

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

Accès et service universels:

**Lignes directrices de la Communauté
de développement de l'Afrique australe
(SADC)**

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



giz Internationales Institut
für Journalismus

On behalf of
Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development



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

Accès et service universels :

Lignes directrices de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)

HIPSSA

Harmonisation
des politiques
en matière de TIC en
Afrique subsaharienne



Avis de non-responsabilité

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

Les appellations utilisées et la présentation de matériaux, notamment des 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 document a été élaboré avec l'aide de la Deutsche Gesellschaft für International Zusammenarbeit mbh (GIZ), pour le compte du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ). Les points de vue qui y sont exprimés ne reflètent en aucun cas la position officielle de ces organismes.



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 en matière de TIC en Afrique subsaharienne ») officiellement lancée à Addis Abeba en décembre 2008.

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 9ème 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).

En leur qualité de membres du Comité de pilotage du projet HIPSSA, coprésidé par la Commission de l'Union africaine (CUA) et l'UIT, le secrétariat de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et le secrétariat de l'Association des régulateurs de communications d'Afrique australe (CRASA) ont fourni les lignes directrices et apporté leur soutien aux consultants, M. Charlie Lewis, du LINK Centre, et Mme Sofie Maddens-Toscano, de TMG Consulting, qui ont préparé ce projet de document. Celui-ci doit être passé en revue, discuté et validé avec un large consensus par les participants lors d'un atelier organisé en collaboration avec les secrétariats de la CRASA et de la CDAA à Windhoek, en Namibie, du 14 au 17 mars 2011.

Pour cette activité particulière du projet HIPSSA, l'UIT a bénéficié de l'appui technique et financier du projet sectoriel « Les TIC pour le développement » de la Deutsche Gesellschaft für International Zusammenarbeit mbh (GIZ), pour le compte du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ), qui a octroyé une généreuse subvention à ce projet. La mise en œuvre de cette activité s'inscrit dans une collaboration continue, qui comprend d'autres actions au bénéfice d'associations régionales de régulateurs et d'administrations nationales de pays partenaires de l'Allemagne en matière de coopération au développement.

L'UIT tient à remercier les délégués de l'atelier SADC TIC et des ministères des télécommunications, les régulateurs de la CRASA, le milieu universitaire, la société civile, les opérateurs et les organisations régionales pour leur travail remarquable et l'engagement dont ils ont fait preuve pour produire le contenu du rapport final. Nous exprimons en outre notre profonde reconnaissance aux secrétariats de la SADC et de la CRASA pour leurs contributions.

Sans la participation active de tous ces intervenants, il aurait été impossible de produire un document reflétant l'ensemble des exigences et conditions générales de la SADC tout en intégrant les bonnes pratiques internationales.

Remerciements

Les activités ont été mises en œuvre 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 (PKM). 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) et de la Division des initiatives spéciales (SIS) du Bureau de développement des télécommunications (BDT) de l'UIT. Ils ont aussi bénéficié de l'appui de M. Marcelino Tayob, Conseiller principal au Bureau régional de l'UIT pour l'Afrique. L'équipe du Service de composition des publications de l'UIT a été chargée de la publication.

Résumé

Introduction

Les présentes lignes directrices révisées de la SADC relatives à l'accès et au service universels ont été préparées dans le cadre du projet HIPSSA. Elles reposent sur une évaluation critique de la législation en matière de TIC et des interventions et pratiques réglementaires de la SADC en vigueur, compte tenu des bonnes pratiques internationales, et mettent à jour les lignes directrices de la SADC pour les adapter à l'évolution nationale et internationale.

Les principaux thèmes identifiés sont les suivants :

- Mandat statutaire et cadre institutionnel
- Objectifs, principes et portée de l'accès et du service universels ;
- Éventail des stratégies et des politiques de promotion de l'accès et du service universels ;
- Suivi, exécution et sanctions relatifs aux OSU (obligations de service universel) ;
- Financement de l'accès et du service universels ;
- Fonds pour le service universel ; principes ;
- Qualité de service pour l'accès et le service universels ;
- Politique de protection du consommateur et service universel.

L'évaluation et les recommandations concernant la modification des « Lignes directrices de la politique relative à l'accès et au service universels pour les services de télécommunication dans la SADC¹ » existantes, afin qu'elles tiennent compte des réalités du marché, favorisent la concurrence et la convergence et reflètent une approche plus large de l'accès et du service universels, ont été passées en revue, discutées et validées avec un large consensus par les participants à un atelier organisé en collaboration avec les secrétariats de la CRASA et de la SADC, qui s'est tenu à Windhoek, en Namibie, du 14 au 17 mars 2011.

Éléments clés

Mandat légal et cadre institutionnel

Les principales composantes des bonnes pratiques internationales servant de base à l'établissement d'un mandat légal et d'un cadre institutionnel clairs pour la politique d'accès et de service universels peuvent se résumer ainsi :

Mandat statutaire : la loi prévoit un mandat statutaire clair permettant de soutenir ou de traiter le concept de l'accès et du service universels (UAS) ;

Bonne gouvernance : la loi prévoit les principes de bonne gouvernance, y compris la transparence, l'indépendance de l'organisme chargé de l'UAS, la consultation des intervenants à propos de la définition, la révision périodique des cibles et des obligations en matière d'accès et de service universels ;

¹ TRASA (2002) « Lignes directrices de la politique relative à l'accès et au service universels dans les services de télécommunication SADC », Telecommunications Regulatory Association of Southern Africa, Gaborone, février 2002

Coordination de la politique : le mandat statutaire prévoit la coordination des politiques à l'échelle nationale (en s'assurant, par exemple, que la politique en matière d'accès et de service universels est coordonnée avec l'ICT4D, l'ICT4E, les stratégies nationales de réduction de la pauvreté, les OMD, les cyberstratégies, etc.) ;

Gamme de services : le mandat statutaire et le cadre institutionnel prévoient une large gamme de services tels qu'Internet et les services large bande et de radiodiffusion, en plus des services vocaux par téléphonie fixe et mobile ;

Concertation : le mandat statutaire exige clairement du ministère qu'il développe une politique d'accès et de service universels après consultation avec les parties prenantes concernées ;

Responsabilité : la loi donne une mission claire au régulateur ou identifie clairement l'organisme désigné pour la mise en œuvre de la politique d'accès et de service universels et définit son mandat.

Garantir l'accès et le service universels en matière de TIC représente un défi pour tous les pays. Afin de s'assurer que l'accès et le service universels sont au cœur du cadre politique en matière de TIC, il est nécessaire que :

- Les politiques en matière d'accès et de service universels soient rédigées de manière appropriée ;
- Les cadres politique et législatif nationaux, ainsi que le cadre institutionnel en matière de réglementation sectorielle des TIC intègrent dûment les politiques en matière d'accès et de service universels.

La politique en matière d'accès et de service universel et son cadre institutionnel doivent donc s'inscrire dans la législation, la réglementation, les licences nationales ou les déclarations politiques ministérielles, qui constituent le cadre et les limites dans lesquelles la politique doit s'appliquer. De telles bases sont nécessaires pour garantir la crédibilité, l'autorité et l'applicabilité de la politique, ainsi que pour s'assurer que ses modalités sont alignées sur d'autres priorités et d'autres programmes nationaux en cours.

Il est également essentiel de s'assurer que le mandat des acteurs est clair, pour qu'ils soient effectivement en mesure de définir les principales phases de la politique d'accès et de service universels, à savoir la planification, la mise en œuvre et l'évaluation, ainsi que les objectifs spécifiques de politique en matière d'accès et de service universels et les mesures réglementaires en matière de déclarations de politique relative aux TIC. Un tel mandat doit être défini aussi clairement que possible, de préférence par la loi.

Toutefois, il n'existe pas de solution unique pour créer un cadre institutionnel « approprié » pour l'accès et le service universels. La politique d'accès et de service universels peut être mise en œuvre par la NRA (autorité nationale de régulation) du pays, le ministère en charge des télécommunications et des TIC ou une agence indépendante créée pour gérer et administrer l'accès et le service universels, voire simplement par le biais du Fonds pour l'accès et le service universels.

Une fois les mesures de base définies et mises en œuvre dans le secteur des télécommunications, y compris l'ouverture du secteur à la concurrence et la création d'une agence de régulation indépendante, il incombe également aux décideurs de suivre leur mise en œuvre en effectuant des bilans réguliers et en apportant les ajustements requis. Par conséquent, une stratégie d'accès et de service universels doit être révisée et adaptée de temps à autre au regard de l'évolution sociale, commerciale et technologique, pour garder toute son efficacité.

