

# Projet de marché commun ouest-africain:

Harmonisation des politiques  
régissant le marché des TIC  
dans l'espace UEMOA-CEDEAO

Accès/Service universel



Union Européenne



## **Accès universel et le service universel**

Dans le cadre du projet de l'UIT/CE destiné à soutenir la constitution du marché TIC intégré en Afrique de l'Ouest (CEDEAO/UEMOA), les meilleures pratiques et directives concernant différents aspects des TIC ont été identifiées et développées. Lors de la première phase, des ateliers de validation ont été organisés en 2004 sur les aspects de réglementation suivants: l'interconnexion, l'accès/service universel, l'attribution de licences, le numérotage et la gestion du spectre. Suite à ces ateliers, les commentaires des participants ont été pris en compte et les documents révisés pour que la CEDEAO/UEMOA puisse disposer d'un cadre régulateur défini au mieux pour les pays membres dans l'ère de la société de l'information.

La première version du rapport sur l'accès/service universel a été établie par M. Abossé Akue-Kpakpo et présentée lors de l'Atelier de validation accès/service universel à Abuja (Nigéria), du 28 au 30 septembre 2004. Le rapport a été révisé et mis à jour par Mme Mandla Msimang. Le présent document sera présenté aux pays membres de la CEDEAO/UEMOA pour approbation finale.

# Accès/Service universel

## TABLE DES MATIERES

	<b>Page</b>
1 INTRODUCTION .....	1
1.1 Contexte de l'étude .....	2
1.2 Les grandes lignes du rapport.....	2
2 CHAMP D'APPLICATION ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE D'ACCÈS/SERVICE UNIVERSEL.....	4
2.1 Réforme du marché: contexte international .....	4
2.2 Principes essentiels: l'Organisation mondiale du commerce.....	6
2.3 Réforme de la législation pour faciliter l'accès/service universel .....	6
2.4 Réforme institutionnelle pour faciliter l'accès/service universel.....	7
2.5 Attention à la différence: Distinction entre différentiel d'efficacité du marché et différentiel d'accès effectif.....	8
2.5.1 Définition des limites du marché dans les pays en développement .....	9
2.6 Tirer parti de la technologie .....	11
2.6.1 Accès à l'Internet fixe .....	11
2.6.2 Accès à l'Internet hertzien: 2G, GPRS, 3G, Wi-Fi, Wi-Max et au-delà.....	12
2.6.3 Technologie satellitaire .....	16
2.6.4 Obtenir les outils/équipements pour les TIC .....	17
2.6.5 Réglementation de la technologie .....	17
3 AUTORISER ET PERMETTRE LES POLITIQUES DE SERVICE UNIVERSEL: DE L'IMPORTANCE DE POSER LES BONNES QUESTIONS .....	17
3.1 Où devraient se situer les politiques et stratégies d'accès/service universel dans le cadre des communications?.....	18
3.2 Pourquoi développer des politiques d'accès/service universel: les objectifs .....	19
3.2.1 La promotion de la pleine participation à la société de l'information .....	20
3.2.2 La promotion de l'efficacité et de la croissance.....	20
3.2.3 La promotion de la cohésion politique et sociale .....	20
3.2.4 La fourniture de services publics.....	20
3.2.5 La suppression des disparités .....	20
3.3 Arguments économiques en faveur de l'accès et du service universels.....	21
3.4 Comment mesurer le succès? Les dimensions de l'accès/service universel ...	21
3.5 Définition de l'accès et du service universels: Adaptation des définitions générales du service universel au contexte local.....	22
3.5.1 Définition d'objectifs mesurables pour les types d'accès universel.....	23

