

Commission de régulation des télécommunications de la Jordanie

Contribution à la consultation organisée dans le cadre du Colloque mondial des régulateurs de 2007

En prenant comme modèle chacun des éléments énumérés par l'UIT dans sa lettre d'invitation en date du 14 novembre 2006, il est possible d'identifier les principaux points réglementaires suivants à examiner, à savoir:

1.1 Accès

Le concept de réseau NGN employé par l'UIT s'applique à la fois aux réseaux d'accès et aux réseaux de base pour les solutions techniques fixes et mobiles. Il faudrait donc examiner tous les différents types de régulation en matière d'accès qui concernent les entreprises, de même que les décrets de désignation éventuels relatifs à l'origine ou à la terminaison de l'appel. La prédominance accrue de techniques nouvelles offrant des solutions d'accès local telles que les lignes métalliques, les fibres optiques et les technologies hertziennes transforme la perception du réseau d'accès local, d'où la nécessité de revoir la notion de dégroupage. L'accès était naguère considéré comme le "goulet d'étranglement", mais cela ne devrait plus être forcément le cas avec les réseaux NGN.

1.2 Concurrence

La mise en oeuvre des réseaux NGN au sens où l'entend l'UIT-T entraînerait incontestablement une intensification de la concurrence au niveau des services. La suppression des contraintes techniques au niveau des couches service et transport permet d'ouvrir le marché aux acteurs non traditionnels. Toutefois, le marché des télécommunications est souvent strictement réglementé, alors que l'Internet l'est peu, voire pas du tout. On pourrait certes dire que les solutions de réglementation *ex post* qui ont été imposées en matière de concurrence par suite de l'inefficacité du marché dans le secteur des télécommunications restent valables et transposables sur le marché de l'Internet, mais il n'en va pas forcément de même de la réglementation *ex ante*. En conséquence, il faudrait réexaminer la réglementation *ex ante* compte tenu de l'évolution de la définition du marché qui pourrait résulter de la convergence entre le marché des télécommunications et celui de l'Internet.

1.3 Sensibilisation/protection du consommateur

Il est intéressant de noter que la convergence pourrait conduire à une plus grande sensibilisation du consommateur, mais aussi à une multiplication des problèmes de protection, d'où la nécessité d'examiner la question sous ses différents angles, qu'il s'agisse de la protection des données personnelles, de la protection des mineurs et de la protection des utilisateurs finals contre les atteintes à la vie privée ou les médias non sollicités. L'omniprésence des réseaux IP dans l'ensemble des réseaux de base et d'accès impose par ailleurs d'autres limites qu'il convient de prendre en compte. Il faut donc sensibiliser davantage le consommateur aux limites que peuvent avoir les réseaux NGN tant sur le plan de la qualité de service que sur celui de l'accès aux services d'urgence. Il faut aussi collaborer avec les opérateurs et les fournisseurs de services, pour qu'ils prennent les mesures nécessaires afin de réduire les risques d'atteinte à la vie privée, tout en renforçant les moyens de déceler l'origine des messages non sollicités. Plus les réseaux NGN se généraliseront, plus il sera nécessaire de renforcer la régulation et les législations applicables au cybercommerce et à la cybercriminalité, notamment dans les pays en développement, qui n'ont pas bénéficié des législations *anti-trust* et sur la concurrence élaborées depuis plus d'un siècle dans les pays développés.

1.4 Interconnexion

L'interconnexion demeurerait la pierre angulaire de la régulation, encore que le concept de réseaux NGN pose un certain nombre de problèmes qu'il faudra résoudre. Lorsqu'on définira les marchés économiques ou les marchés pertinents, le passage des réseaux traditionnels aux réseaux NGN risque fort de remettre en question toutes ces définitions. Par ailleurs, le fait de dissocier la couche "transport" de la couche "service" favorise la convergence vers un seul et même point des points d'interconnexion pour différents services qui étaient reconnus jusqu'à présent, si bien que le nombre de points d'interconnexion devrait lui aussi varier considérablement. En conséquence, non seulement le nombre d'interconnexions sera moindre, mais il se peut aussi que les emplacements physiques soient différents, ce qui soulève la question de savoir comment gérer la transition d'un point de vue réglementaire. Le concept d'équivalence que British Telecom (BT) a appliqué au Royaume-Uni en vue de la transition vers son réseau du XXI^e siècle ("21st Century Network" - 21CN) semble fournir la réponse à cette question.

Dans l'environnement des réseaux NGN placé sous le signe de la convergence, l'interconnexion sera vraisemblablement assurée sur des réseaux IP et la qualité de bout en bout sera d'autant plus difficile à gérer qu'on utilise aujourd'hui plusieurs protocoles pour l'établissement de priorités et la réservation de ressources, qui ne font l'objet d'aucune norme technique précise. L'interconnexion de données sera plus complexe que l'interconnexion de la voix, car la nature du contenu variera sensiblement, passant d'un contenu statique simple à un contenu interactif ou vidéo. Il faudra donc concevoir une structure à plusieurs niveaux pour tenir compte de ces variations des besoins et des différences de coûts qui pourraient en résulter.