Objectifs, principes et portée de l'accès et du service universels

Les éléments clés des bonnes pratiques internationales illustrant les objectifs, les principes et la portée clairement définis de la politique d'accès et de service universels peuvent être résumés comme suit :

Objectifs de l'accès et du service universels : les principes ou objectifs clés de l'accès et du service universels sont clairement définis par la loi ou dans d'autres documents politiques nationaux ;

Accès ou service : il convient de distinguer sans ambiguïté l'accès universel du service universel ;

Cibles du service : les services TIC et les applications TIC spécifiques à fournir et le public concerné sont clairement définis ;

Gamme de services : la gamme inclut d'autres services que la voix par téléphonie fixe ou mobile, comme Internet, la connexion large bande et la radiodiffusion ;

Révision périodique : il est prévu de réviser périodiquement les objectifs, les principes, la portée, les cibles et les obligations de l'accès et du service universels.

La définition de l'accès et du service universels, ainsi que la portée des obligations liées aux définitions respectives divergeront d'un pays à l'autre, en fonction de la situation économique et sociale et selon la volonté politique de parvenir à l'accès et au service universels en matière de communications. L'expérience montre que les mesures d'accès et de service universels visent généralement à fournir des services aux zones rurales qui sont non ou mal desservies, ainsi qu'aux zones à faible densité de population où la fourniture de services n'est pas commercialement intéressante ou rentable. Les gouvernements consacrent une attention croissante à d'autres zones telles que les zones urbaines très pauvres dans les grandes métropoles, y compris les bidonvilles. Cependant, le changement technologique remet en cause les politiques existantes et contraint les autorités de régulation à reconsidérer les obligations de service universel qu'elles imposent à leurs opérateurs et à élaborer un cadre permettant au gouvernement de mener ses politiques d'accès et de service universels dans un secteur de télécommunications convergent, puis de les ajuster au regard des réalités du marché.

Le service universel fait habituellement référence au niveau individuel ou à l'échelon du foyer, généralement un téléphone par habitation, alors que l'accès universel fait référence à un niveau de service public traditionnellement assuré par les cabines téléphoniques publiques ou les points d'accès Internet publics.

Dans l'idéal, il convient donc de distinguer clairement l'accès universel du service universel. Les objectifs et les obligations liées à l'accès et au service universels sont très variables, car les pays développés et en développement connaissent des conditions de marché différentes et doivent atteindre des buts distincts pour fournir les services aux populations rurales mal ou non desservies.

Il convient également de définir clairement les services TIC et les applications TIC spécifiques à fournir et leur public. Ils doivent inclure des services autres que la voix par téléphonie fixe et mobile. La radiodiffusion et la télédiffusion doivent désormais être également incluses dans la définition de la portée de l'accès et du service universels, en raison des évolutions comme la convergence, la diffusion sur Internet et le groupage de services de diffusion, d'Internet et de téléphonie. L'accès et le service universels doivent également évoluer pour inclure la connectivité Internet et, de plus en plus, l'accès large bande.

Les services et les objectifs doivent être soigneusement sélectionnés. Cette tâche est complexe car la technologie évolue, tout comme la situation du marché et les attentes des utilisateurs finaux. Les objectifs doivent demeurer accessibles pour pouvoir s'adapter à l'évolution du marché. La politique doit elle-même prévoir un processus de révision et de mise à jour pour s'ajuster aux objectifs. Les objectifs doivent également s'aligner sur les buts définis par le processus du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI) en appui aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Éventail des stratégies et des politiques de promotion de l'accès et du service universels

Les éléments clés de l'éventail des stratégies et des mécanismes politiques pour obtenir l'accès et le service universels peuvent être résumés comme suit :

OSU : l'imposition d'obligations à des licenciés désignés pour accroître l'accès grâce au déploiement de réseaux et à la fourniture de services ;

Libéralisation : l'introduction de la concurrence grâce à la libéralisation de segments de marché appropriés (comme les CPE, la radio recherche, les ISP, la communication de données, VANS, LLU, passerelles internationales et câbles sous-marins, et l'accès de gros par fibre optique) ;

Solidité du cadre réglementaire : améliorer l'accès universel et promouvoir la concurrence efficace (flexibilité de la politique du spectre, principes et législation efficaces en matière de concurrence (contrôle de la position dominante), accès et interconnexion (y compris dégroupage de la boucle locale, interconnexion asymétrique), colocation et partage d'infrastructure) ;

Financement : définition d'une gamme de mécanismes de financement en matière d'accès et de service universels, y compris la création d'un Fonds pour l'accès et le service universels ;

Innovation du côté de l'offre : mise en œuvre d'une combinaison de stratégies innovantes et complémentaires pour élargir les réseaux TIC et accroître le financement des interventions relatives à l'accès afin d'atteindre les objectifs et les cibles en matière d'accès et de service universels, y compris grâce à la participation de la communauté ;

Innovation du côté de la demande : mise en place d'une combinaison de stratégies complémentaires et innovantes pour stimuler la demande d'accès aux réseaux et aux services TIC.

Depuis l'ouverture des marchés à la concurrence, les décisionnaires et les régulateurs utilisent une gamme d'outils très variés pour assurer l'accès et le service universels. La bonne pratique consiste pour les gouvernements et les régulateurs à exploiter tous les moyens de financement non spéculatifs existants avant d'utiliser des ressources publiques peu abondantes. La réforme réglementaire est l'une des premières étapes vers l'accès et le service universels.

Outre la conjugaison de la libéralisation du marché et des initiatives réglementaires, notamment les obligations liées à l'accès universel et la réglementation et les conditions spéciales qui favorisent les projets et les opérations dans les zones à coûts élevés ou à faibles revenus, la mise en œuvre de stratégies complémentaires et une combinaison d'outils permettront d'atteindre les objectifs et les cibles. Les mécanismes suivants, qui visent directement ou indirectement à accroître les investissements et l'accès à l'infrastructure de télécommunication dans les zones rurales à coûts élevés et à faibles revenus, ont démontré leur efficacité, seuls ou conjugués :

- Fonds pour le service universel (FSU), qui fournit des subventions partielles aux programmes visant essentiellement à stimuler le secteur privé pour qu'il apporte une infrastructure dans les régions rurales ou non desservies ;
- Autres méthodes de financement et initiatives de projets de gouvernements nationaux, fédéraux et locaux, de coopératives, d'ONG et d'un nombre croissant d'opérateurs privés, qui mettent également en place des programmes ciblant l'extension de la couverture dans les zones rurales à coûts élevés, ainsi que la demande croissante des consommateurs à faibles revenus ;
- Les démarches sous mandat gouvernemental et contrôlées utilisant des subventions croisées et d'autres mécanismes de financement destinés à des sociétés contrôlées par l'État.

Une certaine dose d'intervention de l'État peut se révéler nécessaire pour soutenir et compléter le marché. Les stratégies innovantes du côté de la demande passent par la création d'une demande institutionnelle (e-gouvernement ou administration électronique, gouvernement en qualité d'utilisateur principal, fourniture d'accès aux TIC dans les lieux publics ou les institutions essentielles comme les écoles, les bibliothèques, les centres communautaires et de santé), e-applications, (e-santé, e-éducation, etc.), définition et satisfaction des besoins des personnes ayant des besoins spécifiques (personnes handicapées, jeunes, femmes, personnes âgées, etc.) subventions gouvernementales et programmes de bons, application de tarifs préférentiels et de remises.

Toutes les lignes directrices doivent donc également cibler les utilisateurs pour que les fonds disponibles puissent financer des projets pour les enfants, les femmes, les personnes handicapées, les écoles et d'autres lieux publics. Ceci peut inclure des mesures du gouvernement en sa qualité d'utilisateur principal afin de développer la demande. Lorsque le gouvernement (administrations nationales, régionales et locales) définit les politiques d'implantation, il devient ainsi le principal utilisateur des services de communication (ex. connectivité des écoles et autres projets d'éducation, projets d'intranet gouvernementaux, e-appvisionnement, fiscalité et dossiers publics en ligne). L'articulation de la demande gouvernementale peut encourager l'implantation et réduire le risque commercial lié aux investissements.