3.5.2	Définition d'objectifs mesurables pour les types de service universel .....	24
3.6	Déterminer l'accessibilité financière.....	26
3.6.1	Tarifs et accessibilité financière .....	27
3.7	Rendre les subventions efficaces.....	27
4	POLITIQUES ET STRATÉGIES D'ACCÈS ET DE SERVICE UNIVERSELS .....	28
4.1	Imposer des obligations: l'option "pay" .....	28
4.1.1	Conditions afférentes aux licences .....	28
4.1.2	Opérateur de dernier recours .....	30
4.2	Le service universel en tant qu'opportunité ("pay and/or play") .....	30
4.2.1	Programmes de microcrédit.....	31
4.2.2	Montages BOT et BTO .....	32
4.2.3	Coopératives et réseaux appartenant à la communauté.....	32
4.2.4	Opérateurs régionaux.....	32
4.2.5	Télécentres et MPCC.....	34
5	FINANCEMENT DE L'ACCÈS/SERVICE UNIVERSEL .....	35
5.1	Financement de l'accès/service universel dans des marchés peu libéralisés .....	35
5.1.1	Les subventions croisées .....	35
5.1.2	Taxes pour déficit d'accès.....	36
5.2	Financement de l'accès/service universel dans les marchés libéralisés.....	36
5.2.1	Fonds pour l'accès/service universel .....	36
5.3	A qui donner l'argent: attribution des subventions .....	40
5.3.1	Lorsque les opérateurs reçoivent des subventions .....	40
5.3.2	Lorsque les utilisateurs/consommateurs reçoivent des subventions ... ..	40
5.3.3	Lorsque les projets d'accès universel reçoivent des subventions ... ..	41
5.3.4	Taux e-rate: subventionner l'éducation.....	42
5.3.5	Lifeline: subventionner les utilisateurs aux revenus les plus faibles.....	43
5.4	Comment déterminer le niveau de subvention? Vérification des coûts des engagements de service universel .....	43
6	CONNECTER LES PERSONNES: ÉLÉMENTS SOCIAUX DE LA FRACTURE .....	44
6.1	Voir au-delà des infrastructures.....	44
6.2	Elargir le champ d'application de l'accès/service universel dans le contexte des TIC: Discussion au sein du gouvernement.....	45
6.2.1	Rendre les TIC appropriées ... Coordonner au niveau politique .....	45
6.2.2	Rendre les subventions pertinentes ... Coordonner au niveau du Fonds .....	47
7	MESURER L'ACCÈS/SERVICE UNIVERSEL.....	47
7.1	Passer en revue les obligations, vérifier les progrès.....	47

8	CONCLUSIONS .....	48
	Annexe A – Principales caractéristiques des cadres nationaux de l'accès/service universel dans la CEDEAO .....	50
	Annexe B – Lignes directives sur les meilleures pratiques pour l'accès/service universel .....	60
	Annexe C – Recommandations pour le service d'accès/service universel.....	64



## 1 INTRODUCTION

Les expressions "société de l'information" et "économie de la connaissance" illustrent l'importance des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le développement social et économique du XXI<sup>e</sup> siècle. Les pouvoirs publics ont réalisé l'importance, pour accélérer la croissance économique, de la mise en place de réseaux de télécommunication et de la connexion des personnes à ces réseaux. C'est la raison pour laquelle, pendant des années, des slogans tels que "saut technologique", "réduire la fracture numérique" et combler le fossé entre les "nantis de l'information" et ceux qui en sont "dépourvus" ont parsemé les discours politiques ayant pour but de décrire un problème fondamental de la politique de communication – l'accès/service universel<sup>1</sup>. Depuis des décennies, les pouvoirs publics conçoivent des politiques et modifient leurs structures de marché afin de proposer l'accès/service universel à des tarifs abordables, c'est-à-dire initialement la téléphonie et plus récemment les technologies de communication.

Malgré les problèmes, à la fois légitimes et exagérés, de la fourniture de services de communication à des segments de la population ruraux, isolés et à faible revenu, c'est un principe bien connu de la théorie de la communication que plus le nombre de particuliers, de groupes et d'institutions connectés aux réseaux publics est grand, plus ces réseaux auront de la valeur pour chaque particulier, pour le public en général et *également pour les opérateurs et investisseurs*. Cette compréhension pratique et théorique, connue sous le nom d'effets de réseau, préside à la politique d'accès/service universel.

