché des TIC dans les pays ACP

L'accès aux câbles sous-marins :

Lignes directrices

HIPSSA

Harmonisation des
politiques en matière de
TIC en Afrique
Sub-saharienne



Avis de non-responsabilité

Le présent document a été réalisé avec l'aide financière de l'Union européenne. Les opinions exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement la position de l'Union européenne.

Les appellations utilisées et la présentation de documentation, notamment de cartes, n'impliquent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'UIT concernant le statut juridique d'un pays, d'un territoire, d'une ville ou d'une région donnés, ou concernant les délimitations de ses frontières ou de ses limites. La mention de sociétés spécifiques ou de certains produits n'implique pas qu'ils sont agréés ou recommandés par l'UIT de préférence à d'autres non mentionnés d'une nature similaire. Le présent rapport n'a pas fait l'objet d'une révision rédactionnelle.

Ce document a été également réalisé avec le soutien de la Société allemande pour la coopération internationale (GIZ) au nom du Ministère fédéral allemand de la coopération et du développement économiques (BMZ). Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement la position de BMZ et GIZ.



Avant d'imprimer ce rapport, pensez à l'environnement.

© UIT 2013

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, par quelque procédé que ce soit, sans l'accord écrit préalable de l'UIT

Avant-Propos

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont à la base du processus de mondialisation. Conscients qu'elles permettent d'accélérer l'intégration économique de l'Afrique et donc, d'en renforcer la prospérité et la capacité de transformation sociale, les ministres responsables des communications et des technologies de l'information, réunis sous les auspices de l'Union africaine, ont adopté, en mai 2008, un cadre de référence pour l'harmonisation des politiques et réglementations des télécommunications/TIC, dont la mise en place se faisait d'autant plus nécessaire que les Etats étaient de plus en plus nombreux à adopter des politiques pour libéraliser ce secteur.

La coordination dans l'ensemble de la région est essentielle si l'on veut que les politiques, la législation et les pratiques résultant de la libéralisation dans chaque pays ne freinent pas, par leur diversité, le développement de marchés régionaux compétitifs.

Notre projet d'"Appui à l'harmonisation des politiques en matière de TIC en Afrique subsaharienne" (HIPSSA) cherche à remédier à ce problème potentiel en regroupant et accompagnant tous les pays de la région au sein du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Ces pays formulent et adoptent des politiques, des législations et des cadres réglementaires harmonisés dans le domaine des TIC. Exécuté par l'Union internationale des télécommunications (UIT) sous la coprésidence de l'Union africaine, ce projet est entrepris en étroite collaboration avec les communautés économiques régionales (CER) et les associations régionales de régulateurs qui sont membres de son comité directeur. Un comité de pilotage global constitué de représentants du Secrétariat ACP et de la Direction générale du développement et de la coopération – EuropeAid (DEVCO, Commission européenne) supervise la mise en oeuvre du projet dans son ensemble.

Inscrit dans le cadre du programme ACP sur les technologies de l'information et de la communication (@CP-ICT), le projet est financé par le 9ème Fonds européen de développement (FED), principal vecteur de l'aide européenne à la coopération au service du développement dans les Etats ACP, et cofinancé par l'UIT. La finalité du programme @CT-ICT est d'aider les gouvernements et les institutions ACP à harmoniser leurs politiques dans le domaine des TIC, grâce à des conseils, des formations et des activités connexes de renforcement des capacités, fondés sur des critères mondiaux tout en étant adaptés aux réalités locales.

Pour tous les projets rassembleurs impliquant de multiples parties prenantes, l'objectif est double: créer un sentiment partagé d'appartenance et assurer des résultats optimaux pour toutes les parties. Une attention particulière est prêtée à ce problème, depuis les débuts du projet HIPSSA en décembre 2008. Une fois les priorités communes arrêtées, des groupes de travail réunissant des parties prenantes ont été créés pour agir concrètement. Les besoins propres aux régions ont ensuite été définis, de même que les pratiques régionales pouvant donner de bons résultats, qui ont été comparées aux pratiques et normes établies dans d'autres régions du monde.

Ces évaluations détaillées, qui tiennent compte des spécificités de la sous-région et de chaque pays, ont servi de point de départ à l'élaboration de modèles de politiques et de textes législatifs constituant un cadre législatif dont l'ensemble de la région peut être fier. Il ne fait aucun doute que ce projet servira d'exemple pour les parties prenantes qui cherchent à mettre le rôle de catalyseur joué par les TIC au service de l'accélération de l'intégration économique et du développement socio-économique.

Je saisis cette occasion pour remercier la Commission européenne et le Secrétariat ACP pour leur soutien financier. Je remercie également la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) l'Association des régulateurs des communications de l'Afrique australe (CRASA), l'Association des régulateurs de télécommunications d'Afrique centrale (ARTAC), la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et l'Assemblée des régulateurs des télécommunications de l'Afrique de l'Ouest (ARTAO) d'avoir contribué à la réalisation du projet. Sans la volonté politique des pays bénéficiaires, les résultats auraient été bien maigres. Aussi, je tiens à exprimer ma profonde gratitude à tous les gouvernements des pays ACP pour leur détermination, qui a assuré le grand succès de ce projet.



Brahima Sanou
Directeur du BDT

Remerciements

Le présent document représente l'aboutissement d'une activité régionale réalisée dans le cadre du projet HIPSSA («Appui à l'harmonisation des politiques des TIC en Afrique Subsaharienne») officiellement lancé à Addis Abeba en décembre 2008. Il accompagne deux autres publications sur l'accès aux câbles sous-marins en Afrique de l'Ouest, les lignes directrices de l'ARTAO et le règlement de l'ARTAO portant conditions pour l'accès aux stations d'atterrissage des câbles sous-marins¹.

En réponse à la fois aux défis et aux possibilités qu'offrent les technologies de l'information et de la communication (TIC) en termes de développement politique, social, économique et environnemental, l'Union internationale des télécommunications (UIT) et la Commission européenne (CE) ont uni leurs forces et signé un accord (projet UIT-CE) destiné à fournir un "Appui pour l'établissement de politiques harmonisées sur le marché des TIC dans les pays ACP", dans le cadre du Programme "ACP-Technologies de l'information et de la communication" (@CP-TIC) financé par le 9^{ème} Fonds européen de développement (FED). Il s'agit du projet UIT-CE-ACP.

Ce projet global UIT-CE-ACP est mené à bien dans le cadre de trois sous-projets distincts adaptés aux besoins spécifiques de chaque région: l'Afrique subsaharienne (HIPSSA), les Caraïbes (HIPCAR) et les Etats insulaires du Pacifique (ICB4PAC).

Pour cette activité du projet de HIPSSA, le département « ICT for Development » de la Deutsche Gesellschaft für International Zusammenarbeit mbh (GIZ) au nom du ministère fédéral allemand de la coopération économique et de développement (BMZ) a fourni un appui technique et financier. Cette collaboration de GIZ fait partie d'un partenariat en cours qui comprend également d'autres actions au profit des associations régionales de régulateurs et des administrations nationales des pays partenaires de la coopération allemande au développement.

En 2009, l'Assemblée des régulateurs des télécommunications d'Afrique de l'Ouest (ARTAO) a identifié l'accès aux câbles sous-marins comme une des priorités les plus pressante de ses membres et à lancé un processus de consultation afin de développer des lignes directrices lors d'un premier atelier organisé en collaboration avec GIZ et HIPSSA qui s'est tenu à Accra au Ghana les 17 et 18 novembre 2009.