Suivi, exécution et sanctions relatifs aux OSU (obligations de service universel)

Les éléments clés afin de garantir la clarté des obligations d'accès et de service universels (définition, suivi, exécution et sanctions peuvent être résumés comme suit :

Champ d'application des OSU : certains critères spécifiques déterminent les opérateurs auxquels incombent des obligations de service universel ;

Processus de révision : les critères liés aux OSU, leur mise en œuvre et leur impact sont soumis à un processus de révision précis et régulier ;

Différentiation : la législation prévoit les critères nécessaires lorsque les obligations varient d'un opérateur à l'autre, tels que la distinction entre les opérateurs dominants et les autres ;

Publication des OSU : les obligations liées à l'accès et au service universel sont détaillées de manière exhaustive dans chaque licence d'opérateur et publiées par l'agence désignée à cet effet ;

Suivi : le progrès détaillé de l'exécution des obligations liées au service universel est régulièrement communiqué au régulateur ou à l'agence désignée par ce dernier ;

Publication des progrès : l'avancement détaillé de l'exécution des obligations liées au service universel est régulièrement communiqué par le régulateur ou l'agence désignée ;

Exécution : si un opérateur échoue à satisfaire les obligations qui lui incombent au titre de l'accès et du service universels ou à répondre aux exigences de contribution, des mécanismes d'exécution clairs et proportionnés sont en place, ainsi que des mécanismes permettant aux opérateurs d'exposer leur point de vue.

Il convient d'analyser soigneusement les obligations de communication de rapports des fournisseurs d'accès et de service universels pour faciliter le suivi des OSU. Ces exigences sont liées au calendrier de mise en œuvre du projet, souvent intégré dans le déploiement d'un réseau qui devient peu à peu opérationnel, ainsi qu'à la qualité des exigences de service. Le suivi des OSU requiert également de :

- mener des contrôles aléatoires de routine de la performance sur le terrain afin de vérifier les statistiques fonctionnelles et l'accomplissement des obligations contractuelles ;
- élaborer des rapports internes mensuels consolidés qui synthétisent les avancées, les aboutissements et les explications du projet, justifient les écarts par rapport à la norme et suggèrent des actions correctrices.

Tous les critères inclus dans la licence ou le contrat d'accès et de service universels servent de base au suivi des avancées et permettent de faire respecter les normes de qualité minimum aux opérateurs et aux fournisseurs de l'accès et du service universels.

Lorsque les soumissionnaires retenus pour les projets d'accès et de service universels commencent l'exploitation, soit au titre de leurs OSU soit en vertu de contrats séparés, ils doivent également faire l'objet d'audits réguliers. Tout manquement aux normes minimales acceptables, tel que prévu au contrat de service d'accès et de service universels, entraîne un avertissement signifiant au fournisseur d'améliorer son niveau de service dans un délai donné ou de satisfaire à ses obligations contractuelles. Tout manquement à ces corrections doit comporter d'éventuelles pénalités financières, comme prévu par le contrat de service d'accès et de service universels, et imposer la restitution des subventions déjà versées.

Il est également important de comprendre que l'évolution constante de la technologie et des services et l'omniprésence de divers services TIC rendent nécessaire le suivi du statut de l'accès et du service universels et de la mise à jour et de l'évolution constantes des politiques. Il existe donc un besoin permanent de supervision publique pour évaluer l'accomplissement de l'accès et du service universels, améliorer la réglementation et analyser continuellement le concept d'accès et de service universels.

Financement de l'accès et du service universels

Les éléments clés garantissant l'éventail des mécanismes de financement de l'accès et du service universels peuvent être résumés comme suit :

Éventail de mécanismes : la loi prévoit un éventail de mécanismes de financement pour encourager la fourniture de l'accès et du service universels ;

Critère de financement : la législation garantit que le financement ou les subventions fournis doivent être ciblés, déterminés et octroyés de manière transparente, non discriminatoire, peu coûteuse et neutre sur le plan concurrentiel ;

Source des fonds : la loi établit des accords de financement clairs et explicites pour l'accès et le service universels provenant de revenus sectoriels/budgets gouvernementaux/etc. et du paiement de subventions au Fonds à des intervalles raisonnables ;

Subventions croisées : existe-t-il une fixation de tarifs supérieurs aux coûts réels pour offrir un mécanisme de « soutien » de l'accès et du service universels ? Si oui, quels services disposent d'un tarif supérieur aux coûts réels ? Quels services ou infrastructures bénéficient de l'appui de ces revenus supérieurs aux coûts ?

Financement implicite : le financement de l'accès et du service universels suppose-t-il une part implicite (cachée) au travers de commissions et d'autres sources indirectes ? Existe-t-il d'autres sources de financement implicite comme des indemnités entre opérateurs ou des taxes pour déficit d'accès ? Les personnes handicapées et les institutions éducatives et de santé bénéficient-elles de tarifs préférentiels ?

Subventions intelligentes : lorsque le gouvernement décide de financer des opérateurs par le biais de programmes pour l'accès et le service universels, les subventions sont-elles « intelligentes », pour encourager les opérateurs à entrer sur le marché plutôt que créer une dépendance sans fin vis-à-vis du Fonds pour le service universel ?

Le financement de l'accès et du service universels est passé par plusieurs phases, depuis le recours aux subventions croisées pour financer des zones non rentables dans un scénario de monopole jusqu'à la création du Fonds pour le service universel constitué uniquement avec des redevances d'opérateurs afin de financer les projets d'accès et de service universels dans un marché concurrentiel.

Le Fonds pour le service universel a été créé dans de nombreux pays pour financer l'extension du réseau, notamment dans des zones difficiles et non rentables. Plusieurs tendances ont cependant été observées depuis la création des Fonds pour le service universel pour le développement de l'accès universel :

- la téléphonie mobile a supplanté la téléphonie fixe par sa capacité à couvrir des zones rurales distantes ;
- le concept d'accès a évolué ; la priorité n'est plus désormais la connexion des zones distantes aux services de base, mais l'introduction de services plus avancés dans ces régions, y compris Internet et même l'accès large bande ;
- le financement du développement des services TIC a été intégré aux actions pouvant être financées par le financement du service universel ;
- le développement des applications TIC et du contenu local accroît l'utilisation (et la viabilité) de l'accès par les populations rurales.

Récemment, certains pays ont également adopté des stratégies plus intégrées pour le développement et le financement des services TIC. Cela s'applique particulièrement à l'accès universel et au financement de projets de grande infrastructure, notamment des projets visant à financer l'accès large bande, car on a généralement considéré que la mise en œuvre de tels projets requerrait à la fois des fonds du secteur privé et des pouvoirs publics.

Les bonnes pratiques internationales indiquent que l'inclusion du secteur privé par le biais de partenariats public-privé (PPP) et la répartition des bénéfices présentent de nombreux avantages : accès aux finances privées, réduction du risque opérationnel pour le secteur public, exécution accélérée de projets cruciaux, compétence de gestion de projets, entrepreneuriat et innovation. Le degré de participation du secteur privé s'étend de la répartition des risques à faible échelle au contrôle presque total du bien et de la gestion du projet.

Les gouvernements ne devraient donc pas cibler uniquement la création du Fonds pour le service universel, mais plutôt le considérer comme l'un des nombreux instruments de financement de l'accès et du service universels. D'autres mécanismes de financement public peuvent être utilisés, comme les garanties de prêts et les PPP, pour encourager et cibler les investissements dans des zones prioritaires nécessitant un financement spécifique et aboutir ainsi plus efficacement à l'accès et au service universels.

Fonds pour le service universel - Principes

Les éléments clés garantissant la création et la bonne gouvernance du Fonds pour l'accès et le service universels peuvent être résumés comme suit :

FSU : la législation prévoit la création d'un Fonds, si besoin est, et cette décision découle d'un processus d'analyse des réalités du marché et de la consultation des intervenants ;

Responsabilité : la loi identifie clairement qui est responsable de la gestion et du fonctionnement du Fonds, de préférence le régulateur, et doit assurer l'indépendance de cette entité au moyen de dispositions réglementaires claires ;

Financement du FSU : les contributions au Fonds sont calculées sur un pourcentage des revenus de tous les opérateurs concernés, payées à intervalles raisonnables, complétées par des contributions alternatives et collatérales ;

Transparence : le Fonds est audité chaque semestre ; les audits, les états financiers et les rapports d'activité sont mis à la disposition du public ;

Identification du projet : les dépenses du Fonds sont affectées en priorité aux points d'accès publics, aux télécentres, PME et micro-entreprises, coopératives ou à d'autres projets, sous réserve d'analyses soignées des besoins ;

Sélection du projet : la sélection des projets individuels se fait dans le cadre d'enchères concurrentielles à subvention minimale.