Malgré les effets de réseau associés aux télécommunications, le service universel ne peut être fourni par le seul marché; le mieux que le marché puisse faire est de résorber le *différentiel d'efficacité du marché* (voir le § 2.5). De même, les pouvoirs publics ne peuvent résoudre les problèmes posés par la fourniture d'accès/service universel, ni tirer profit des occasions qu'elle présente, sans la participation du secteur privé. Les objectifs de l'accès universel ou du service universel représentent donc à la fois un défi particulier et une occasion unique pour que les secteurs public et privé coopèrent pour fournir aux communautés les services de communications tellement nécessaires, et qui dans beaucoup de pays sont considérés comme un droit de l'homme<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Les termes accès universel et service universel sont souvent utilisés indifféremment car ils ont une signification analogue (et en fait, dans le présent rapport, ils seront souvent combinés sous la forme "accès/service universel" lorsque la discussion porte sur les deux concepts à la fois). Toutefois, la différence qui existe entre ces deux termes va plus loin qu'une simple nuance. Le terme de service universel signifie que chaque foyer d'un pays donné possède le téléphone et il s'agit en général du téléphone fixe. Il peut s'agir d'un objectif politique concret dans de nombreux pays développés mais seulement d'un objectif à long terme dans la plupart des pays en développement. En revanche, l'accès universel est un objectif plus réaliste, facilement atteignable pour les pays en développement à moyen, voire court terme. Ce terme signifie que tout un chacun dans une communauté peut avoir accès à un téléphone public sans que celui-ci soit nécessairement disponible à domicile. L'accès universel peut être disponible au moyen de publiphones, de télécentres/téliboutiques, de centres communautaires polyvalents ou même par l'intermédiaire de chefs d'entreprise qui commercialisent un service de téléphonie mobile à la communication. Les objectifs sous-tendant ces deux politiques sont similaires – étendre et maintenir la disponibilité de services de télécommunication et des TIC abordables pour le public (Tendances des réformes dans les télécommunications, 2003: Promouvoir l'accès universel aux TIC – Outils pratiques pour les régulateurs, Chapitre 1, UIT).

<sup>2</sup> Voir le projet de Déclaration de politique des télécommunications du Ghana, daté du 8 juin 2000.

## 1.1 Contexte de l'étude

Le contexte de la présente étude est défini par le rapport final sur l'harmonisation des politiques de télécommunication dans la CEDEAO réalisé par la Banque mondiale et la CEDEAO ("le rapport Banque mondiale/CEDEAO"). Il précède le projet régional actuellement en cours de l'Union internationale des télécommunications ("UIT") et de l'Union européenne pour soutenir la constitution d'un marché intégré des TIC en Afrique de l'Ouest, dont la présente étude sur les meilleures pratiques concernant l'accès/service universel fait partie.

Ce rapport s'intéressera à la question de la suite à donner, en fonction des domaines politiques spécifiques concernant l'accès/service universel aux services de communication. En faisant référence aux meilleures pratiques internationales, il s'intéressera au défi de compléter les principes juridiques généraux existants dans la région de la CEDEAO/UEMOA avec des politiques et des réglementations plus détaillées pour atteindre l'objectif fixé, à savoir *connecter les gens aux réseaux de communication à des tarifs abordables*. Il étudiera en outre le problème de la bonne adéquation de telles approches aux conditions locales.

## 1.2 Les grandes lignes du rapport

Les quinze Etats Membres de la CEDEAO sont les principaux destinataires du présent rapport. Ces Etats Membres sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo. Les Etats Membres de l'UEMOA sont le Bénin, le Burkina Faso, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. L'Annexe A donne un instantané des principales caractéristiques de la situation de l'accès/service universel dans ces pays.

Ce rapport vise à servir de document de base aux responsables de politiques, aux régulateurs et autres décideurs des Etats Membres de la CEDEAO/UEMOA. Il n'est fait référence dans cette étude à la "CEDEAO/UEMOA" en tant qu'unité que pour des raisons pratiques et pour distinguer la CEDEAO/UEMOA comme un bloc socio-économique séparé. Toutefois, il est en fait important de remarquer que les politiques d'accès et de service universels sont de portée *nationale*, et qu'elles doivent donc être considérées dans le contexte juridique, politique et institutionnel national. Les différences conséquentes entre les pays de la CEDEAO/UEMOA sont reconnues. Les caractéristiques physiques, structurelles et comportementales particulières et spécifiques du pays qui essaie d'élaborer des politiques de service universel sont très importantes et doivent être prises en considération<sup>3</sup>.