Cette évaluation, les lignes directrices proprement dites et le présent rapport ont été préparés par Mme. Katia Barresi-Duhamel, Mme. Frédérique Dupuis-Toubol et Mme. Katarzyna Tyka du Cabinet Bird & Bird d'une part, et M. Russell Southwood de Balancing Act d'autre part. En outre, Mme. Aïssatou Dieng Diop d'ATELCO et Mme. Saïda Ouederni de Steer ont fourni des conseils techniques. Ces experts ont été guidés par le Secrétariat de l'Association des régulateurs des télécommunications d'Afrique Australe (ARTAO) membre du comité de pilotage HIPSSA co-présidé par la Commission de l'Union Africaine (CUA) et l'UIT.

Ces documents ont été passés en revue, discutés et validés par large consensus par les participants pendant un atelier organisé par l'ARTAO qui s'est tenu à Monrovia au Libéria avec le soutien de l'Autorité des télécommunications du Libéria (LTA) du 7 au 9 décembre 2010 et la réunion consultative des Experts nationaux des TIC de la CEDEAO qui s'est tenue à Lomé au Togo du 22 au 25 mars 2011.

Les lignes directrices de l'ARTAO ont été adoptées lors de la 9^{ème} Assemblée générale annuelle de l'ARTAO qui s'est tenue du 2 au 3 juin 2011 à Accra au Ghana et le Règlement de la CEDEAO à la 11^{ème} réunion des Ministres des télécommunications et des TIC de la CEDEAO qui s'est tenue à Yamoussoukro en Côte d'Ivoire le 14 octobre 2011.

¹ Les lignes directrices de l'ARTAO et le règlement de la CEDEAO ainsi que la méthodologie de mise en œuvre du projet HIPSSA sont disponibles sur : www.itu.int/ITU-D/projects/ITU_EC_ACP/hipssa/index.html

Remerciements

L'UIT tient à remercier les délégués des ministères de technologies de l'information et de la communication (TIC) et/ou des ministères de télécommunications de la CEDEAO, des membres de l'ARTAO, des Commissions de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), des universités, de la société civile et les opérateurs pour leur travail et leur engagement dans la production du contenu du rapport final. Les contributions de la Commission de la CEDEAO et du Secrétariat de l'ARTAO sont chaleureusement remerciées.

Sans la participation active de tous ces intervenants, il aurait été impossible de produire un document reflétant l'ensemble des exigences et conditions de la région de la CEDEAO/UEMOA tout en intégrant les meilleures pratiques internationales.

Les activités ont été mises en oeuvre par Mme Ida Jallow, chargée de la coordination des activités en Afrique subsaharienne (Coordonnatrice principale du projet HIPSSA) et M. Sandro Bazzanella, chargé de la gestion de l'ensemble du projet couvrant l'Afrique subsaharienne, les Caraïbes et le Pacifique (Directeur du projet UIT-CE-ACP), avec l'appui de Mme Hiwot Mulugeta, Assistante du projet HIPSSA, et de Mme Silvia Villar, Assistante du projet UIT-CE-ACP. Le travail a été réalisé sous la direction générale de M. Cosmas Zavazava, Chef du Département de l'appui aux projets et de la gestion des connaissances. Le document a été établi sous la supervision directe de M. Jean-François Le Bihan, qui était alors Coordonnateur principal du projet, et ses auteurs ont bénéficié des commentaires de la Division de l'environnement réglementaire et commercial (RME) du Bureau de développement des télécommunications (BDT) de l'UIT. Ils ont aussi bénéficié de l'appui de Mme. Margarida Evora Sagna, Représentante de l'UIT pour l'Afrique de l'Ouest. L'équipe du Service de composition des publications de l'UIT a été chargée de la publication.

Table des matières

	<i>Page</i>
Avant-Propos	i
Remerciements	iii
Table des matières	v
Liste des acronymes utilisés	vii
Résumé	1
Introduction	5
Lignes directrices de l’ARTAO pour l’accès aux câbles sous-marins	7
1 Introduction	9
2 Une réglementation nécessaire	10
3 Application de la réglementation	10
4 Objectifs et sphère d’application	10
5 Priorités clés.....	12
6 Définitions.....	12
7 Les recommandations de l’ARTAO sur la réglementation nationale relative à l'accès au câble sous-marin	14
7.1 Dans tous les cas et en particulier dans le cas où il y a plusieurs stations d'atterrissement de câbles gérées et contrôlées par différents opérateurs.....	14
7.2 Dans le cas où il y a une seule ou plusieurs stations d'atterrissement de câbles reliant l'État membre, exploitées ou contrôlées par le même opérateur	15
7.3 Les exploitants des stations d'atterrissement de câbles, disposant d’une puissance significative de marché, sont tenus:	16
7.4 Tarifs des services de connexion (accès), de colocalisation, de raccordement et de maintenance	17
7.5 Durée minimale d'engagement pour le service de colocalisation	17
7.6 Services de raccordement.....	18
7.7 Garanties de niveau de service	18
7.8 Collaboration des autorités nationales de régulation.....	18
7.9 Règlement des différends	18
Conclusion	19

Liste des acronymes utilisés

CLS	Station d'atterrissement de câbles
UE	Union européenne
IDA	<i>Infocomm Development Authority</i> (autorité de régulation de Singapour)
IPLC	Circuits loués privés internationaux
IRU	Droit irrévocable d'usage
UIT	Union internationale des télécommunications
NRA	Autorité nationale de régulation
RIO	Offre d'interconnexion de référence
PSM	Puissance significative sur le marché

Résumé

La bande passante est le pétrole de la nouvelle économie mondiale. Il est essentiel que les pays d'Afrique aient accès à une bande passante internationale abordable pour rester compétitifs dans un monde en mutation. Grâce à un accès à des offres de gros de capacités internationales à des tarifs concurrentiels, les opérateurs pourront fournir un accès Internet moins coûteux à leurs clients. De leur côté, les pays pourront à l'évidence en faire plus si le coût de la bande passante internationale est réduit.

L'intégration des marchés régionaux est essentielle pour que les échanges entre les pays de la CEDEAO se développent. Or, la baisse des coûts des communications et des transferts d'argent jouent un rôle de premier plan dans ce processus. Ces échanges ne portent pas uniquement sur des produits de luxe, mais aussi sur des denrées alimentaires essentielles consommées quotidiennement par tous. Une bande passante bon marché et accessible permet d'accéder à la fois à la connaissance et à des opportunités qui aideront un grand nombre d'africains de l'Ouest à accroître leurs chances de réussite.

Rien de tout cela ne sera possible si des obstacles entravent un accès abordable et équitable aux nouveaux câbles à fibres optiques internationaux qui raccordent l'Afrique. D'ici 2011, 5 pays d'Afrique de l'Ouest disposeront d'une seule station d'atterrissage et dans plusieurs autres pays, la totalité de ce type de station sera contrôlée par une seule entreprise. En l'absence d'un cadre réglementaire clair, l'opérateur, gestionnaire de la station, risque d'utiliser sa position dominante sur le marché pour freiner l'accès et maintenir les prix à des niveaux élevés. S'ils ne font rien pour remédier à ce type de dysfonctionnement du marché, les pays d'Afrique de l'Ouest risquent de ne pas pouvoir profiter des avantages offerts par les nouveaux câbles internationaux. Il est essentiel que les nouveaux câbles sous-marins créent une pression concurrentielle réelle sur les prix et les services et que l'accès aux stations d'atterrissage fasse l'objet de politiques adéquates qui encouragent l'investissement, une réglementation propice et, dans certains cas, des partenariats public-privé. Alors qu'en matière de réseaux de télécommunications, les principes de l'accès ouvert sont clairs, il n'existe pas de formule toute faite qui permettrait à tous les gouvernements et organes de réglementation d'Afrique de l'Ouest de mettre en œuvre un cadre favorisant un modèle d'accès ouvert aux câbles sous-marins. La présente étude vise donc à proposer des approches souples et pratiques qui aideront les gouvernements africains à mettre en œuvre ce type d'accès.