Les Fonds pour le service universel servent sur certains marchés concurrentiels à compléter les politiques orientées sur le marché et comblent le différentiel d'accès et les défaillances du marché dans les lieux distants et mal desservis.

Le groupe de travail du SMSI sur les mécanismes de financement des TIC pour le développement (ICT4D), qui a enquêté sur la portée et l'adéquation des mécanismes de financement existants pour l'ICT4D, a conclu que le Fonds pour le service universel national pouvait jouer un rôle important dans la réduction des coûts de prestation des services dans certaines zones cibles identifiées, tout en exigeant une capacité institutionnelle et de mise en œuvre importante pour réussir. Cependant, il existe des inquiétudes légitimes et compréhensibles à propos des Fonds pour l'accès et le service universels, essentiellement alimentées par quelques exemples malheureux. Certaines inquiétudes découlent également de la complexité de la création et de la gestion d'un tel Fonds. La négociation de contributions au Fonds justes pour tous les opérateurs, équitables et acceptées comme telles s'avère délicate.

Bien que de nombreux gouvernements aient constaté que la création de tels Fonds était le moyen le plus efficace de financer l'accès et le service universels, créer un Fonds correctement n'est pas chose aisée. Il reste très important de s'assurer que les exigences de l'OMC en matière de transparence et d'équité sont respectées et que les revenus collectés servent uniquement au développement du secteur des télécommunications.

L'une des principales questions présidant la gestion transparente et efficace du Fonds pour le service universel concerne l'entité ou les autorités qui auront la responsabilité de gérer son fonctionnement, ainsi que la définition de sa structure et de son mandat. Certains pays ont choisi de confier la responsabilité de l'administration du Fonds à la NRA, alors que d'autres ont créé des agences tierces indépendantes dédiées à cette fonction.

Quelle que soit l'option choisie, des aspects essentiels de la création et de la gestion du Fonds peuvent être dégagés :

- l'entité ou l'organe gouvernemental responsable de la gestion quotidienne du Fonds est indépendant et travaille selon des procédures transparentes ;
- une entité ou un organe de supervision, ou encore le gestionnaire du fonds, a l'obligation de rendre compte au régulateur ou au ministère ;
- Le Fonds fait preuve de transparence financière, y compris dans la séparation et les normes comptables ;
- Les frais administratifs du Fonds sont réduits au minimum.

Des mécanismes doivent également être mis en place pour rendre le Fonds pour le service universel accessible à un éventail plus large de fournisseurs de télécommunication. La restriction de l'accès au Fonds à une seule catégorie de licenciés ou à des opérateurs licenciés, par exemple, peut créer des obstacles à la mise en œuvre de nouvelles technologies et à la fourniture de service dans des zones mal ou non desservies.

En outre, le développement et la présentation de propositions de projets auprès du **Fonds pour le service universel** ne doivent pas être limités à l'autorité du Fonds ou aux fournisseurs de télécommunications, mais ouverts à toutes les entités désireuses de contribuer à accomplir l'accès et le service universels. Un système auquel de nombreuses parties peuvent soumettre des propositions de projets permet à tous les intervenants de contribuer à accomplir les objectifs d'accès et de service universels. Multiplier les sources de propositions de projets apporte une vision plus réaliste des besoins et des conditions de marché, comme le type de services requis par les localités et la technologie la plus adaptée. Cela multiplie d'autant les chances d'obtenir des solutions de projets créatives et ingénieuses.

Le Fonds pour le service universel ne doit pas uniquement soutenir les objectifs de service universel d'un pays à un moment donné, mais pouvoir également s'adapter aux exigences et aux tendances d'un secteur des télécommunications convergent en encourageant l'utilisation de technologies récentes et innovantes en vue d'accomplir les buts et les obligations du futur service universel.

Qualité de service (QS) pour l'accès et le service universels

Les éléments clés garantissant la mise en œuvre correcte de la QS de l'accès et du service universels peuvent être résumés comme suit :

Exigences de la QS : les exigences de QS sont précisées dans les licences ou par la réglementation et incluent des éléments de QS clairement définis (y compris ceux concernant la fourniture des services, les réclamations et les dédommagements de client, les défaillances, la qualité de service, la fourniture des services spécifiés dans les OSU, comme la gratuité des appels d'urgence et la facturation) ;

Suivi de la QS : la conformité des opérateurs avec les points de référence et les normes de QS est régulièrement évaluée de manière indépendante ; les résultats sont rendus publics ;

Gamme de services : les points de référence de QS sont élaborés en tenant compte de tous les services concernés (téléphonie fixe, mobile, Internet, accès large bande et diffusion) ;

Révision de la QS : les éléments et les points de référence de QS sont régulièrement révisés par le biais d'un processus de consultation du public et des intervenants.

Depuis l'introduction de la concurrence sur le marché des télécommunications, de nombreux pays ont instauré un système pour garantir à chaque personne de recevoir un bouquet élémentaire de services TIC de grande qualité, où qu'elles vivent, à un prix abordable. Du fait qu'il existe en général une contrainte sur les prix pour garantir que l'accès et le service universels demeurent abordables, les opérateurs concernés peuvent effectivement augmenter leur marge en abaissant la qualité de service au niveau du détail. Par conséquent, la QS est clairement identifiée comme une question stratégique de l'accès et du service universels.

Les normes de QS, les points de référence et les objectifs sont donc élaborés en prenant en considération les éléments suivants :

- état actuel du secteur et niveaux actuels de l'accès et du service universels dans le pays ;
- ressources disponibles et nécessaires pour accomplir les objectifs de l'accès et du service universels ;
- durabilité financière après la mise en œuvre ;
- faisabilité de la qualité de service (pour une qualité uniforme dans le pays) ;
- façon dont la qualité de service a été définie/évaluée jusque-là ;
- cadre réglementaire subrégional ;
- Révisions périodiques planifiées au regard de l'évolution technologique et du marché.

Les autorités nationales de régulation doivent fixer les objectifs de performance pour les entreprises auxquelles incombent des obligations de service universel et suivre le respect de ces objectifs par entreprise. Les entreprises désignées pour le service universel doivent publier des informations actualisées adéquates concernant leurs performances de fourniture de service universel, selon les paramètres de qualité. Si les paramètres de qualité de service sont élaborés pour des utilisateurs finaux et des consommateurs handicapés, les NRA sont en droit de préciser ces normes de qualité de service additionnelles pour évaluer la performance des entreprises en matière de services fournis à des utilisateurs finaux et à des consommateurs handicapés.

Politique de protection du consommateur et service universel

Les éléments clés garantissant l'intégration de la politique de protection des consommateurs en matière d'accès et de service universels peuvent être résumés comme suit :

Chartes : les exigences de protection des consommateurs (ex. chartes de service client) sont précisées, publiées et contraignantes ;

Canaux : les canaux de réclamation des clients sont clairement spécifiés, incombent à l'opérateur en première instance et comprennent des procédures par palier ;

Information : les opérateurs doivent informer leurs clients et les consommateurs de leurs droits, ainsi que des canaux de réclamation et des niveaux d'autorité ;

Enquêtes : les consommateurs participent régulièrement à des enquêtes en matière de QS, de réclamations et de niveau de satisfaction vis-à-vis des opérateurs et de leurs services ; les résultats sont rendus publics ;

Champ d'application : les exigences de protection des consommateurs existent pour tous les services concernés (téléphonie fixe, mobile, Internet, accès large bande et diffusion) ;

Révision : les critères et les exigences de protection des consommateurs sont régulièrement soumis à des révisions auxquelles participent les intervenants.

Dans le secteur des TIC, la réglementation en matière de protection des consommateurs évolue souvent et vise à définir les obligations des opérateurs vis-à-vis de leurs clients. Les obligations des opérateurs incluent notamment : facturation opportune et précise, procédures et politiques client contractuelles, protection de la vie privée des consommateurs, conditions de suspension du service et procédures à suivre pour répondre aux réclamations des clients et les résoudre.

De plus en plus de pays définissent des mesures de protection des consommateurs en relation avec le service universel en particulier. Il est important dans ce contexte de disposer de procédures claires, largement diffusées et aisément accessibles aux consommateurs.