Le présent rapport expose et développe des textes existants sur la politique et la législation concernant l'accès/service universel. Les références à ces sources secondaires sont mises à jour, si besoin, par rapport aux développements technologiques et du marché, aux contextes des pays en développement et, si possible, aux particularités de la région de la CEDEAO/UEMOA. Au cours des années, les pouvoirs publics ont acquis une expérience significative de la conception et de la mise en application des politiques d'accès/service universel; ces expériences, lorsqu'elles sont appropriées aux scénarios spécifiques des pays qui sont le sujet du présent rapport, seront décrites comme suit:

La **section 1** donne le contexte du présent rapport, par une introduction et des généralités. La **section 2** développe le champ d'application et les objectifs des politiques de service et d'accès universels. Pour cela, les différences entre le différentiel d'efficacité du marché et le différentiel

---

<sup>3</sup> Marcelle, Gillian M. "Universal Service in Africa: Solving the Dilemma", Article publié pour la S.2. Financing Strategies getting the mix right between local and international investment, ITU Africa Telecom (1998).

d'accès sont expliquées, les développements technologiques sont suivis, le contexte international de l'accès/service universel est décrit et analysé en fonction de la région de la CEDEAO/UEMOA. Ainsi, elle contient des généralités sur les contextes régionaux de ces politiques.

La **section 3** du présent rapport porte sur les questions clés auxquelles les autorités nationales de régulation (NRA, *National Regulatory Agencies*) et les décideurs doivent répondre afin d'"autoriser et de permettre"<sup>4</sup> les politiques d'accès et de service universels. Y sont traitées des questions fondamentales en ce qui concerne les définitions de l'accès et du service universels; la détermination de l'accessibilité; la réalisation et le financement des objectifs d'accès et de service universels; la détermination des buts et des subventions et les coûts de la vérification de l'engagement de service universel (USO, *universal service obligation*). Ce sont des questions essentielles que les régulateurs et les décideurs doivent aborder et qui seront introduites dans la politique ou la stratégie d'accès/service universel qui est l'objectif ultime.

Dans la **section 4**, le rapport considère diverses options politiques à la disposition des régulateurs et des décideurs afin d'aborder l'accès/service universel, une fois qu'une réponse aura été trouvée aux questions dans la section 2. La **section 4** présente le service universel non seulement comme un défi, mais également comme une opportunité, et examine les obligations traditionnelles de "commande et de contrôle" qu'il qualifie d'obligation de "pay", et décrit également des stratégies plus récentes basées sur l'incitation, qu'il qualifie de "play". La gamme d'options de "pay and/or play" qui ont été utilisées sont décrites dans cette section.

La **section 5** traite des financements des stratégies d'accès/service universel. Il y est question de la constitution et de la gestion des fonds de service universel ainsi que de l'affectation de sommes provenant du fond. Ce faisant, les subventions ciblées et la vérification des coûts d'engagements USO sont examinées en détail.

Bien que le rapport entier tienne compte de l'évolution de la fracture de la bande étroite en fracture du large bande, la **section 6** en analyse les implications sur l'exécution des politiques d'accès/service universel dans les pays en développement. Au-delà de l'accès à la téléphonie, il est évident que les services de données deviennent plus critiques dans le secteur des TIC. Les seules politiques d'accès/service universel traditionnelles ne vont pas "réduire la fracture numérique"; en fait, pendant que la technologie avance et que la fracture englobe l'accès aux services de données ainsi que les services téléphoniques traditionnels, l'éducation, l'instruction de base et les sujets connexes, tels que la langue et l'alphabétisation, deviennent fondamentaux pour assurer l'égalité d'accès et d'utilisation des TIC par tous les membres de la société. On trouvera aussi dans cette section un examen de l'importance que revêt l'établissement des relations intergouvernementales afin de tirer profit des occasions qu'offre la croissance du secteur des TIC.