Afin d'offrir à ces régulateurs différentes approches et recommandations, l'étude s'appuie sur un grand nombre de textes juridiques et réglementaires, lignes directrices et documents généraux appliqués en Afrique et dans le monde entier. Elle se penche en outre sur la législation et la réglementation internationales mises au point par des entités comme l'Organisation mondiale du commerce et la Commission Européenne. L'examen de ces documents est axé sur les questions suivantes: les autorisations et les licences (termes et les conditions), l'accès (l'interconnexion et l'accès physique), le pouvoir de marché et le monopole, la tarification raisonnable et transparente et la mise en œuvre de la régulation (rapidité et transparence).

Aucune loi ou règlement des 15 Etats-membres dont les régulateurs sont membres de l'ARTAO ne traite directement de la réglementation des câbles sous-marins, bien qu'il y ait des références à des liaisons internationales dans un certain nombre de cas. Ailleurs sur le continent, il n'existe aucune législation traitant du concept d'installations essentielles.

Bien que trois traditions juridiques très différentes (anglophone, francophone et lusophone) soient représentées, il est intéressant de voir que les définitions, les principes généraux et le concept de position dominante sur le marché sont formulés de manière très proche et que les cadres réglementaires sont eux aussi très similaires. Le projet de lignes directrices relatives aux câbles sous-marins porte sur les termes, les conditions et la tarification de l'accès, qui sont tous des sujets couverts par la législation régissant les accords d'interconnexion. Toutefois, ces règles devraient être adaptées pour pouvoir s'appliquer à la

situation particulière des câbles sous-marins et permettre l'émergence d'offres concurrentielles de bande passante internationale.

Les législations et réglementations des pays développés contiennent peu de dispositions s'appliquant spécifiquement à l'accès aux câbles internationaux. Toutefois, comme dans le cas des textes africains examinés, les règles générales régissant l'interconnexion et l'accès peuvent, moyennant leur adaptation, servir de base à une intervention réglementaire dans le domaine des câbles sous-marins.

Il est en effet essentiel de remédier au principal goulot d'étranglement que constituent les stations d'atterrissement, mais aussi de permettre aux opérateurs raccordés au câble sous-marin d'accéder à la capacité détenue par des opérateurs autres que le gestionnaire de la station d'atterrissement, c'est-à-dire les membres du consortium exploitant le câble sous-marin existant ou un nouveau câble qui souhaite raccorder le pays.

Plusieurs méthodes peuvent permettre d'imposer les règles nécessaires à la création d'un environnement qui faciliterait l'accès ouvert aux câbles sous-marins: accorder des autorisations et modifier les offres de référence des opérateurs utilisant des stations d'atterrissement, introduire des mesures spécifiques dans leur licence ou adopter une réglementation de portée générale, comme la réglementation de la Commission européenne en matière de dégroupage.

Parmi les pratiques examinées, la réglementation appliquée par les régulateurs en Inde et à Singapour offre une vision complète des principales questions à prendre en considération et mérite qu'on s'y intéresse au regard des résultats pratiques significatifs obtenus par sa mise en œuvre.

Les lignes directrices proposées ont été conçues pour s'inscrire dans le cadre d'accords panafricains plus larges, y compris: le cadre de l'Union Africaine pour l'harmonisation des politiques et des réglementations des télécommunications et des TIC en Afrique, la Déclaration d'Abuja de 2010, les actes additionnels de la CEDEAO et les directives de l'UEMOA. Sur la base de ces deux derniers textes, certains actes et certaines directives clés ont déjà été « domestiqués » ou peuvent l'être. En d'autres termes, intégrés dans les législations nationales.

Pour assurer un accès à la bande passante internationale dans le cadre de l'ARTAO, il faut s'intéresser aux questions suivantes:

- les nouveaux fournisseurs de services doivent accéder à la bande passante internationale dans des conditions non discriminantes par rapport aux membres du consortium;
- la fourniture de l'accès (y compris l'accès aux capacités détenues par d'autres membres du consortium) ne devrait pas être freinée ou retardée outre mesure par le membre du consortium qui contrôle la station d'atterrissement du câble;
- il faut établir un accès transparent et non discriminatoire aux stations d'atterrissement et appliquer des tarifs clairs;
- il faut autoriser la colocalisation au niveau des installations d'atterrissement;
- Il conviendrait de définir clairement les responsabilités en termes de fonctionnement opérationnel en matière d'accès et de colocalisation;
- Il faut fixer des délais pour l'ouverture de l'accès et la mise en place de la colocalisation, ainsi qu'une durée minimum pour les accords d'accès et de colocalisation.

Le rapport² qui a précédé les lignes directrices présente l'état des lieux de la réglementation contient les recommandations suivantes:

² Ce rapport, le règlement de la CEDEAO ainsi que la méthodologie de mise en œuvre du projet HIPSSA sont disponibles sur : www.itu.int/ITU-D/projects/ITU_EC_ACP/hipssa/index.html

- Il est nécessaire de définir clairement la zone géographique d'application de la législation, ainsi que les parties immergées et les parties émergées (voir page 42 de *L'accès aux câbles sous-marins en Afrique de l'Ouest : Etat des lieux et recommandations*);
- Plusieurs outils peuvent être utilisés pour traiter les questions liées à l'accès aux câbles sous-marins: les offres d'interconnexion et d'accès de référence (voir page 43 du rapport *Etat des lieux et recommandations*), les licences (voir page 44 du rapport *Etat des lieux et recommandations*), la loi sur la concurrence (voir page 45 du rapport *Etat des lieux et recommandations*) et le transfert de la propriété du câble dans le cadre d'une société ad hoc financée par un partenariat public-privé (voir page 46 du rapport *Etat des lieux et recommandations*).

Les lignes directrices de l'ARTAO sont présentées dans ce document. Elles comprennent les éléments suivants: la définition des termes clés, les objectifs et le champ d'application, l'entrée en vigueur de la réglementation, les tarifs applicables à la fourniture de l'accès, la colocalisation, les services de liaison et maintenance, la période minimum d'engagement pour les services de colocalisation, les garanties de la qualité de service et le règlement des différends.

Introduction

Les pays africains doivent avoir accès à la bande passante internationale à un prix abordable s'ils veulent être compétitifs sur les marchés mondiaux. La création d'une égalité d'accès aux câbles sous-marins internationaux à un prix raisonnable dépend de l'investissement et d'un environnement réglementaire qui harmonise les politiques et les cadres réglementaires. Des nombreux acteurs Ouest Africains reconnaissent que l'approche de l'accès ouvert aux câbles sous-marins internationaux est susceptible d'être la meilleure façon de parvenir à une bande passante internationale abordable. Toutefois, si les principes de l'accès ouvert sont clairs, il n'existe pas de formule toute faite qui permettrait à tous les gouvernements et organes de régulation de l'Afrique de l'Ouest de mettre en œuvre des politiques harmonisées et des cadres favorisant une telle approche. Le présent rapport aborde cela en présentant un projet de lignes directrices qui définissent une base commune pour les principes réglementaires.

Les lignes directrices sont le point culminant de trois années de travail qui a débuté avec un atelier à Accra, Ghana, du 17 au 18 novembre 2009. L'atelier a été organisé par l'ARTAO et GIZ ainsi que le projet HIPSSA qui a participé activement à l'établissement du programme et aux discussions. Le rapport *International Bandwidth: Tackling Blocages to Access* a été confié à Balancing Act, une entreprise de conseil des télécommunications en Afrique. Trois recommandations clés ont été identifiées:

- L'égalité d'accès à la bande passante internationale;
- Une augmentation de la quantité de la capacité de la bande passante internationale;
- Une réduction significative du coût des communications internationales.