Les facteurs clés à prendre en considération lors de la révision des questions de protection des consommateurs sont notamment :

- La législation concerne-t-elle les questions de protection des consommateurs propres au secteur des TIC ?
- La législation définit-elle clairement les droits et les obligations des consommateurs et des opérateurs ? Ou établit-elle des procédures de résolution des litiges avec les consommateurs ?
- La législation ou la réglementation prévoient-elles clairement les fonctions de la protection des consommateurs et les procédures de leur application ?
- Quelles sont les sanctions ou les responsabilités éventuelles en cas d'infraction aux obligations de protection des consommateurs dans le secteur des télécommunications ? Ont-elles été appliquées récemment ?
- Quelles autorités contrôlent les questions de protection des consommateurs dans le secteur des TIC ?
- Des réglementations de protection des consommateurs spécifiques ont-elles été adoptées pour le secteur des TIC (ex. droits et obligations des consommateurs et des opérateurs, mécanismes de résolution des litiges pour les consommateurs, etc.) ?

- Quelles sont les sanctions applicables aux opérateurs ayant enfreint les obligations de protection des consommateurs (ex. amendes, dédommagements, remboursements/avoirs en échange de trop versés, etc.) ?
- La loi impose-t-elle d'utiliser des contrats types pour la prestation de services ?
- Les contrats de service TIC sont-ils soumis à une approbation préalable du régulateur ou d'une autre autorité ?
- Dans l'affirmative, une procédure a-t-elle été clairement définie afin d'obtenir cette approbation ?

Liste d'acronymes

AMRC	Accès multiple par répartition en code
CDA	Communauté de développement de l'Afrique australe
CPE	Équipement des locaux d'abonné
CRASA	Communications Regulatory Association of Southern Africa
DSL	Ligne d'abonné numérique
FSU	Fonds pour le service universel
FTTH	Fibre optique à domicile
HIPSSA	Harmonisation des politiques en matière de TIC en Afrique subsaharienne
HSDPA	Accès rapide en mode paquet sur la liaison descendante
ICT4D	TIC pour le développement
ICT4E	TIC pour l'éducation
LLU	Dégrouper de la boucle locale
NGN	Réseaux de prochaine génération
NRA	Autorités nationales de régulation
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OSU	Obligation de service universel
PME	Micro, petites et moyennes entreprises
PPP	Partenariat public-privé
QS	Qualité de service
RTPC	Réseau téléphonique public commuté
SMSI	Sommet mondial sur la société de l'information
TRASA	Telecommunications Regulatory Association of Southern Africa
UAS	Accès et service universels
UASF	Fonds pour l'accès et le service universels
USA	Agence pour le service universel
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications
VANS	Services réseau à valeur ajoutée
WLAN	Réseau local sans fil

Glossaire

Abonné	Toute personne s'abonnant à tout ou partie du service fourni par un opérateur.
Accès et service universels (UAS)	Désignation générique englobant l'accès universel et le service universel.
Accès universel	Politique gouvernementale visant à mettre l'infrastructure et les services TIC à la disposition du plus grand nombre de personnes possible, à un prix abordable, dans des lieux publics ou des installations pour les utilisateurs finaux comme les bibliothèques, écoles, centres de santé, centres communautaires, bureaux de poste et cabines publiques. Cette politique concerne également les services d'information avancés tels que la fourniture de services Internet et l'accès large bande, ainsi que les applications comme le téléenseignement, la télémédecine et le commerce électronique.
Agence pour le service universel (USA)	Institution qu'il est recommandé de créer sous la responsabilité du ministère ou de l'autorité de régulation pour élaborer les stratégies et les politiques de service universel et pour suivre leur mise en place.
Client	Personne qui reçoit et paie un service TIC pendant une période donnée au titre d'un contrat conclu avec l'opérateur ou de conditions fixées par celui-ci avec l'approbation de l'autorité nationale de régulation.
Colocalisation	Système de partage d'installations selon lequel l'opérateur historique héberge les équipements de communication d'opérateurs concurrents pour faciliter la connectivité des utilisateurs finaux.
Communication de données	Transmission numérique d'informations, en général entre deux ordinateurs.
Convergence	Ce terme englobe diverses tendances technologiques et de marché dans le secteur des TIC, impliquant la disparition progressive des frontières antérieures entre des segments de marché tels que la télévision par câble, la téléphonie et l'accès Internet, qui peuvent désormais tous être fournis grâce à une grande diversité de plateformes réseau.
Cybercafé	Endroit où l'on peut utiliser un ordinateur avec accès Internet en échange d'un paiement, habituellement à l'heure ou à la minute, qui peut également être un café traditionnel. Également connu sous le nom de café Internet.
Fonds pour l'accès et le service universels (UASF)	Fonds collectant les contributions des opérateurs et d'autres sources aux fins de fournir une infrastructure et des services TIC de base et avancés dans les zones et les communautés mal desservies et aux personnes mal desservies qui n'ont pas les moyens de payer ces services eux-mêmes, en vue d'atteindre l'objectif d'accès et de service universel.
Harmonisation	Processus dynamique visant à établir des politiques, une législation, des règles, des normes, des pratiques ou des systèmes complémentaires entre États membres, sur la base de conditions requises minimales.

Infrastructure ou réseau	Système intégré d'installations, y compris celles qui servent à fournir un ou plusieurs services de communication et d'information.
Interconnexion	Raccordement physique et logique de deux réseaux d'opérateurs permettant aux clients d'un réseau de se connecter aux clients de l'autre réseau ou d'accéder à des services fournis par l'autre réseau.
Interface	Caractéristiques techniques permettant à deux réseaux d'opérateurs interconnectés de comprendre le fonctionnement technique de l'autre afin d'assurer l'interopérabilité de leurs services malgré la frontière de l'interconnexion.
Internet	Réseaux mondiaux interconnectés utilisant le protocole Internet.
Interopérabilité	Caractéristiques techniques d'un groupe de réseaux interconnectés, qui assure la fourniture de bout en bout d'un service donné de manière cohérente et prévisible.
Large bande	Accès Internet à haute capacité, généralement de 512 kbit/s ou davantage dans l'une ou les deux directions. La connexion large bande fixe est mise en œuvre grâce des technologies comme la ligne d'abonné numérique (DSL), le modem câblé, la fibre optique à domicile (FTTH), le métro Ethernet, le réseau local sans fil, etc. La connexion large bande mobile est mise en œuvre grâce à des technologies comme CDMA, HSDPA, CDMA 1xEV-DO, etc.
LLU ou dégroupage de la boucle locale	Mécanisme obligeant les opérateurs historiques à ouvrir à la concurrence le dernier kilomètre de leur réseau préexistant.
NGN ou réseaux de prochaine génération	Terme large désignant un certain type d'architecture et de technologie de réseau informatique émergent. Cela concerne généralement des réseaux intégrant à l'origine les communications données et voix (RTPC), voire d'autres médias comme la vidéo.
Non-discrimination	Condition selon laquelle un opérateur assurant la prestation de services TIC s'interdit d'appliquer à un concurrent des conditions techniques et commerciales moins intéressantes que celles qu'il s'appliquerait à lui-même, à ses filiales ou à ses sociétés affiliées en matière de prestation de services.
NRA ou Autorité nationale de régulation	Pouvoirs publics ou agence gouvernementale responsable de l'exercice d'une autorité autonome de suivi et de régulation de la fourniture d'infrastructures, de services et de contenu TIC d'intérêt public, conformément à un mandat politique et statutaire déterminé.
Opérateur	Entité qui fournit l'infrastructure, les réseaux, les services et le contenu TIC.
Opérateur dominant	Classification réglementaire d'un opérateur détenant la plus grosse part de marché sur un segment donné ou qui peut exercer, d'une autre manière, un pouvoir important sur celui-ci ou sur d'autres segments de marché.
Opérateur historique	Opérateur préexistant sur un marché qui est ouvert à la concurrence.
OSU ou obligations de service universel	Dispositions imposées aux opérateurs et aux licenciés exigeant notamment le déploiement du réseau ou la prestation de services dans des zones et des communautés mal desservies.

