



Séminaire régional sur les coûts et les tarifs pour les pays membres du Groupe régional pour l'Afrique (SG3RG-AFR)

Maputo, Mozambique, 4-6 mai 2009

RAPPORT FINAL SUR LE SEMINAIRE

Carmen Prado-Wagner
Bureau de développement des télécommunications

1 Introduction

Le Séminaire sur les coûts et les tarifs pour les pays membres du Groupe régional de la Commission d'études 3 pour l'Afrique (SG3RG-AFR), organisé conjointement avec l'INCM (Instituto Nacional de Comunicações de Moçambique - Institut national des communications du Mozambique), s'est ouvert le 4 mai 2009. Soixante et un délégués de 23 pays y ont participé.

Le séminaire a été ouvert par M. Modibo Traoré, Président du Groupe SG3RG-AFR, M. Isidoro Pedro Da Silva, Président du Comité de l'INCM et Mme Asenath Mpatwa représentant l'UIT. Les Présidents du séminaire étaient M. Francisco Chate et M. Arlindo Zandamela de l'INCM.

2 Résultats

L'ordre du jour couvrait divers sujets dont l'examen avait été demandé lors du séminaire et de la réunion du Groupe TAF à Djibouti en 2008, plus précisément le large bande et l'accès universel dans la région, les politiques de réglementation et les aspects financiers. Les discussions ont été centrées sur les activités du BDT, en particulier sur le Programme 4 (Questions économiques et financières, y compris les coûts et les tarifs) compte tenu des priorités de la région.

Session 1: Externalités de réseau (NE)

Deux exposés ont été faits sur les externalités de réseau, le premier axé sur l'évolution des débats à l'UIT-T sur les externalités de réseau dans le domaine des télécommunications et le second sur l'application des externalités de réseau dans les pays en développement. Les orateurs ont défini la notion d'externalité de réseau, ont décrit les effets positifs et négatifs des externalités de réseau et parlé de la convergence des services de télécommunication, de l'incidence économique de l'harmonisation des externalités de réseau à l'échelle mondiale et du mécanisme y relatif et enfin de l'élaboration de l'Annexe 1 de la Recommandation D.156 relative aux externalités de réseau.

Les débats ont porté essentiellement sur les travaux entrepris par d'autres pays en la matière, en particulier les pays développés. A ce jour, seul le Royaume-Uni a réalisé des études sur les taxes de terminaison dans le service mobile et la possibilité de mettre en oeuvre les externalités de réseau et d'en évaluer l'incidence dans les pays en développement n'a pas encore fait l'objet d'études approfondies. Pendant les débats, il a été décidé de créer un groupe de travail qui élaborera, au besoin, des modèles ou des formules pour calculer le niveau d'une prime à l'externalité de réseau. Cette initiative qui fera l'objet d'une contribution du Groupe SG3RG-AFR sera soumise à la Commission d'études 3 pendant sa réunion qui se tiendra en Ouganda en septembre 2009.

Session 2: La largeur de bande internationale et ses différentes utilisations

L'orateur a fait le point de la situation dans la région en ce qui concerne la gestion de la largeur de bande, le processus de tarification et le contrôle des prix. La largeur de bande internationale a été définie comme étant le volume maximal de données transmises d'un pays vers les autres pays du monde. En l'état actuel des choses, la largeur de bande internationale est essentiellement utilisée pour l'acheminement du trafic Internet, les services de données et la mobilité.

D'importants projets de connectivité – installation de câbles sous-marins notamment – ont été lancés en Afrique; ils permettront d'ouvrir l'accès aux câbles sous-marins à la concurrence.

Il est essentiel que la concurrence s'exerce au niveau de la connectivité internationale et de l'accès aux passerelles internationales et aux passerelles Internet pour que le coût de la largeur de bande et le prix du large bande pour les consommateurs puissent baisser.

Session 3: Activités de l'UIT dans la région

L'orateur a fait un exposé sur l'organisation du Bureau de développement des télécommunications (BDT) de l'Union internationale des télécommunications (UIT). Il a mis en lumière les différentes activités que ce Bureau avait entreprises ainsi que la stratégie qu'il avait adoptée pour mettre en oeuvre le Plan opérationnel du Secteur conformément à sa mission et, enfin, s'est arrêté sur les initiatives régionales. Il a aussi passé en revue le programme global de l'UIT-D pour la région Afrique.

Session 4: Travaux de l'UIT sur large bande

L'orateur a décrit la corrélation entre accès universel et large bande. Il a mis l'accent sur les mesures que pourrait prendre le régulateur pour promouvoir le large bande et l'accès universel en se fondant sur les lignes directrices issues du Colloque mondial des régulateurs de 2004, relatives à de bonnes pratiques pour la promotion du large bande à faible coût.