Sur la base des résultats de cet atelier, le projet HIPSSA a entrepris un état des lieux détaillé des politiques et cadres réglementaires relatifs aux câbles sous-marins pour préparer l'élaboration des politiques et lignes directrices de réglementation en Afrique de l'Ouest. Une équipe d'experts a été recruté par le projet HIPSSA, en étroite collaboration avec l'ARTAO et GIZ. M. Russell Southwood, de Balancing Act, était responsable des aspects liés à la politique. Mme Katia Duhamel de Bird & Bird a abordé les aspects juridiques. Des conseils techniques ont été fournis par Mme Aïssatou Dieng Diop de ATELCO et Mme Saïda Ouederni de Steer.

L'état des lieux a permis une évaluation des politiques et cadres réglementaires en vigueur dans les pays de l'ARTAO les meilleures pratiques existants en l'Afrique de l'Ouest. Elles ont été comparées avec les meilleures pratiques d'autres pays africains puis avec celle d'Europe, des États-Unis, d'Asie et de l'Océan Indien. Cet état des lieux ainsi que l'identification des meilleures pratiques constitue la partie I du présent rapport.

Les lignes directrices, basées sur les résultats de l'évaluation, définissent les principes réglementaires et sont énoncées dans la deuxième partie du présent rapport.

L'état des lieux et les lignes directrices ont été discutés et examinés lors d'un atelier organisé par l'Autorité des télécommunications du Libéria (LTA) à Monrovia au Libéria, du 7 au 9 décembre 2010 puis à la réunion consultative des Experts nationaux des TIC de la CEDEAO qui s'est tenue à Lomé au Togo du 22 au 25 mars 2011. Avant d'être validés, les lignes directrices ont été évaluées par les participants afin de s'assurer qu'elles respectaient les objectifs identifiés lors du premier atelier qui a eu lieu en 2009 au Ghana.

Les lignes directrices de l'ARTAO ont été adoptées à la 9^{ème} assemblée générale annuelle de l'ARTAO qui s'est tenue à Accra au Ghana les 2 et 3 juin 2011 et la Règlement de la CEDEAO par 11^{ème} réunion les ministres des télécommunications et des TIC qui s'est tenue à Yamoussoukro en Côte d'Ivoire le 14 octobre 2011. La mise en œuvre de ces lignes directrices, ainsi que de politiques d'investissement régional appropriées, permettrait d'assurer aux pays de l'ARTAO d'avoir un accès égal à un coût raisonnable aux câbles sous-marins.

Des marchés intégrés ont des avantages sociaux et économiques. La bande passante bon marché et accessible permet d'accéder à la fois aux connaissances et aux opportunités qui permettront à un grand nombre d'africains de l'ouest d'accroître leur potentiel de réussite. Être informé des développements africains et mondiaux permettra à tous les africains, écoliers, étudiants et universitaires, médecins et infirmier(e)s, d'influencer sur les progrès réalisés dans leurs pays.

En 2011, il y avait cinq pays de l'Afrique de l'Ouest avec une seule station d'atterrissage et un certain nombre d'autres où les stations d'atterrissage étaient contrôlées par une seule entreprise. Cette situation est encore plus critique pour les pays d'Afrique de l'Ouest sans accès à la mer lesquels dépendent de la bande passante internationale afin de pouvoir se connecter à une station d'atterrissage. La mise en œuvre de ces directives permettra d'éviter que des opérateurs utilisent leurs positions dominantes afin d'entraver l'accès et conserver des prix à des niveaux non concurrentiels. Un cadre réglementaire clair permettra à tous les pays de l'Afrique de l'Ouest de tirer parti des avantages que les nouveaux câbles internationaux pourraient fournir. Des politiques et législations harmonisées peuvent stimuler l'investissement, permettre la mise en œuvre de réglementation et, le cas échéant, résulter en partenariats public-privé bénéfiques.

Lignes directrices de l'ARTAO pour l'accès aux câbles sous-marins

Adoptées à la 9^{ème} Assemblée générale annuelle de l'ARTAO

à Accra au Ghana les 2 et 3 juin 2011

1 Introduction

La bande passante haut débit joue un rôle essentiel dans l'adoption et le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) au sein de l'économie et de la société. Son importance stratégique tient à sa capacité d'accélérer la contribution de ces technologies à la croissance et à l'innovation dans tous les secteurs de l'économie ainsi qu'à la cohésion sociale et territoriale.

Son rôle est d'autant plus important dans les pays émergents. Mais en Afrique, une des régions du monde qui a le plus besoin de communications à bas prix pour accélérer son développement socio-économique, les prix sont élevés en raison du manque d'infrastructures de fibres optiques nationales et internationales, aussi bien terrestres que sous-marines.

Les nouveaux projets de câbles sous-marins visant à connecter l'Afrique pourraient mettre fin à cette situation et contribuer à la baisse des prix, à condition de mettre en place un cadre réglementaire permettant le libre accès et le développement de la concurrence sur les liaisons internationales.

Dans ce contexte, les lignes directrices présentées ci-après relatives à l'accès aux capacités internationales des câbles sous-marins visent à donner aux régulateurs d'Afrique de l'Ouest des outils pour atteindre les objectifs suivants:

- augmenter la capacité de la bande passante internationale dont dispose chaque pays;
- créer des conditions d'accès équitable à la bande passante internationale, de façon à permettre le développement d'un marché national concurrentiel;
- assurer une baisse importante du coût des communications internationales pour chaque pays.

Lors de l'atelier de l'ARTAO sur la réglementation des câbles sous-marins (Accra, Ghana, 17-28 novembre 2008), les participants ont identifié des problèmes d'accès, de prix et de capacité à tous les niveaux et qui concernent aussi bien les stations d'atterrissement des câbles que les services de capacité offerts.

En particulier, les régulateurs se heurtent aux problèmes issus du manque de concurrence et de l'absence d'une réglementation précise:

- le monopole sur les stations de câbles et sur les liaisons de raccordement qui se traduit par des prix prohibitifs;
- la lenteur du processus de transposition au niveau national des Actes additionnels de la CEDEAO et par conséquent l'absence d'un cadre réglementaire approprié;
- le besoin d'outils réglementaires concrets.

Sur la base de ces observations, les régulateurs ont décidé de réaliser des études et de formuler par la suite des recommandations sur ces questions.

Les lignes directrices ci-après répondent à ces préoccupations conformément au principe d'harmonisation des politiques des TIC aux niveaux national, régional et continental réaffirmé à la dernière Conférence des ministres africains en charge des communications et des technologies de l'information, qui s'est tenue à Abuja³.

³ Conférence des ministres africains en charge des communications et des technologies de l'information, tenue à Abuja (Nigéria) du 3 au 7 août 2010.

2 Une réglementation nécessaire

En 2011, cinq pays d'Afrique de l'Ouest étaient pourvus que d'une seule station d'atterrissement. Il y a aussi d'autres pays ou toutes les stations sont contrôlées par une seule entreprise. Si aucun cadre réglementaire clair n'est mis en place, il est possible que les opérateurs utilisent leur position dominante sur le marché pour entraver l'accès et maintenir des prix non concurrentiels. S'ils ne font rien pour remédier à ce type de dysfonctionnement du marché, les pays d'Afrique de l'Ouest risquent d'être alors privés du bénéfice d'être desservis par de nouveaux câbles internationaux.