« Pay or Play »	Mécanisme par lequel les licenciés peuvent choisir de remplir leurs obligations de service universel (OSU) en mettant en œuvre des projets d'accès et de service universels approuvés ou en contribuant à des instruments financiers convenus.
Période d'exclusivité	Période de monopole durant laquelle un opérateur bénéficie de conditions de prestation de certains services.
Portabilité du numéro	Possibilité pour un client de transférer un compte d'un fournisseur de service à un autre sans devoir changer de numéro.
QS ou Qualité de service	Indicateur de fonctionnement du réseau qui reflète la qualité et la fiabilité d'une connexion. La QS peut s'appliquer à une politique de trafic de données qui garantit l'utilisation d'une certaine largeur de bande à un moment précis ou peut impliquer un conditionnement du trafic qui assigne différentes largeurs de bande à différentes applications.
Revente	Offre payante à des utilisateurs ou à des clients de services TIC obtenus d'un autre fournisseur de services TIC.
RTPC ou réseau téléphonique public commuté	Système de télécommunication intégré et entièrement interconnecté comprenant plusieurs moyens de transmission et de commutation, servant à fournir les services de téléphone de base au grand public.
Services publics de télécommunication	Services de télécommunication fournis au public ou à une catégorie de personnes, de manière à être généralement accessibles.
Services réseau à valeur ajoutée (VANS)	Services TIC fournis sur des réseaux publics ou privés qui ajoutent une certaine valeur aux services de base, généralement en utilisant un traitement informatique des données.
Service universel	Politique gouvernementale visant à mettre à disposition l'infrastructure et les services TIC, y compris l'infrastructure et les services TIC avancés, dans tout le pays à des prix abordables pour qu'ils soient accessibles à quiconque à tout moment, en tout lieu géographique ou physique, avec une attention particulière aux personnes ayant des besoins spécifiques.
Tarif	Tous montants exigés par un opérateur en contrepartie de l'infrastructure, de services ou de contenu TIC.
Télécentre	Lieu public où les gens ont accès à des ordinateurs, à Internet et à d'autres technologies numériques permettant de collecter des informations, de créer, d'apprendre et de communiquer avec d'autres tout en développant leurs compétences numériques de base.
Télécommunications	Toute transmission nationale ou internationale d'informations par câble, ondes radio, support optique ou d'autres systèmes électromagnétiques entre plusieurs points au choix de l'utilisateur.
Transparence	Principe imposant aux opérateurs de réseau de publier les contrats d'interconnexion ou les offres d'interconnexion de référence.

Table des matières

	<i>Page</i>
Avant-Propos	iii
Remerciements	v
Résumé	vii
Liste d’acronymes	xix
Glossaire	xxi
Table des matières	xxv
Partie 1 : INTRODUCTION	1
Partie 2 : LIGNES DIRECTRICES RÉVISÉES DE LA SADC RELATIVES À L’ACCÈS ET AU SERVICE UNIVERSELS	5
Article 1 : Préambule	7
Article 2 : Mandat statutaire et cadre institutionnel clairs pour la politique de service et d’accès universels.....	7
Article 3 : Objectifs, principes et portée de la politique d’accès et de service universels	8
Article 4 : Diversité des stratégies et mécanismes politiques de promotion de l’accès et du service universels	10
Article 5 : Obligations d’accès et de service universels (définition, suivi, exécution et sanctions)	10
Article 6 : Diversité des mécanismes de financement de l’accès et du service universels	11
Article 7 : Création et bonne gouvernance d’un Fonds pour l’accès et le service universels	11
Article 8 : Qualité de service.....	12
Article 9 : Politique de protection des consommateurs.....	12
Article 10 : Conclusion	13

Partie 1 :
INTRODUCTION

Partie 1

Les présentes lignes directrices révisées de la SADC relatives à l'accès et au service universels ont été préparées dans le cadre du projet HIPSSA. Elles reposent sur une évaluation critique de la législation en matière de TIC et des interventions et pratiques réglementaires de la SADC en vigueur, compte tenu des bonnes pratiques internationales, et mettent à jour les lignes directrices de la SADC pour les adapter à l'évolution nationale et internationale.

Les principaux thèmes identifiés sont les suivants :

- Mandat statutaire et cadre institutionnel
- Objectifs, principes et portée de l'accès et du service universels ;
- Éventail des stratégies et des politiques de promotion de l'accès et du service universels ;
- Suivi, exécution et sanctions relatifs aux OSU (obligations de service universel) ;
- Financement de l'accès et du service universel ;
- Fonds pour le service universel ; principes ;
- Qualité de service pour l'accès et le service universels ;
- Politique de protection du consommateur et service universel.

L'évaluation et les recommandations concernant la modification des « Lignes directrices de la politique relative à l'accès et au service universels pour les services de télécommunication dans la SADC ² » existantes, afin qu'elles tiennent compte des réalités du marché, favorisent la concurrence et la convergence et reflètent une approche plus large de l'accès et du service universels, ont été passées en revue, discutées et validées avec un large consensus par les participants à un atelier organisé en collaboration avec les secrétariats de la CRASA et de la SADC, qui s'est tenu à Windhoek, en Namibie, du 14 au 17 mars 2011.

² TRASA (2002) « Lignes directrices de la politique relative à l'accès et au service universels dans les services de télécommunication SADC », Telecommunications Regulatory Association of Southern Africa, Gaborone, février 2002

Partie 2 :

LIGNES DIRECTRICES RÉVISÉES DE LA SADC RELATIVES

À L'ACCÈS ET AU SERVICE UNIVERSELS

LIGNES DIRECTRICES RÉVISÉES

Article 1 : Préambule

1.1 Le protocole SADC sur le transport, la communication et la météorologie (« le Protocole »), les politiques relatives à la télécommunication et le projet de loi type de la SADC forment les bases de l'harmonisation de la politique dans le vaste secteur des technologies de l'information et des télécommunications (TIC), qui posent les bases du développement intégré des TIC dans la région.

1.2 Le dynamisme et le rythme de développement technologique dans le secteur des TIC créent des défis autant que des opportunités, requérant une harmonisation plus poussée des politiques, notamment celle concernant l'accès et le service universels (UAS).

1.3 La convergence technologique du secteur des TIC rassemble progressivement les services, les applications et les contenus classés autrefois dans différentes catégories (télécommunications, radiodiffusion et informatique). Ceci exige donc une démarche de plus en plus intégrée.

1.4 Il n'est plus possible de considérer le développement de l'infrastructure et des services TIC comme un objectif isolé. Il est entièrement lié à la mise en œuvre de stratégies de développement dans chaque pays et plus globalement, dans chaque région. Il constitue une base et fournit un outil essentiel pour renforcer les interventions dans les secteurs de l'éducation, de la santé, du logement, de l'agriculture, de la gouvernance, entre autres.

1.5 Garantir à tous un accès abordable à l'information et aux communications constitue un facteur primordial d'amélioration de la qualité de vie et de subsistance en facilitant le développement social et économique et en offrant des possibilités de formation, d'acquisition et de partage des informations et des compétences, en faveur de l'entrepreneuriat et des activités commerciales.

1.6 L'accès aisé et abordable aux TIC est également un facteur crucial de promotion de l'inclusion sociale, en vue d'apporter les bénéfices du développement aux membres marginalisés et défavorisés de nos sociétés, y compris les pauvres, les personnes sans emploi, les femmes et les personnes handicapées.

1.7 L'objectif des présentes lignes directrices est d'aider et de guider les États membres dans leurs initiatives d'actualisation et de mise en œuvre de leurs propres lignes directrices nationales et de leurs interventions en faveur de l'accès et du service universels dans le secteur des TIC.

1.8 Les présentes lignes directrices visent à servir de modèle d'harmonisation de la politique d'accès et de service universels dans les États membres de la SADC.

1.9 Les présentes lignes directrices visent à créer davantage de certitude dans le contexte politique et réglementaire des pays membres de la SADC.

1.10 Les présentes lignes directrices visent à promouvoir la bonne gouvernance, comme le stipule le protocole de la SADC, et à renforcer l'application de pratiques de bonne gouvernance au sein des gouvernements, des régulateurs, des opérateurs et des micro, petites et moyennes entreprises de la SADC.

Article 2 : Mandat statutaire et cadre institutionnel clairs pour la politique de service et d'accès universels

2.1 La loi prévoit un mandat statutaire clair permettant de soutenir ou de traiter le concept de l'accès et du service universels.

2.2 Le mandat statutaire et les structures institutionnelles pour l'accès et le service universels sont élaborés par le biais d'un processus public inclusif qui implique la consultation des intervenants concernés.

