

FINAL

Lignes directrices sur les bonnes pratiques relatives à des stratégies novatrices de partage des infrastructures visant à favoriser un accès économiquement abordable pour tous

Au cours de la dernière décennie, le secteur mondial des télécommunications a connu une première vague de réformes qui s'est traduite, dans la plupart des pays, par la création d'un régulateur, l'ouverture à la concurrence de certains services, voire de tous, et une privatisation, au moins partielle, des opérateurs historiques (entre autres mesures). Il en est résulté un boom sans précédent des services vocaux mobiles dans les pays en développement. Toutefois, malgré ces avancées impressionnantes, une grande partie de la population mondiale n'a toujours pas accès aux services téléphoniques et très peu d'habitants des pays en développement ont accès à des services multimédias large bande, y compris l'Internet. Les régulateurs du monde entier voient dans le partage des infrastructures un outil pour favoriser le déploiement des infrastructures, en particulier les dorsales IP et les réseaux d'accès large bande. Aujourd'hui, une deuxième vague de réformes réglementaires s'impose.

Nous, régulateurs participant au Colloque mondial des régulateurs 2008, avons défini et proposé des lignes directrices sur les bonnes pratiques relatives à un partage novateur des infrastructures et des stratégies de libre accès visant à favoriser un accès large bande économiquement abordable.

A Promouvoir un environnement propice

1) Un cadre réglementaire adapté

Nous sommes conscients qu'il faut mettre en place un cadre réglementaire adapté afin d'encourager l'accès large bande y compris l'accès à l'Internet et permettre ainsi le développement de la concurrence non seulement au niveau des services mais aussi à celui des infrastructures, ainsi que l'arrivée sur le marché national de nouveaux acteurs.

Certaines options de partage peuvent offrir des avantages bien précis alors que d'autres pourraient comporter des risques, en particulier celui de freiner la concurrence, et ces avantages et ces risques doivent être soigneusement pesés au cours de l'élaboration de la stratégie de réglementation la mieux adaptée, compte tenu des spécificités de chaque pays.

Dans cette optique, les régulateurs reconnaissent qu'il est important d'organiser des consultations publiques sur les diverses stratégies et réglementations relatives au partage des infrastructures, auxquelles participeront toutes les parties prenantes.

2) Des incitations à la concurrence et à l'investissement

Nous sommes conscients des avantages que peut apporter le partage des infrastructures, qu'il soit obligatoire ou facultatif, dans les cas où il ne décourage pas la concurrence et l'investissement qu'il faut stimuler. Nous sommes d'avis que l'offre d'installations partagées ne doit pas favoriser tel ou tel fournisseur de services ou tel ou tel type de service.

Lorsque le déploiement, la gestion et la maintenance en commun de certaines installations (par exemple, l'utilisation partagée des pylônes) sont susceptibles de diminuer les dépenses d'équipement et de fonctionnement, le partage peut être à l'origine de gains d'efficacité à long terme, ce qui peut inciter à investir davantage dans des produits et des services novateurs, et, en fin de compte, peut bénéficier aux consommateurs.

Nous reconnaissons qu'il est important de mettre en place une politique réglementaire qui ne restreigne pas le nombre de concurrents sur le marché déployant leurs propres installations indépendantes et qui encourage le libre accès à la capacité et aux passerelles internationales (par exemple, aux services de colocalisation et de connexion au niveau des stations d'atterrissage des câbles sous-marins).

Nous sommes convaincus que la création de points d'échange Internet permettrait aussi aux fournisseurs de services Internet désireux de s'implanter sur le marché de bénéficier d'un accès partagé à la capacité large bande nationale et internationale, à un prix plus abordable.

B Des stratégies et des politiques réglementaires novatrices visant à encourager le partage des infrastructures

Nous reconnaissons également que la réussite du partage des infrastructures peut être favorisée par l'élaboration d'obligations et de politiques réglementaires, notamment dans les domaines suivants:

1) Modalités et conditions raisonnables

Il est important, pour mettre en oeuvre ce partage des infrastructures, de tenir compte de la nécessité de protéger la valeur des investissements existants dans les infrastructures et les services. Les modalités et conditions applicables, notamment aux prix, ne devraient toutefois pas constituer un obstacle artificiel à ce partage.

2) Détermination des prix

La politique de détermination des prix pour l'utilisation partagée des installations devrait envoyer les bons signaux économiques aux acteurs présents sur le marché et les aider à prendre des décisions "d'achat ou de construction" commercialement justifiées (par exemple, est-il plus raisonnable de fournir soi-même les installations ou de louer des installations existantes). Dans le même temps, cette politique devrait prévoir des éléments incitant à investir dans les infrastructures (rendement raisonnable des investissements) sans pour autant constituer un obstacle artificiel à l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché. La fixation des prix à l'issue de négociations commerciales devrait être la règle sauf si position dominante sur le marché.

3) Utilisation efficace des ressources

Les ressources qu'il ne serait pas rationnel de multiplier, telles que les pylônes, les conduits et les droits de passage, peuvent être utilisées en partage pour des installations qui ont une même finalité, ce qui permet une utilisation optimale, selon l'ordre d'arrivée des demandes, en fonction des accords commerciaux et à des prix équitables.