Ce bénéfice ne peut résulter que de l'émergence d'une pression concurrentielle efficace sur les prix et les services proposés sur les nouveaux câbles sous-marins, ce qui suppose une réglementation appropriée de l'accès aux stations d'atterrissement et des politiques propres à encourager les investissements et, dans certains cas, la mise en œuvre de partenariats public-privé.

Nombre de parties prenantes reconnaissent qu'une approche privilégiant l'accès ouvert aux capacités transportées sur les câbles sous-marins est sans doute le meilleur moyen de rendre la bande passante internationale abordable et, ainsi, de favoriser la croissance de chacun des marchés nationaux. Cependant, bien que les principes d'accès ouvert soient clairs, il n'existe aucun outil qui permette à tous les gouvernements et régulateurs d'Afrique de l'Ouest de mettre en place un cadre favorable à celui-ci sur les câbles sous-marins. Les lignes directrices qui suivent ont pour objet d'aider les gouvernements et régulateurs des Etats Membres de l'ARTAO à mettre en œuvre une telle approche.

3 Application de la réglementation

Compte tenu de l'Acte additionnel A/SA/3/01/07 relatif au régime juridique applicable aux opérateurs et fournisseurs de services et de l'Acte additionnel A/SA/2/01/07 relatif l'accès et à l'interconnexion des services du secteur des TIC, les autorités nationales de régulation peuvent appliquer les règles établies à l'accès aux câbles sous-marins atterrissant dans leur pays.

Conformément aux Actes additionnels susmentionnés, les autorités nationales de régulation doivent s'efforcer d'appliquer les principes tels que la non-discrimination, la transparence et l'orientation vers les coûts à l'accès aux câbles sous-marins.

4 Objectifs et sphère d'application

Les lignes directrices contribuent à faciliter un accès à faible coût aux capacités internationales à haut débit des câbles sous-marins:

- en stimulant la concurrence et donc en contribuant à réduire le prix des liaisons louées internationales (LLI);
- en créant un cadre réglementaire approprié visant à favoriser un accès ouvert aux câbles sous-marins; et, par conséquent,
- en veillant à ce que les utilisateurs finals bénéficient de services haut débit à des tarifs concurrentiels

L'ARTAO estime que la concurrence sur les capacités internationales pourrait être stimulée si tous les opérateurs de chaque marché national bénéficiaient d'un accès adéquat aux installations des stations d'atterrissement des câbles.

Afin d'assurer cet accès, la réglementation relative à l'interconnexion et à l'accès devrait imposer au minimum aux opérateurs dominants, qui contrôlent l'exploitation des stations d'atterrissement des câbles ou, qui en ont la responsabilité, l'obligation de fournir aux opérateurs tiers:

- un accès aux stations d'atterrissement des câbles;
- la possibilité d'installer dans les stations d'atterrissement leurs propres équipements nécessaires à la connexion, en colocalisation physique ou virtuelle;
- une interconnexion avec les équipements de tout câble sous-marin atterrissant à la station d'atterrissement, en tout point de cette station où cette interconnexion est techniquement réalisable, afin de permettre aux opérateurs tiers d'acquérir des capacités internationales auprès des propriétaires (ou titulaires de droits irrévocable d'usage) sur les câbles sous-marin interconnecté à la station d'atterrissement; et
- une prestation de backhaul (raccordement entre la CLS et le point de présence de l'opérateur tiers) dans des conditions de délais et de tarifs raisonnables et transparents, non discriminatoires et orientés vers les coûts.

En outre, il est nécessaire de permettre aux nouveaux entrants d'exploiter des stations d'atterrissement des câbles pour briser les monopoles que détiennent les opérateurs historiques sur les passerelles internationales, et donc d'octroyer des licences appropriées aux opérateurs longue distance nationaux et internationaux.

Dans ce contexte, les régulateurs de l'ARTAO devraient s'efforcer d'appliquer les principes d'interconnexion et d'accès ouvert établis par la CEDEAO dans ses Actes additionnels, à savoir la non-discrimination, la transparence et un calcul des prix orienté vers les coûts, dans le cadre:

- des offres de référence d'interconnexion et d'accès de l'opérateur puissant sur l'accès aux capacités sous-marines;
- de l'octroi de licences aux exploitants des stations d'atterrissement de câbles sous-marins.

Dans le cas des pays enclavés, il est nécessaire de noter que les actes additionnels de la CEDEAO relatifs au cadre des TIC prévoient que:

“Les Etats membres veillent à ce que la fonction de régulation pour le secteur soit assurée par les autorités nationales de régulation (...) en vue d'atteindre les objectifs suivants

- (...)
- *le développement du marché intérieur*
 - *en veillant à la transition des Etats membres vers l'élimination des obstacles;*
 - *en facilitant l'installation et le développement de réseaux transnationaux et l'interopérabilité au sein de la CEDEAO*
 - *en veillant à ce que, dans des circonstances analogues il n'y ait pas de discrimination entre opérateurs et fournisseurs de services de télécommunication (...) sous réserve des régimes transitoires en vigueur (voir l'article 10 2.C).*

En outre, l'acte additionnel A / SA 2/01/07 relatif à l'accès et l'interconnexion des réseaux et de services dans le secteur des TIC prévoit un principe de non-discrimination entre les entreprises établies dans différents États membres (voir article 3).

5 Priorités clés

Les présentes lignes directrices traitent tout d'abord, la situation dans laquelle un opérateur a une position de puissance significative sur le marché (PSM) en matière d'accès aux capacités internationales disponibles sur les câbles sous-marin dans l'État membre concerné, en particulier là où il y a une seule station d'atterrissement des câbles dans l'État membre concerné ou plusieurs câbles contrôlés par le même opérateur.

Dans ce cas, les obligations prescrites à l'opérateur qui contrôle une ou plusieurs stations d'atterrissement des câbles sont basées sur la puissance significative (dominante) sur le marché de cet opérateur. Par conséquent, il est nécessaire que les autorités nationales de régulation prennent la décision de déclarer cet opérateur comme occupant une position dominante sur le marché.

Nonobstant le fait qu'un opérateur ait été ou pas déclaré PSM, les présentes lignes directrices traitent aussi la situation où il y a plusieurs stations d'atterrissement des câbles exploités ou contrôlés par des entités différentes. Dans ce cas, certaines obligations doivent être inclus:

- soit dans les licences de ces entités en modifiant les licences existantes de stations d'atterrissement des câbles déjà en place;
- ou, dans les licences du nouveau arrivant demandant l'autorisation d'établir un système de câble sous-marin dans le pays.

Pour des raisons de clarification:

- la notion de contrôle se réfère à la situation où une société a une part suffisante dans le capital d'une entité ou des droits de vote ou de veto sur les décisions stratégiques de cette dernière qui lui permettent de décider des orientations stratégiques de l'entité indépendamment de l'un de l'autres actionnaires de cette entité. Le contrôle de l'accord des actionnaires des consortiums détenant et / ou l'exploitation de stations d'atterrissement des câbles et les systèmes sous-marins est bien traité en vertu de la législation sur la concurrence et les autorités nationales (et éventuellement des dispositions juridiques nationales peuvent assurer la surveillance des ANR sur l'accord des actionnaires de ces consortiums);
- aux fins des présentes lignes directrices le marché pertinent est le marché de l'accès aux capacités internationales disponibles sur les câble sous-marins atterrissant dans l'État membre concerné;
- Afin de désigner un opérateur comme détenant une puissance significative sur le marché selon l'article 19 de l'Acte additionnel A/SA2/01/07 relatif à l'accès et l'interconnexion des réseaux et de services dans le secteur des TIC, la société qui contrôle toutes les stations d'atterrissement des câbles dans le pays telle que définie ci-dessus.