2.3 La loi prévoit explicitement les principes de bonne gouvernance, y compris l'autonomie des autorités responsables de l'accès et du service universels, la transparence des processus et des procédures, la consultation des intervenants et la révision périodique des paramètres et des jalons en matière d'accès et de service universels.

2.4 Le mandat statutaire et les structures institutionnelles pour l'accès et le service universels assurent la coordination des politiques à l'échelle nationale entre les services du gouvernement et l'autorité de régulation, y compris au titre des TIC pour le développement (ICT4D), des TIC pour l'éducation (ICT4A), des stratégies de réduction de la pauvreté nationale, des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et des cyber-stratégies.

2.5 Le mandat statutaire et le cadre institutionnel pour l'accès et le service universels prévoient la poursuite de la convergence des infrastructures et des services TIC, y compris les services Internet, le large bande et la radiodiffusion, en plus des services vocaux par téléphonie fixe et mobile.

2.7 La loi donne une mission claire au régulateur ou identifie clairement l'organisme désigné pour la mise en œuvre de la politique d'accès et de service universels et définit son mandat.

Article 3 : Objectifs, principes et portée de la politique d'accès et de service universels

3.1 La politique d'accès et de service universels vise à :

3.1.1 assurer la fourniture d'infrastructure, de services et de contenu TIC abordables, équitables, efficaces et de qualité en vue de combler la fracture numérique ;

3.1.2 renforcer le développement économique à travers la stimulation de l'entrepreneuriat et la participation accrue des PME, dans un contexte concurrentiel et équitable ;

3.1.3 promouvoir une participation accrue du secteur privé et encourager la concurrence dans le secteur des TIC au sein de la région SADC ;

3.1.4 favoriser le développement social et renforcer la croissance économique de la région SADC en utilisant les applications, services et contenus TIC ;

3.1.5 étendre le développement de l'infrastructure TIC et élargir la portée du réseau TIC ;

3.1.6 promouvoir l'investissement local et étranger dans le secteur de l'information et des communications de la SADC ;

3.1.7 donner plein pouvoir aux personnes et aux communautés défavorisées pour augmenter la qualité de vie en assurant un accès équitable à des réseaux et à des services TIC abordables et de qualité.

3.2 La portée de la politique d'accès et de service universels repose sur les principes suivants :

3.2.1 une distinction claire et significative est établie entre l'accès universel et le service universel, tant dans leur définition que dans les objectifs et la mise en œuvre de la politique ;

3.2.2 les cibles et les éléments livrables sont clairement définis et mesurables. Ils précisent les infrastructures, les services et les applications à fournir et identifient les bénéficiaires ;

3.2.3 la convergence constante de l'infrastructure, des services et des contenus dans le secteur des TIC est prise en compte, de même que la gamme complète de services au-delà de la téléphonie fixe et mobile pour inclure Internet, l'accès large bande et la radiodiffusion ;

3.2.4 la neutralité de la technologie est avérée de manière à permettre la fourniture de multiples services sur les plateformes les plus appropriées et de faciliter l'innovation dans la fourniture des services et la mise à disposition des contenus ;

3.2.5 il est également prévu d'effectuer un bilan public et périodique des paramètres, des objectifs, des principes, de la portée, des cibles, des obligations et des jalons de l'accès et du service universels, conjointement aux intervenants.

3.3 La politique nationale et la législation prévoient clairement les principes et les buts fondamentaux de la politique d'accès universel et incluent les éléments suivants :

3.3.1 l'accès universel impose une mise à disposition et une accessibilité larges à une infrastructure et à des services TIC abordables, de qualité et efficaces, notamment un accès de qualité à la téléphonie fixe et mobile, aux services de radiodiffusion, à Internet et au large bande ;

3.3.2 les objectifs de la politique d'accès universel incluent :

3.3.2.1 assurer un accès abordable et équitable à l'infrastructure, aux services, aux applications et au contenu TIC pour toutes les communautés du pays ;

3.3.2.2 mobiliser les ressources disponibles en matière de politique, de régulation et de financement pour fournir un accès efficace et large aux TIC à l'échelon des communautés ;

3.3.2.3 accroître le développement des opportunités d'apprentissage, la fourniture et le partage des informations et l'acquisition des compétences ;

3.3.2.4 accroître l'accès à l'infrastructure, aux services et au contenu TIC par tous en SADC de manière à promouvoir l'inclusion sociale, à renforcer le développement social, à promouvoir la croissance économique et à stimuler le dialogue régional et international.

3.4 La politique nationale et la législation prévoient clairement les principes et les objectifs fondamentaux de la politique d'accès universel et incluent les éléments suivants :

3.4.1 le service universel implique la fourniture d'une infrastructure et de services TIC abordables, de bonne qualité et efficaces à chaque personne et à chaque foyer, sur demande, y compris un accès de bonne qualité aux services de diffusion, à Internet et éventuellement à la large bande ;

3.4.2 les principaux objectifs de la politique de service universel incluent :

3.4.2.1 augmenter la télédensité de lignes fixes et mobiles dans les zones urbaines et rurales ;

3.4.2.2 garantir la couverture nationale des services de radio et de télédiffusion ;

3.4.2.3 augmenter l'adoption et l'utilisation des services Internet dans les foyers, grâce aux institutions d'éducation et au travail ;

3.4.2.4 augmenter la pénétration des réseaux large bande dans les zones rurales et urbaines ;

3.4.2.5 assurer la satisfaction des besoins spécifiques d'utilisateurs tels que les personnes handicapées ;

3.4.2.6 stimuler la demande de nouveaux services et contenus TIC plus avancés.

Article 4 : Diversité des stratégies et mécanismes politiques de promotion de l'accès et du service universels

4 Il est nécessaire d'adopter une approche multidimensionnelle, englobant diverses stratégies et interventions politiques, pour aboutir à l'accès et au service universels, notamment :

4.1 L'introduction et le renforcement de la concurrence grâce à la libéralisation de segments de marché appropriés, comme les CPE, les ISP, la communication de données, VANS, LLU, portabilité des numéros, passerelles internationales et câbles sous-marins, et l'accès de gros par fibre optique ;

4.2 Le renforcement des mesures de la réforme réglementaire visant à assurer un cadre réglementaire efficace, légal et indépendant, y compris une réglementation ferme pour garantir l'efficacité de l'interconnexion, de la colocalisation, des droits de passage, du partage de l'infrastructure et de l'accès ouvert ;

4.3 L'imposition d'obligations de service universel (OSU) aux licenciés désignés, comme le déploiement du réseau ou la fourniture du service aux zones et aux communautés mal desservies, la fourniture de services déterminés tels que la gratuité des appels d'urgence ou les contributions au Fonds pour l'accès et le service universels (UASF) ;

4.4 La définition d'une gamme de mécanismes de financement de l'accès et du service universels, y compris la création d'un Fonds pour le service universel (FSU) ;

4.5 L'introduction, du côté de l'offre, d'une combinaison d'interventions complémentaires et innovantes pour déployer l'infrastructure des TIC, étendre les réseaux des TIC et augmenter le financement des interventions d'accès afin de satisfaire les objectifs et les cibles de l'accès et du service universels, y compris par le biais de mécanismes « pay or play », d'incitations fiscales, d'introduction de partenariats public-privé (PPP) et de mesures facilitant la participation communautaire ;

4.6 L'introduction, du côté de la demande, d'une combinaison d'interventions complémentaires et innovantes pour stimuler la demande d'accès à l'infrastructure et aux réseaux des TIC et promouvoir l'adoption des services TIC, y compris le développement de points d'accès publics, de projets de connectivités dans les écoles, la promotion de l'e-santé et de l'e-administration, ainsi que l'appui au développement de contenu et d'applications locaux.

Article 5 : Obligations d'accès et de service universels (définition, suivi, exécution et sanctions)

5.1 L'imposition des obligations de service universel (OSU) aux opérateurs et les engagements en faveur de l'accès et du service universels par les licenciés peuvent être des outils de facilitation de l'extension de l'infrastructure et des réseaux TIC et de la promotion d'un accès équitable et abordable aux services TIC.

5.2 La législation prévoit les critères nécessaires lorsque les obligations varient d'un opérateur à l'autre, tels que la distinction entre les opérateurs dominants et les autres.