1.5 Investissement

Les régulateurs doivent soigneusement examiner leurs décisions en matière d'investissement avant d'adopter une réglementation qui pourrait être considérée comme asymétrique en faveur de l'opérateur historique. Les opérateurs en place chercheront en général à mettre à niveau leurs réseaux pour que la capacité de leurs réseaux de transport de base soit adaptée aux exigences du réseau d'accès et continueront d'investir pour moderniser leur infrastructure technique en place. On pourrait donc dire que, d'une manière générale, ces décisions en matière d'investissement privilégieront le déploiement des technologies les plus récentes, réduisant ainsi les risques liés aux investissements dans les techniques relatives aux réseaux NGN. S'il est évident d'un point de vue réglementaire qu'il faut encourager l'investissement, on ignore encore quelle sera la solution la mieux adaptée pour les réseaux en place, notamment les réseaux SMP. Il faudrait peut-être procéder à des ajustements du coût moyen pondéré du capital (WACC) pour certains investissements, au risque de créer une réglementation asymétrique et de décourager l'investissement de la part d'autres fournisseurs de services, notamment dans le réseau d'accès.

1.6 Octroi de licences

D'autres problèmes se posent lorsque les processus d'octroi de licences pour la radiodiffusion et les télécommunications demeurent séparés, en ce sens que les opérateurs ont besoin de plusieurs licences et risquent d'être assujettis aux règles et règlements de plusieurs instances de régulation. Il faut donc revoir la structure de l'environnement réglementaire et commencer à mettre en place des instances de régulation issues de la convergence lorsque cela n'est pas encore le cas.

1.7 Tarification

Si le processus de fixation des prix de détail est lié, d'une manière ou d'une autre, au coût de la fourniture du service, on peut raisonnablement supposer que le déploiement de réseaux NGN fera baisser les prix à la consommation. En l'absence de contrôle des prix de détail en fonction des coûts, le marché doit s'en remettre à la concurrence pour faire baisser les prix afin qu'ils se rapprochent des coûts. Deux thèses s'affrontent sur la manière dont la concurrence évoluera et sur l'origine de cette évolution. Il est évident qu'une forte concurrence devrait s'instaurer entre les services fondés sur un réseau d'accès ouvert, les seules limites aux produits et services potentiels étant l'innovation et la création et non plus les contraintes techniques, mais cela n'apparaît pas de façon aussi évidente en matière de concurrence au niveau des infrastructures.

1.8 Qualité de service

Dans la plupart des pays appliquant une réglementation, la qualité de service est bien établie et de nombreux régulateurs ont déclaré qu'ils ne privilégiaient aucune technologie par rapport à une autre. Il faudrait donc théoriquement maintenir les mesures relatives à la qualité de service qui sont appliquées actuellement à la téléphonie, quelles que soient les techniques utilisées pour fournir le service. Toutefois, on a rarement suivi une telle démarche et la téléphonie sur Internet (VoIP) a fait l'objet d'une approche plus souple, étant donné qu'il est plus difficile d'assurer les mêmes niveaux de qualité de service que ceux qui existent dans une configuration traditionnelle de commutation en mode circuit. Toutefois, la technologie IP est appelée à s'imposer sur le long terme, ce qui pourrait avoir des répercussions importantes pour l'avenir, notamment une baisse générale du niveau de qualité. Pour remédier à ce problème, on pourrait permettre au consommateur de choisir son fournisseur de services en fonction de la qualité offerte, ou même de créer un système de "niveaux" de qualité de service selon lequel le consommateur choisirait la qualité de service et paierait en conséquence. Quelle que soit la solution retenue - maintenir les obligations imposées actuellement en matière de qualité de service ou permettre des formules plus souples - il est indispensable de mener une campagne de sensibilisation visant à tenir dûment informé l'utilisateur final et de faire en sorte que le régulateur publie des rapports comparatifs sur la qualité de service.

1.9 Accès/service universels

Le service et l'accès universels poseront toujours des problèmes sur le double plan politique et commercial. Bien que le service universel ait toujours relevé de l'opérateur historique de téléphonie fixe, l'utilisation des techniques hertziennes montre de plus en plus que l'accès universel est plus viable commercialement que les solutions fondées sur l'accès fixe. Ainsi, la viabilité du déploiement des technologies Wi-Max dans les zones rurales à faible revenu a suscité un vaste débat entre opérateurs et régulateurs. Certains font valoir que ces technologies ne sont pas commercialement viables et qu'une telle obligation, si elle devait être imposée, devrait s'accompagner d'un fonds de compensation. Sur certains marchés comme celui de l'Inde, on a constaté que la demande était plus forte que prévu dans certaines zones pourtant jugées peu rentables, et que les utilisateurs finals choisissaient en toute connaissance de cause la manière de dépenser leur revenu disponible, ce qui semble indiquer qu'il existe peut-être des marchés inexploités sur lesquels les consommateurs sont prêts à moduler leurs dépenses pour obtenir des services dans lesquels ils perçoivent un intérêt ou une valeur. Il est donc primordial d'établir les mécanismes de financement de l'accès universel de manière à tenir compte de la demande latente, plutôt que de perpétuer les modèles existants ou même de créer des fonds lorsque cela n'est pas nécessaire.