6 Définitions

Les lignes directrices ci-après, tiennent compte des définitions contenues dans les Actes additionnels

Il conviendrait cependant que les régulateurs définissent d'autres termes utiles, liés spécifiquement à l'accès aux câbles sous-marins

Par exemple un opérateur exploitant une station d'atterrissement de câbles est dénommé ci-après l'opérateur de stations d'atterrissement de câbles.

En particulier, en prenant en compte les besoins spécifiques et la situation du marché dans chaque pays ainsi que l'objectif de favoriser la concurrence sur le marché des capacités internationales haut débit, chaque autorité nationale de régulation devrait définir:

- Les opérateurs sur lesquels s'appliquent des obligations spécifiques d'accès aux capacités des câbles sous-marins.
- Les conditions requises pour demander l'accès aux capacités internationales et à la colocalisation sur le site d'une station d'atterrissage de câbles. Par exemple:
 - l'opérateur éligible doit être détenteur d'une licence ou d'une autorisation dans le pays concerné;
 - l'opérateur éligible doit exploiter un réseau et/ou fournir des services de télécommunications;
 - l'opérateur éligible doit au préalable détenir certains droits sur la capacité internationale disponible à la station d'atterrissage des câbles, que ce soit en tant que propriétaire de capacités (membre du consortium), en tant que détenteur de droits irrévocables d'usage (IRU) ou en tant que détenteur de circuits privés loués internationaux;
 - l'opérateur d'un pays membre de la CEDEAO est éligible s'il dispose d'une licence d'exploitation de son pays lui accordant la connectivité internationale.

Dans un souci de clarté, les opérateurs visés par les conditions ci-dessous sont dénommés ci-après "opérateurs éligibles".

- Les services fournis par les opérateurs de stations d'atterrissage de câbles sous-marins aux opérateurs éligibles. Par exemple:
 - les services de connexion, autrement dit d'accès, par lequel on entend les services fournis par l'exploitant d'une station d'atterrissage de câbles à un opérateur éligible pour permettre la mise en œuvre, l'établissement et le maintien de la connexion entre l'équipement de colocalisation de l'opérateur éligible situé sur le site de la station d'atterrissage, ou tout autre emplacement visé dans l'offre d'interconnexion de référence concernant la station d'atterrissage, et le système de câbles sous-marins dans le but de permettre à l'opérateur éligible:
- d'accéder aux capacités qui lui appartiennent ou sur l'un quelconque des câbles raccordés à la station d'atterrissage en question,
- d'accéder à des capacités de câble détenues par des tiers sur l'un quelconque des câbles raccordés à la station d'atterrissage.
 - Les "services de raccordement", par lesquels on entend la location des liaisons entre la station d'atterrissage et les installations de l'opérateur éligible.
 - Colocalisation désigne les installations et les ressources (y compris l'espace de construction, l'énergie, les services de l'environnement, de sécurité et d'entretien) offertes par l'opérateur de la station d'atterrissage de câbles à un opérateur éligible. Dans le cas où l'opérateur de stations d'atterrissage de câbles ne peut pas offrir la colocalisation physique en raison des contraintes d'espace ou d'autres raisons légitimes, l'opérateur de la station d'atterrissage de câbles doit prendre des mesures raisonnables pour proposer une solution alternative. Ces solutions alternatives peuvent inclure des options telles que la colocalisation virtuelle ou à distance, la fourniture d'espace supplémentaire pour les équipements, l'optimisation de l'utilisation de l'espace existant ou le fait de proposer un espace adjacent

Par colocalisation virtuelle on entend

- une connexion à la station d'atterrissage des câbles par un lien entre le point de colocalisation à distance ou virtuelle et la station d'atterrissage des câbles
- ce point est situé en dehors de la station d'atterrissage, qu'il soit adjacent à la station ou situé à une certaine distance d'elle, selon les possibilités.

- L'opérateur éligible est autorisé à installer à ce point ses équipements de façon à accéder aux capacités des câbles sous-marins aboutissant à la station d'atterrissage.
- L'opérateur éligible se charge des coûts raisonnables et pertinents investis par l'opérateur de stations d'atterrissage de câbles afin de fournir la colocalisation virtuelle ou à distance, et les services associés (électricité, climatisation, etc.).

Par exemple, le tarif pour la colocalisation virtuelle ou à distance comprend les dépenses liées aux travaux réalisés par l'opérateur de stations d'atterrissage de câbles pour fournir le nouvel espace et des équipements supplémentaires, pour optimiser l'utilisation de locaux existants ou pour trouver des locaux adjacents et, dans ce dernier cas, pour fournir un lien entre la colocalisation virtuelle et la station d'atterrissage de câbles.

Si ces travaux sont réalisés pour les besoins exclusifs d'un seul opérateur éligible, cet opérateur sera facturé le montant total des travaux.

Si ces travaux sont faits pour plusieurs opérateurs, chaque opérateur éligible utilisateur de la prestation de colocalisation est facturé au prorata du montant total ci-dessus calculé sur une base transparente et non discriminatoire.

Lorsque, un nouvel opérateur éligible arrive dans un espace de colocalisation qui a été financé par les opérateurs déjà installés dans cet espace, l'opérateur entrant s'engage à payer aux opérateurs une part des dépenses qu'ils ont engagées pour l'accès à l'espace de colocalisation.

Les services concernés par ce besoin de remboursement devraient être précisés dans l'offre de référence de l'opérateur de la station d'atterrissage de câbles.

L'application de ce remboursement entre les opérateurs éligibles est faite sans aucune intervention ou responsabilité de l'opérateur de la station d'atterrissage de câbles.

7 Les recommandations de l'ARTAO sur la réglementation nationale relative à l'accès au câble sous-marin

7.1 Dans tous les cas et en particulier dans le cas où il y a plusieurs stations d'atterrissage de câbles gérées et contrôlées par différents opérateurs

7.1.1 L'autorité nationale de régulation encourage l'octroi de licences de nouvelles stations d'atterrissage de câbles comportant des dispositions appropriées dans les licences accordées.

Ces licences et les cahiers des charges associés comprennent au moins:

- Conformément à l'annexe de l'Acte additionnel A/SA/3/01/07 sur le régime juridique applicable aux opérateurs de réseaux et de services, les conditions visant à prévenir les comportements anticoncurrentiels sur le marché des télécommunications et en particulier les mesures visant à assurer que les tarifs ne soient pas discriminatoires et ne fassent pas la concurrence. A cette fin, des dispositions sur l'accès ouvert aux stations d'atterrissage de câbles et sur la mise à disposition de capacités internationales sur une base non discriminatoire doivent être incluses dans les licences et / ou dans les cahiers des charges associés.
- Une obligation de coopération avec les autres stations d'atterrissage de câbles (établies sur le territoire des États membres) afin de fournir un secours mutuel entre les systèmes de câbles sous-marins en cas de panne.

7.1.2 L'autorité nationale de régulation modifie les licences existantes et les spécifications correspondantes des opérateurs qui exploitent les stations d'atterrissement de câbles afin de se conformer aux principes ci-dessus.

En raison de la nécessité d'être en conformité avec les dispositions du cadre réglementaire des TIC de la CEDEAO et les principes généraux de la réglementation énoncés à l'article 10.2 de l'Acte additionnel A/SA/1/01/07 relatif à l'harmonisation des politiques et du cadre réglementaire pour le secteur des TIC, en particulier, pour la création d'un marché ouvert et concurrentiel des réseaux et des services de télécommunication, l'autorité nationale de régulation modifie les licences existantes de l'opérateur exploitant des stations d'atterrissement de câbles afin d'introduire l'obligation susmentionnée de non-discrimination et l'interdiction de pratiques anticoncurrentielles sur le marché de l'accès aux capacités internationales.