5.3 Les obligations liées à l'accès et au service universel sont détaillées de manière exhaustive dans chaque licence d'opérateur ou imposées à une catégorie définie de prestataires de service par la réglementation et publiées par l'agence de régulation désignée pour superviser leur application.

5.4 Sous réserve d'analyses poussées des besoins dans des circonstances clairement définies, la mise en œuvre des obligations et des engagements d'accès et de service universels peut bénéficier de l'appui du Fonds pour l'accès et le service universels (UASF).

5.5 L'avancement de l'exécution des obligations liées au service universel est détaillé de manière exhaustive et régulièrement communiqué par chaque opérateur à l'agence de régulation désignée.

5.6 L'avancement détaillé de l'exécution des obligations liées au service universel est régulièrement publié sur papier et en ligne par l'agence désignée responsable de ce suivi.

5.7 Des mécanismes d'exécution clairs et proportionnés sont en place pour le cas où un opérateur ne satisfait pas à ses obligations de services universel (OSU) ou à ses engagements en matière de contribution. Des mécanismes de résolution des litiges appropriés sont également prévus.

5.8 Les critères et les paramètres des obligations de service universel (OSU), leur mise en œuvre et leurs répercussions sont soumis à un processus périodique défini de révision publique conjointement à tous les intervenants.

Article 6 : Diversité des mécanismes de financement de l'accès et du service universels

6.1 La loi prévoit un éventail de mécanismes de financement pour encourager la fourniture de l'accès et du service universels, y compris les incitations et les subventions, les partenariats public-privé (PPP), le financement émanant du gouvernement et la création d'un Fonds pour le service universel.

6.2 La législation garantit que le financement ou les subventions fournis doivent être ciblés, déterminés et octroyés de manière transparente, non discriminatoire, peu coûteuse et neutre sur le plan concurrentiel.

6.3 La loi établit des accords de financement clairs et explicites pour appuyer l'accès et le service universels provenant de revenus sectoriels, de budgets gouvernementaux, d'agences de donateurs et des contributions au Fonds à des intervalles raisonnables, de préférence annuels.

6.4 Il peut être envisagé de fixer des tarifs supérieurs aux coûts pour des services de gros en vue de fournir un « appui » à l'accès et au service universels, à condition que lesdites subventions croisées soient neutres sur le plan concurrentiel et que les services ou l'infrastructure bénéficiaires de l'appui soient clairement précisés.

6.5 Le financement implicite des interventions d'accès et de service universels peut être envisagé, par le biais du paiement d'une compensation interopérateur, de taxes de déficit d'accès et d'autres sources indirectes.

6.6 Il est également possible d'envisager l'application de tarifs préférentiels ou remisés pour aboutir à un accès de qualité dans les écoles, les cliniques, les téléc centres et d'autres points d'accès communautaires ou pour les utilisateurs handicapés.

6.7 Lorsque le financement est octroyé à des opérateurs ou à des projets en vue d'étendre l'infrastructure TIC et d'augmenter l'accès aux services, cela doit être réalisé sur une base de « subventions intelligentes » afin d'encourager l'entrée sur le marché et de faciliter le déploiement initial d'infrastructure et de services, plutôt que de créer une dépendance sans fin vis-à-vis de ce type de financement.

Article 7 : Création et bonne gouvernance d'un Fonds pour l'accès et le service universels

7.1 La législation prévoit la création d'un Fonds pour l'accès et le service universels (UASF) parmi les méthodes de financement des interventions pour l'accès et le service universels. Cette décision doit se fonder sur une analyse des réalités du marché et un processus de consultation public conjointement aux intervenants.

7.2 La loi identifie clairement qui est responsable de la gestion et du fonctionnement du Fonds, de préférence le régulateur, et doit assurer l'indépendance de cette entité au moyen de dispositions réglementaires claires.

7.3 Les contributions au Fonds pour l'accès et le service universel (UASF) sont calculées sur un pourcentage des revenus des opérateurs concernés, payées à des intervalles raisonnables (de préférence annuels), complétées par des contributions de sources alternatives et collatérales.

7.4 Les rapports d'activité et les états financiers du Fonds d'accès et de service universels sont publiés, de préférence sur le site Web du Fonds.

7.5 Le Fonds pour l'accès et le service universels (UASF) est soumis à un audit annuel. Les rapports d'audit sont mis à la disposition du public.

7.6 Les dépenses du Fonds sont affectées en priorité aux points d'accès publics, aux télécentres, PME et micro-entreprises, coopératives ou à d'autres projets et interventions, sous réserve d'analyses soignées des besoins.

7.7 La sélection des projets individuels se fait dans le cadre d'enchères concurrentielles à subvention minimale.

Article 8 : Qualité de service

8.1 Les normes minimales de qualité de service (QS) prévues dans la licence ou la réglementation s'appliquent à tous les licenciés.

8.2 Les éléments de QS sont clairement précisés et référencés. Ils contiennent des composantes objectives et subjectives telles que définies régulièrement par l'UIT, y compris celles concernant la fourniture de service, les défaillances et les réparations, la qualité de service, l'évaluation de l'expérience client, la satisfaction des obligations de service universel (OSU) définies, comme la gratuité des appels d'urgence, la facturation, les réclamations et les dédommagements du client.

8.3 Des indices de référence existent en matière de QS pour tous les services concernés, y compris la téléphonie fixe et mobile, les services Internet et large bande et la radiodiffusion.

8.4 La conformité de l'opérateur en matière de points de référence et de normes de qualité de service (QS) fait l'objet d'une évaluation régulière, objective, détaillée et analysée. Les résultats sont rendus publics, de préférence sur le site Web du régulateur.

8.4 Les éléments, paramètres et points de référence en matière de qualité de service (QS) sont périodiquement révisés et mis à jour par le biais d'un processus de consultation publique des intervenants.

8.6 Des mécanismes de mise en œuvre clairs et proportionnés sont en place pour le cas où un opérateur ne satisfait pas aux normes de QS, de même que des mécanismes de résolution des litiges appropriés.

Article 9 : Politique de protection des consommateurs

9.1 Les dispositions de protection des consommateurs sont imposées par la législation et précisées dans la réglementation ou dans les licences des opérateurs. Elles sont contraignantes dans toutes les licences, largement publiées à l'intention des consommateurs et mises à disposition sur Internet.

9.2 Des exigences de protection des consommateurs existent pour tous les services concernés, y compris la téléphonie fixe et mobile, les services Internet et large bande et la radiodiffusion.

9.3 Les canaux de réclamation des clients sont clairement spécifiés, incombent à l'opérateur en première instance et comprennent des procédures par palier. Le régulateur est le dernier référent.

9.4 Les opérateurs doivent informer leurs clients et les consommateurs de leurs droits, ainsi que des canaux de réclamation et des niveaux d'autorité.

9.4 Le régulateur est responsable de la formation des consommateurs. Il doit informer les consommateurs de leurs droits et communiquer les informations nécessaires pour que ces derniers soient autonomes et responsables.

9.5 Les consommateurs sont régulièrement soumis à des enquêtes par une agence désignée, à propos de la qualité de service (QS), du niveau de satisfaction vis-à-vis de l'opérateur et de ses services, ainsi que des litiges. Les résultats de l'enquête sont rendus publics, y compris sur Internet.

9.6 Les paramètres et les exigences de protection des consommateurs sont périodiquement révisés et mis à jour par le biais d'un processus de consultation publique conjointement aux intervenants.

Article 10 : Conclusion

Les présentes lignes directrices relatives à l'accès et au service universels pour la SADC visent à aboutir à un accès large et équitable pour tous à l'infrastructure, aux services et au contenu en ligne des TIC, dans la région, conformément aux objectifs du Protocole.

Les présentes lignes directrices sont présentées aux États membres pour que le processus régional d'harmonisation politique soit renforcé et contribue à attirer des investissements locaux et étrangers, facilitant ainsi la création de ressources pour le développement de l'infrastructure, des services et du contenu des TIC, ainsi que le développement social et la croissance économique de la région SADC. Les présentes lignes directrices visent également à encourager l'application efficace des directives du protocole de la SADC à propos de la séparation des fonctions politiques, réglementaires et opérationnelles, en renforçant les pratiques de bonne gouvernance et en encourageant la concurrence.

Il est recommandé aux États membres d'examiner leur législation respective à la lumière des présentes lignes directrices.

Il est donc recommandé à la SADC de suivre constamment les avancées nationales quant à la mise en œuvre des présentes lignes directrices.

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