Les débats ont porté sur les travaux entrepris par le BDT dans ce domaine ainsi que sur l'importance du rôle que joue la téléphonie mobile dans la fourniture de l'accès universel. Les participants ont fait observer qu'il était important d'étudier la situation du large bande en Afrique ainsi que l'incidence de l'utilisation de cette technologie sur le coût des services de télécommunication. Ces études devraient tenir compte des mesures à prendre pour réaliser les analyses de marché et de faisabilité nécessaires pour mettre en oeuvre le large bande dans les zones rurales. Deux études, l'une sur un projet de réseau hertzien large bande et l'autre sur la téléphonie IP ont également été présentées.

Session 5: Large bande et accès universel dans la région, réglementation et questions financières

La session a été divisée en deux parties; d'abord un aperçu général des questions techniques, réglementaires et financières liées au large bande, puis un débat sur l'expérience des pays d'Afrique dans le domaine du large bande et de l'accès universel.

Les participants ont cherché à définir la meilleure stratégie pour faire baisser le coût de mise en oeuvre du large bande en Afrique et le rendre abordable pour tous. Il est essentiel que les opérateurs étudient le rapport coût-bénéfice avant d'investir dans les zones rurales et isolées. Fort heureusement, les projets d'installation de câbles sous-marins en Afrique devraient permettre de résoudre les problèmes liés à la connectivité internationale.

Au cours du débat, les participants ont donné des détails sur la situation spécifique de leur pays. La plupart des pays déploient actuellement le large bande par l'intermédiaire des réseaux fixes ou mobiles mais ils ne disposent pas encore de cadres de réglementation pour ce type de service. Plusieurs pays ont indiqué qu'ils réglementent la qualité de service et la gestion du spectre. Il a été proposé que les autorités de réglementation encouragent le partage des infrastructures car ainsi on

pourra réduire les coûts grâce aux économies d'échelle réalisées. La question de l'accès aux pays enclavés a elle aussi été examinée et il a été proposé que ces pays collaborent entre eux pour trouver une solution au niveau régional. Quelques questions sont restées sans réponse: Comment les autorités de réglementation peuvent-elles réglementer le large bande? Comment déterminer le prix des services large bande pour ensuite les réglementer? Comment les autorités de réglementation peuvent-elles obtenir des données sur les coûts auprès des opérateurs?

Session 6: Stratégie de l'UIT-D en ce qui concerne la modélisation des coûts

Pendant l'exposé sur la stratégie de l'UIT-D relative à la modélisation des coûts, il a été fait observer que la plupart des pays d'Afrique n'utilisaient pas le modèle COSITU (ce qu'ont fait ressortir les résultats de l'enquête sur l'utilisation de ce modèle) et ne disposaient pas non plus d'un modèle de coûts spécifique pour calculer les tarifs de certains services de télécommunication (plus précisément SMS, MMS et services d'itinérance). Certains éléments essentiels ont été présentés et examinés au cours de cette session:

- Un nombre d'organisations internationales et d'autres entités (par exemple la Banque mondiale, l'Union européenne) proposent, gratuitement ou à bas prix, d'autres modèles de coûts en plus du modèle COSITU mais les régulateurs utilisent très peu ces modèles, essentiellement en raison des actions en justice que peuvent intenter les sociétés réglementées.
- De nombreuses autorités de réglementation ont préféré engager des consultants pour élaborer des modèles de coûts personnalisés. Ces modèles sont mieux adaptés aux besoins du pays et, par ailleurs, les consultants, aux termes de leur mandat, sont tenus de défendre les résultats obtenus avec ces modèles, en cas de contestations juridiques.
- Les modèles de coûts personnalisés sont relativement onéreux et dépassent de beaucoup les ressources de l'UIT.
- Compte tenu de son mandat, de sa composition et de ses ressources, l'UIT n'est pas en mesure d'étayer juridiquement son modèle de coût ou de calculer des tarifs qui peuvent être assimilés ou interprétés comme des "tarifs approuvés UIT".
- Dans cette optique et après de longues discussions, à l'UIT, avec les experts du modèle COSITU, des spécialistes des coûts et surtout les Etats Membres de l'UIT à travers les réunions des commissions d'études de l'UIT-D, il a été décidé de publier le code source du modèle COSITU et de le mettre à la disposition des autorités de réglementation pour que les Etats Membres de l'UIT qui utilisent actuellement ce modèle de coût puissent l'adapter aux conditions particulières de leur pays.
- L'UIT-D travaille actuellement sur un projet en vue de publier (sur un site web protégé) tous les fichiers et matériels logiciels. Ce site web ne pourra être consulté que par les autorités de réglementation et les organisations régionales et il sera protégé par un système de mots de passe et de noms d'utilisateur. En outre, si les régulateurs qui utilisent actuellement ce modèle de coûts élaborent une nouvelle version, il sera possible de la partager avec tous les régulateurs intéressés.
- L'UIT-D a également défini les objectifs et les aspects techniques de mise à niveau du modèle COSITU; ils seront également disponibles à condition que la nouvelle version soit partagée avec tous les régulateurs intéressés ou d'accès libre pour tous ces régulateurs.