7.1.3 L'autorité nationale de régulation veille à retirer de restriction à l'accès aux capacités internationales, quelle que soit la technologie utilisée (fibres terrestres ou sous-marines, satellites, liens radio, etc.) et n'inclut pas ces restrictions dans toute licence ou autorisation délivrée à tout opérateur éligible sur le territoire de l'État membre.

7.2 Dans le cas où il y a une seule ou plusieurs stations d'atterrissement de câbles reliant l'État membre, exploitées ou contrôlées par le même opérateur

7.2.1 Remarques liminaires

Hormis le cas où il y a une seule ou plusieurs stations d'atterrissement de câbles exploitées ou contrôlées par le même opérateur reliant l'État membre, les régulateurs nationaux pourraient chercher à assurer dans les conditions, décrites au paragraphe ci-dessous, un accès équitable et efficace aux capacités disponibles sur les systèmes de câbles-sous-marins atterrissant sur des stations exploitées ou contrôlées par un opérateur de stations d'atterrissement de câbles détenant plus 25% (en volume) du marché en question de l'accès aux capacités internationales disponibles sur le câble sous-marin dans l'État membre concerné (voir supra).

7.2.2 Les autorités nationales de régulation doivent assurer un accès équitable et effectif aux capacités disponibles de tous les systèmes de câbles aboutissant à la (ou les) station(s) d'atterrissement exploité ou contrôlé par un seul opérateur.

Ainsi, les autorités nationales de régulation doivent déclarer cet opérateur de stations d'atterrissement de câbles comme opérateur ayant une position dominante sur le marché pertinent de l'accès aux capacités internationales et donc veiller à ce que:

- L'exploitant d'une station d'atterrissement de câbles fournisse aux opérateurs éligibles un accès à la station et aux capacités des câbles sous-marins internationaux associés, et permette une interconnexion aux capacités de tout câble sous-marin aboutissant à la station en question selon des conditions équitables et non discriminatoires;
- L'exploitant d'une station d'atterrissement permette à tous les membres du consortium du câble aboutissant à cette station de vendre leur capacité dans les pays où le câble aboutit (sous forme de droits irrévocables d'usage ou de circuits loués privés internationaux), ou à ce que toute entité achetant de la capacité puisse l'acquérir auprès de tout membre du consortium de la fibre optique internationale (pas de droits exclusifs de vente de capacité pour les membres nationaux du consortium ou pour l'opérateur historique);

- A ce titre, l'autorité nationale de régulation devrait être informée des conditions du protocole d'accord de consortium et / ou de l'accord de construction et de maintenance (C & MA) signé par ses membres, afin de vérifier qu'il n'y a pas de droit exclusif au bénéfice de l'opérateur de la station d'atterrissement de câbles sur la vente des capacités internationales sur le territoire national.
- L'opérateur de stations d'atterrissement de câbles fournit à l'opérateur éligible les services de colocalisation et de raccordement tel que défini dans le paragraphe 0 ci-dessus.
- Dans les cas où l'exploitant de stations d'atterrissement de câbles ne peut pas offrir la colocalisation physique faute de place ou pour toute autre raison légitime, l'exploitant de stations d'atterrissement de câbles doit prendre des mesures raisonnables pour proposer une solution alternative. Ces solutions alternatives peuvent inclure des options telles que la colocalisation virtuelle, la fourniture d'espace supplémentaire pour les équipements, l'optimisation de l'utilisation de l'espace existant ou la proposition d'un espace adjacent.
- Les fournisseurs d'accès ou de services Internet (FAI) sont également éligibles à demander de tels accès et interconnexion en fonction de la portée de leur licence dans leurs juridictions nationales.

7.3 Les exploitants des stations d'atterrissement de câbles, disposant d'une puissance significative de marché, sont tenus:

- De publier, dans leurs « offres d'interconnexion de référence pour les stations d'atterrissement des câbles sous-marins » (CLS-RIO), les conditions des services de connexion, de colocalisation – incluant les installations nécessaires pour permettre à des systèmes de câbles sous-marins tiers d'atterrir à la station d'atterrissement – ainsi que des services de raccordement (backhaul);
- De soumettre au préalable leurs CLS-RIO à l'autorité nationale de régulation pour approbation. L'autorité nationale est autorisée à modifier ces offres conformément à la réglementation nationale. S'ils souhaitent apporter de quelconques modifications à leurs CLS-RIO, les exploitants des stations d'atterrissement doivent au préalable soumettre toutes ces modifications à l'autorité nationale pour approbation.
- La CLS-RIO doit porter sur les points suivants:
 - les clauses et les conditions détaillées concernant les services de connexion, la colocalisation (notamment virtuelle), les services de raccordement et la maintenance des équipements et des espaces de colocalisation;
 - la procédure de commande et de fourniture;
 - les informations techniques liées à l'installation et à l'infrastructure de l'exploitant de la station d'atterrissement nécessaires à l'opérateur tiers pour demander les services susmentionnés;
 - les garanties de niveau de service;
 - les tarifs des services susmentionnés;
 - les modalités de paiement;
 - Les délais d'exécution;
 - La durée minimale de la période d'accès et de colocalisation.
- Les autorités nationales de régulation veillent au respect des conditions accompagnant les licences et les dispositions des offres d'interconnexion de référence concernant les câbles sous-marins ainsi que des autres obligations issues du cadre réglementaire de la CEDEAO.

7.4 Tarifs des services de connexion (accès), de colocalisation, de raccordement et de maintenance

- Les tarifs des services de connexion, de la colocalisation, des services de raccordement, d'exploitation et de maintenance doivent être conformes au principe de l'orientation vers les coûts et être basés sur le cadre correspondant établi par l'autorité nationale de régulation pour le calcul des coûts.
- Sur la base de la méthode de calcul des coûts établie par l'autorité nationale de régulation, l'exploitant de la station d'atterrissement détermine les tarifs en tenant compte des coûts liés à l'accès, à l'exploitation, à la maintenance, à l'annulation et à la mise à disposition d'installations de colocalisation, dont des espaces de colocalisation et des services de raccordement, et soumet ces tarifs à l'autorité de régulation.
- L'exploitant de la station d'atterrissement soumet sa CLS-ODR à l'autorité nationale de régulation pour approbation, avec le détail des éléments de coût et de réseau, la méthode de calcul des coûts employée, les feuilles de calcul, etc.
- Toutefois, l'autorité nationale de régulation approuve ces tarifs sur la base des méthodes de calcul des coûts qu'elle emploie habituellement.
- L'approbation préalable de l'autorité nationale de régulation permet d'assurer que les tarifs pratiqués soient transparents, équitables et raisonnables et que l'exploitant de la station d'atterrissement des câbles ne fixe pas ses différents tarifs de façon arbitraire.
- Dans le cas où un opérateur ne lui fournirait pas les informations demandées, l'autorité nationale de régulation peut calculer elle-même les coûts sur la base des informations dont elle dispose.
- Si une autorité nationale de régulation ne dispose pas d'informations suffisantes ou si elle n'a pas encore mis au point de méthode de calcul des coûts conformément aux dispositions correspondantes de l'Acte additionnel relatif à l'accès et à l'interconnexion des réseaux et services du secteur des TIC, elle peut, de façon transitoire, procéder au contrôle des tarifs proposés par l'exploitant de la station d'atterrissement sur la base d'un benchmark régional afin de s'assurer que les tarifs proposés au consommateur ne découragent pas l'adoption des services.