4) Ressources limitées

On pourrait encourager l'utilisation en partage des bandes de fréquences, pour autant que les brouillages soient limités. Le partage du spectre peut être mis en oeuvre sur la base d'un espacement géographique, temporel ou fréquentiel.

5) Octroi de licences

Les régulateurs pourraient envisager d'octroyer des licences ou des autorisations à des acteurs sur le marché fournissant uniquement des éléments de réseau passifs, mais qui ne se livrent pas concurrence pour desservir les utilisateurs terminaux, par exemple les entreprises de construction de pylônes pour la téléphonie mobile, les entreprises de services publics disposant de droits de passage et les fournisseurs d'installations de raccordements à fibre optique.

6) Conditions de partage et d'interconnexion

Les régulateurs reconnaissent que le partage des infrastructures ne peut exister que dans des conditions de neutralité, de transparence, d'équité et de non-discrimination; ils reconnaissent en outre que l'on peut, dans le cadre des régimes d'interconnexion, veiller à ce que tous les opérateurs détenteurs de licence soient autorisés à s'interconnecter, ainsi qu'encourager le partage des installations essentielles et garantir que la sécurité du réseau et la qualité de service ne sont pas compromises.

7) Création d'un guichet unique pour le partage des infrastructures

Cette mesure faciliterait la coordination des travaux d'excavation et de pose de conduits entre les fournisseurs de services de télécommunication, ainsi qu'entre ces derniers et les fournisseurs d'autres services publics.

Les régulateurs reconnaissent le rôle fondamental que pourraient jouer les collectivités locales dans la promotion de l'accès large bande et le développement de la concurrence, ainsi que l'importance d'une étroite coopération, pour simplifier les procédures administratives et faire en sorte qu'il soit répondu dans les meilleurs délais aux demandes de partage d'infrastructures.

8) Amélioration de la transparence et du partage de l'information

Les régulateurs reconnaissent qu'il faut prévoir des procédures transparentes pour faciliter le partage des infrastructures; par ailleurs, les acteurs sur le marché ont besoin de savoir sur quoi peut porter ce partage, selon des modalités et des conditions clairement fixées afin d'éviter des actes déloyaux. Les régulateurs pourraient exiger que soient publiées sur les sites web des informations détaillées sur les infrastructures, existantes et en projet, susceptibles d'être partagées par d'autres prestataires de services, par exemple en ce qui concerne l'espace disponible dans les conduits existants, les projets de déploiement ou de modernisation des réseaux et l'interconnexion.

9) Mécanismes de règlement des différends

Nous sommes convaincus que les régulateurs devraient mettre en œuvre les moyens exécutoires nécessaires pour garantir l'adoption et le respect des réglementations applicables au partage des infrastructures. Dans la mesure où une relation de partage des infrastructures entre fournisseurs de services met en jeu des éléments de coopération, mais aussi de concurrence, les régulateurs reconnaissent qu'il faut envisager en priorité des mécanismes simplifiés de règlement rapide des différends pour encourager une sortie de conflit négociée, tout en conservant la certitude de pouvoir, au besoin, recourir à une décision judiciaire.

10) Accès universel

Afin d'encourager le partage des infrastructures à l'appui des objectifs d'accès universel, les régulateurs peuvent envisager des mesures incitant les fournisseurs de services à partager les infrastructures, dans le cadre des efforts qu'ils déploient dans les zones rurales et mal desservies. Il peut s'agir, par exemple, de dérogations réglementaires (étant entendu que ces dérogations n'aboutissent pas à une nouvelle monopolisation du marché et ne restreignent pas indûment le choix du consommateur) ou de la fourniture de subventions financières, compte tenu de la nécessité d'éviter autant que possible de fausser la concurrence.

11) Partage avec d'autres acteurs sur le marché et d'autres secteurs

Les régulateurs reconnaissent en outre qu'il faut encourager le partage, non seulement à l'intérieur du secteur des télécommunications/TIC et de la radiodiffusion, mais aussi avec d'autres industries utilisatrices des infrastructures (par exemple, services du gaz et de l'électricité, approvisionnement en eau, assainissement, etc.). Avec le progrès technologique, il peut être utile d'encourager la mise en place (avec d'autres acteurs sur le marché et d'autres secteurs) d'infrastructures communes, ce qui

assure des possibilités d'accès méthodique aux canalisations et conduits (par exemple, pour la pose de câbles à fibres optiques), afin de répartir les coûts des travaux de génie civil entre les fournisseurs de services et de réduire les perturbations du trafic urbain. Une telle mesure serait aussi bénéfique pour l'environnement (y compris sur le plan esthétique), en particulier parce qu'elle permettrait de réduire le nombre de tours et pylônes utilisés pour la téléphonie mobile.

12) Harmonisation des pratiques réglementaires

Les régulateurs reconnaissent la nécessité d'une harmonisation suffisante, au niveau international et régional, pour assurer une large diffusion des politiques réglementaires constituant des bonnes pratiques sur le partage et les organisations régionales ont un rôle important à jouer à cet égard. Cela est encore plus important dans les zones où un problème de réglementation précis a d'importantes répercussions transfrontières et ne peut donc pas être traité par le régulateur d'un seul pays.