- En ce sens, l'UIT-D, compte tenu de son travail en ce qui concerne le calcul des coûts, est le mieux à même d'aider les membres à renforcer leurs capacités en matière de calculs de coûts afin que les régulateurs et les décideurs puissent effectuer leurs propres calculs de coûts en s'appuyant sur leur propre stratégie en matière de coûts après avoir suivi une formation approfondie sur l'élaboration de modèles de coûts destinée aux spécialistes des coûts des autorités nationales de réglementation.
- Le BDT travaille actuellement également à l'élaboration de lignes directrices sur la modélisation des coûts qui seront bientôt diffusées avec le kit pratique sur la réglementation des TIC, donc le Module 2: Concurrence et réglementation des prix (ICT Regulation Toolkit).
- Certains des délégués ont présenté la situation dans leur propre pays et les problèmes rencontrés en ce qui concerne le calcul des tarifs basés sur les coûts.
- Les Centres d'excellence continueront de fournir une formation ainsi qu'une assistance directe aux pays d'Afrique pour la modélisation des coûts et le modèle COSITU. En coopération avec l'ESMT et Afralti, l'UIT-D organisera, à l'intention des autorités nationales de réglementation, deux formations pour experts sur la modélisation des coûts; elles se tiendront respectivement au Lesotho (juillet 2009) pour les pays anglophones et au Sénégal (décembre 2009) pour les pays francophones.
- Pendant la réunion SG3RG-AFR, certains pays ont indiqué que des changements importants étaient intervenus après la mise en oeuvre du modèle, la conséquence étant que le modèle ne pouvait plus être utilisé sous sa forme actuelle mais qu'il pourrait toutefois, s'il est mis à jour, être utilisé dans l'avenir, par exemple pour mettre en oeuvre le modèle LRIC (coûts marginaux à long terme).
- On a également relevé l'utilité du site "Un Oeil sur les TIC" du site T-REG et du kit pratique de réglementation des TIC.

Session 7: Aspects réglementaires et financiers des services de télécommunication

L'orateur a centré son exposé sur la réglementation de la tarification de détail et des tarifs de gros, compte tenu du calcul et de l'application des tarifs ainsi que des différentes méthodes. La question de la réglementation de la tarification de détail pour les utilisateurs finals et des prix de gros pour l'interconnexion et l'accès a été examinée à la lumière des taxes de terminaison et des taxes d'origine des appels pratiquées entre opérateurs. L'orateur a également présenté les problèmes liés au calcul des prix de gros pour les services assurés sur des réseaux de prochaine génération et a relevé que le régulateur pouvait s'appuyer sur la réglementation pour mettre en place des mesures d'incitation encourageant la concurrence, en utilisant des éléments adaptables. Le calcul du coût du capital est de plus en plus complexe du fait de la crise financière mondiale actuelle (en raison des variations du rendement du capital fonction du marché international du secteur des télécommunications).

Des études de cas du Bangladesh, de la Malaisie, du Maroc et du Kenya ont été examinées. Les participants se sont dits préoccupés par la crise financière mondiale et se sont demandé comment les régulateurs pourraient élaborer une stratégie saine pour y faire face. Le secteur des télécommunications est fort heureusement plus stable que les autres secteurs et même s'il continue de progresser dans toutes les régions, gérer la situation reste un problème épineux pour les régulateurs et les opérateurs.

Les participants se sont aussi interrogés sur la segmentation des services et sur les différents barèmes que les opérateurs appliquent aux différentes couches de la population. Les régulateurs devraient être très attentifs à ce point.

Session 8: Afralti – Harmonisation au sein des autorités nationales de réglementation, de la modélisation des coûts et des tarifs afin d'accroître la pénétration des TIC dans l'intérêt du développement économique des pays de la SADC

Il s'agissait de proposer une initiative au niveau sous-régional (pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)) pour harmoniser les méthodes et les techniques de calcul des coûts. La SADC, par l'intermédiaire de la CRASA (Association des régulateurs des communications de l'Afrique australe), a élaboré des lignes directrices relatives à de bonnes pratiques en matière de réglementation afin d'améliorer la capacité d'action des Etats Membres. Il a été recommandé à Afralti de réaliser une enquête afin de demander aux pays le type d'assistance dont ils avaient besoin en ce qui concerne l'établissement des coûts et ainsi de définir clairement l'objet de cette initiative.