7.5 Durée minimale d'engagement pour le service de colocalisation

- Dans le cadre de la colocalisation, l'exploitant de la station d'atterrissement des câbles doit mettre en place de nombreuses ressources pour satisfaire aux exigences particulières de l'opérateur éligible.
- D'un autre côté, l'opérateur bénéficiant de la colocalisation acquiert des capacités internationales sous la forme d'un droit irrévocable d'usage ou dans le cadre d'une location annuelle ou à long terme. Il souhaite donc avoir une visibilité sur cette colocalisation pour toute la durée de l'engagement qu'il a pris sur les capacités internationales.
- Les autorités nationales de régulation doivent donc veiller à ce que la fourniture de colocalisation puisse être prolongée dans des conditions équitables, non discriminatoires, transparentes et orientées vers les coûts, publiées et approuvées régulièrement par l'autorité de réglementation nationale, au-delà du terme initial de la colocalisation portant sur une période d'engagement minimale de trois ans.

- Par conséquent, l'opérateur de stations d'atterrissement des câbles ayant une position dominante sur le marché doit garantir pour la colocalisation une période d'engagement minimale qui assurerait un équilibre raisonnable entre la nécessité d'encourager la concurrence et de veiller à ce que l'accord de colocalisation soit maintenu pour une période qui ne dépasse pas le temps nécessaire pour assurer un retour sur investissement raisonnable à l'opérateur de la station d'atterrissement des câbles.

7.6 Services de raccordement

L'autorité nationale de régulation doit s'assurer que les exploitants des stations d'atterrissement des câbles louent les installations de raccordement à des prix orientés vers les coûts afin de veiller à ce que les opérateurs éligibles ne se voient pas imposer de tarifs excessifs pour ce service en attendant que des services de raccordement concurrentiels soient mis en place dans chaque station d'atterrissement.

7.7 Garanties de niveau de service

Les autorités nationales de régulation doivent veiller à ce que les exploitants des stations d'atterrissement de câbles fournissent des garanties de niveau de service équivalentes à celles qu'ils appliquent à leurs propres services ou aux services de leurs filiales ou de leurs partenaires.

7.8 Collaboration des autorités nationales de régulation

Les autorités nationales de régulation des Etats membres de la CEDEAO définissent entre elles un cadre de collaboration régissant l'accès aux câbles sous-marins dans la sous-région.

7.9 Règlement des différends

Dans le cas où l'exploitant d'une station d'atterrissement de câbles et un opérateur éligible ne parviendraient à aucun accord sur l'accès à la station et aux services associés tels que la colocalisation et le raccordement, l'autorité nationale de régulation doit veiller à ce que ces opérateurs puissent saisir du différend conformément aux mécanismes de règlement des différends prévus dans la législation nationale sur les télécommunications.

Conclusion

L'expérience montre qu'une réglementation appropriée du secteur des télécommunications, et en particulier des goulots d'étranglement qui ralentissent le développement de la concurrence, a des effets positifs sur le plan de l'investissement, de la progression des usages numériques et, partant, du développement économique et social.

Dans le cas particulier de l'accès à la capacité internationale à des prix abordables, dont un pays a besoin pour entrer dans l'économie numérique mondiale, les excellents résultats obtenus par Singapour grâce à sa réglementation est un bon exemple (voir la page 21 de l'état des lieux de la réglementation sur l'accès aux câbles sous-marins en Afrique de l'Ouest et faisant des recommandations pour les lignes directrices de l'ARTAO⁴).

Le régulateur de Singapour (IDA) a rendu obligatoire la colocalisation à la station d'atterrissage des câbles de l'opérateur dominant et a exigé de celui-ci qu'il fournisse des services de connexion aux capacités internationales dans le cadre de l'offre d'interconnexion de référence, à des prix orientés vers les coûts établis par l'IDA.

Après seulement quelques années, les résultats obtenus grâce à cette réglementation sont très positifs:

- Un grand nombre de nouveaux acteurs se sont implantés à Singapour (sept stations atterrissage de câbles dans le pays);
- La capacité et la diversité de l'offre de capacité internationale se sont considérablement accrues (la capacité totale des câbles sous-marins est passée de 53 Go/s en 1999 à 56 To/s en 2010);
- Les utilisateurs ont accès à des services de circuits loués privés internationaux (IPLC) et d'appel international automatique⁵ à des prix concurrentiels (les prix de ces services ont diminué de plus de 90 %);
- Le nombre de fournisseurs de services Internet a considérablement augmenté (de 10 à 95 entre 1999 et 2010);
- Le taux de pénétration du haut débit (mesuré par l'accès des ménages) est passé de 5% (1999) à 80 % (2009).

L'objet des lignes directrices et l'étude qui l'a précédée est de permettre aux régulateurs de l'ARTAO d'obtenir les mêmes effets positifs sur le marché des télécommunications et le développement économique dans leur pays en leur proposant un modèle général de réglementation appropriée pour l'accès à la capacité internationale disponible via les câbles sous-marin raccordant l'Afrique de l'Ouest.

L'état des lieux de la réglementation qui a été conduite et les recommandations qui en résultent recensent les points faibles potentiels en ce qui concerne l'accès à la capacité internationale de câbles sous-marins à un prix abordable et propose aux régulateurs des moyens et des outils pour les éliminer.

Ces solutions, qui se sont avérées efficaces dans d'autres pays, doivent cependant être adaptées par chaque régulateur en fonction de la situation sur le marché national correspondant.

Néanmoins, des travaux doivent encore être menés collectivement dans le cadre de l'ARTAO en vue de parachever les propositions de mesures et d'accroître leur efficacité.

⁴ Cet état des lieux, le règlement CEDEAO et la méthodologie de mise en œuvre du projet HIPSSA sont disponibles sur : www.itu.int/ITU-D/projects/ITU_EC_ACP/hipssa/index.html

⁵ Appel international Automatique

Conclusion

En particulier, l'identification des coûts pertinents sur lesquels se fonder pour vérifier que les prix de l'interconnexion, de l'accès et de la colocalisation sont bien orientés vers les coûts est une tâche complexe.

Or, l'harmonisation des méthodes d'établissement des coûts utilisées par les régulateurs présenterait l'avantage, d'une part, de donner aux opérateurs, qui sont le plus souvent présents dans plusieurs pays, une certaine visibilité à l'échelle régionale et, d'autre part, de ne pas dissuader l'investissement dans un pays au profit d'un autre.

Dans ce contexte, il serait judicieux de prolonger la présente étude:

- en élaborant une méthode commune et adaptée de comptabilité analytique à utiliser pour tarifier les services de colocalisation et d'accès aux stations d'atterrissage des câbles, ainsi que les liaisons louées internationales et les IRU dont ont besoin les opérateurs tiers;
- en recommandant des méthodes de contrôle des prix de gros pratiqués par les opérateurs en tenant compte du fait que l'orientation vers les coûts est de loin la méthode de contrôle des prix la plus répandue, sans pour autant être la seule. Il existe en effet d'autres méthodes qui ont leurs avantages et leurs inconvénients et ne s'excluent pas mutuellement:
 - le plafonnement des prix
 - le retail minus
 - la combinaison d'orientation vers les coûts et de plafonnement des prix
 - le benchmarking, etc.

Par conséquent, dans le cas d'une période de transition pendant laquelle certains opérateurs n'appliquent pas encore la comptabilité analytique, il serait judicieux que l'ARTAO crée une veille sur les prix du marché du mégabit des câbles sous-marins raccordant l'Afrique.

Enfin, la mise en œuvre des recommandations contenues dans la présente étude suppose que les pays qui ne l'ont pas encore fait, mèneront rapidement à bien la transposition des Actes additionnels de la CEDEAO sur les TIC dans le droit national.

Bureau de développement des télécommunications (BDT)
Union internationale des télécommunications
Place des Nations
CH-1211 Genève

E-mail: bdtmail@itu.int
www.itu.int/ITU-D/projects/ITU_EC_ACP/

Genève, 2013