Session 9: Incidence de l'utilisation d'une unité monétaire dans les échanges internationaux

Toutes les activités se rapportant aux télécommunications internationales sont régies par le Règlement des télécommunications internationales (RTI), lequel dispose qu'en l'absence d'accords entre opérateurs et/ou fournisseurs de services, l'unité monétaire employée pour le paiement des taxes de répartition pour les services internationaux de télécommunication est le droit de tirage spécial (DTS), tel qu'il est défini par le Fonds monétaire international (FMI), ou le franc-or. Or, la plupart des opérateurs, en particulier les opérateurs de téléphonie sur Internet, ne respectent pas cette disposition et effectuent leurs paiements internationaux en monnaie locale (généralement dollar USD), ce qui affecte les recettes de leurs homologues en Afrique.

Il est recommandé aux autorités de réglementation de respecter ces procédures et d'essayer de trouver des solutions aux niveaux national et régional pour éviter toute perte de recettes lors de ces échanges.

Session 10: Résultats des travaux du BDT concernant la Question 12-2/1 – Politiques tarifaires, modèles tarifaires et méthodes de détermination des coûts des services assurés sur les réseaux de télécommunication nationaux, y compris les réseaux de prochaine génération

Le projet de rapport final sur la Question 12-2/1 (Commission d'études 1 de l'UIT-D) a été présenté. Plusieurs points ont été examinés dans ce rapport: 1) nécessité de poursuivre tous les travaux sur les modèles de coûts et sur la réglementation des positions dominantes, entrepris pendant la période 2002-2006; 2) nécessité d'étudier les incidences financières et tarifaires du partage de site pour les services mobiles terrestres; 3) nécessité d'étudier les aspects économiques des projets d'investissement dans les réseaux NGN des opérateurs de télécommunication; et 4) nécessité d'étudier les modèles de coûts utilisés pour la tarification des nouveaux services offerts sur les réseaux NGN.

Il a été suggéré de revoir la partie relative au partage de site. Ce type de partage devrait être assimilé à un partage des infrastructures car il concerne non seulement le site mais aussi les équipements, les installations et d'autres ressources. Il conviendrait de tenir compte dans ce rapport des résultats du Colloque mondial des régulateurs de 2008 ainsi que des lignes directrices relatives à de bonnes pratiques en matière de stratégies novatrices de partage des infrastructures susceptibles de promouvoir un accès abordable pour tous.

Session 11: Centres d'excellence – Proposition de renforcement des capacités dans la région

Comme cela avait été demandé l'an dernier pendant la réunion du Groupe TAF à Djibouti, des représentants des deux Centres d'excellence en Afrique, à savoir Afralti pour les pays anglophones et l'ESMT pour les pays francophones, ont participé au séminaire et à la réunion du Groupe SG3RG-AFR afin de présenter leur programme de cours ainsi que leurs projets de mise en place d'un réseau durable d'instituts de formation et d'enseignement sélectionnés pouvant proposer une formation spécialisée de haut niveau aux décideurs, aux régulateurs et aux dirigeants des entreprises et des fournisseurs de services TIC.

3 Activités de suivi

Pendant le séminaire, les représentants des pays ont demandé que l'UIT-D présente l'année prochaine les lignes directrices relatives à la modélisation des coûts qui sont actuellement élaborés dans le cadre du kit pratique sur la réglementation des TIC.

Au cours du débat sur la modélisation des coûts qui a eu lieu pendant la réunion du Groupe SG3RG-AFR, il a été convenu qu'un groupe de travail examinerait plus avant la question et formulerait des recommandations concernant les travaux futurs sur le modèle COSITU et d'éventuels autres modèles de coûts. Plusieurs thèmes d'étude bien précis ont été proposés, notamment comment obtenir les données requises auprès des opérateurs et comment élaborer des principes généraux pour les modèles de coûts. Le Zimbabwe assurera la présidence de ce groupe qui sera composé de représentants de tous les pays intéressés, notamment la Côte d'Ivoire, le Sénégal, la République sudafricaine, le Togo, l'Ouganda et la Zambie.

Le Groupe a demandé à l'UIT-D de continuer à apporter son assistance aux pays de la région qui utilisent le modèle COSITU, en particulier s'ils souhaitent utiliser le code source pour élaborer une nouvelle version.

Tous les exposés faits pendant ce séminaire ainsi que les résultats et la liste des participants sont disponibles à l'adresse: <http://www.itu.int/ITU-D/finance/work-cost-tariffs/events/tariff-seminars/Maputo-09/index.html>.

Le Président du Groupe SG3RG-AFR a remercié le BDT pour la tenue de ce séminaire et a demandé qu'il soit organisé chaque année.