La **section 7** contient des conseils sur la façon de mesurer le succès des stratégies et des politiques d'accès/service universel. Elle se concentre sur les aspects importants du passage en revue des engagements et de la vérification quantitative et qualitative des progrès.

Enfin, la **section 8** conclut le rapport. Elle récapitule le contenu du rapport et présente quelques recommandations générales.

---

<sup>4</sup> La terminologie d'"autoriser et permettre" vient de Townsend, D.N. "ITU/CTO Model Universal Service/Access Policies, Regulations and Procedures. Part I: Universal Service/Access Policy, and Creation and Operation of Universal Service Funds" et Tendances des réformes de l'UIT, 2003.

## **2 CHAMP D'APPLICATION ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE D'ACCÈS/SERVICE UNIVERSEL**

### **2.1 Réforme du marché: contexte international**

Les perspectives de la communauté internationale des télécommunications sur les opportunités et les mécanismes d'extension du développement et de l'accès aux réseaux pour les pays en développement et les pays les moins avancés ont beaucoup évolué au cours de ces dernières années. Les progrès spectaculaires technologiques et commerciaux des deux dernières décennies ont entraîné une modification significative des hypothèses et des pratiques qui influençaient auparavant les débats politiques et le comportement des opérateurs. En particulier, cette évolution est illustrée par les réformes sectorielles, caractérisées par la révision et l'adoption de nouvelles législations pour fournir un cadre à des privatisations (partielles), à une libéralisation du marché et à des réformes réglementaires. Les réformes sectorielles sont devenues la norme dans presque toutes les régions, y compris la CEDEAO/UEMOA. Il faut envisager la politique d'accès/service universel dans ce contexte; elle doit être considérée comme faisant partie et étant dans la lignée des mesures visant à faciliter la réforme sectorielle.

La réforme sectorielle est devenue une caractéristique essentielle de la plupart des secteurs de télécommunication du monde, et la situation dans la région de la CEDEAO/UEMOA est à bien des égards dans le droit fil des tendances globales. L'ouverture à la concurrence ne s'est pas faite de façon égale. Une petite mais néanmoins croissante majorité des pays a introduit la concurrence pour les services de ligne fixe tels que la téléphonie locale et longue distance<sup>5</sup> tandis qu'une écrasante majorité de pays autorise la concurrence sur les marchés du mobile et de l'accès à l'Internet.

L'augmentation de la concurrence a signifié que davantage d'entités du secteur privé sont devenues acteurs sur les marchés des communications. Parmi les 15 pays de la région de la CEDEAO/UEMOA, seul le Cap-Vert a moins de deux opérateurs mobiles; 6 (six) pays dont les plus grands marchés de la région, la Côte d'Ivoire et le Sénégal, ont deux opérateurs mobiles<sup>6</sup>. Les tendances mondiales montrent que plus d'un tiers de tous les pays dans le monde avait au moins trois opérateurs mobiles concurrents à la fin de l'année 2002<sup>7</sup>. Dans la totalité de la région de la CEDEAO/UEMOA, 29 licences GSM ont été accordées dans 10 pays. En ce qui concerne les lignes fixes, six pays ont introduit la concurrence dans le secteur des lignes fixes et ont donc ouvert le traditionnel monopole des télécommunications à la participation du secteur privé<sup>8</sup>.

La fourniture de services mobiles par un opérateur autre que l'opérateur historique introduit une concurrence dans les marchés de service locaux, et une majorité de pays en développement, parmi lesquels tous les pays de la CEDEAO/UEMOA, dispose maintenant de plus d'abonnés mobiles que fixes. Cette croissance du nombre d'abonnés mobiles a induit une modification de l'intérêt traditionnel des opérateurs historiques de téléphonie fixe pour la fourniture de services et a eu des implications significatives sur la conception et la concrétisation des objectifs et politiques en matière de service universel.

---

<sup>5</sup> Tendances des réformes dans les télécommunications, 2004: L'octroi de licences à l'ère de la convergence, Chapitre 1, § 1.3.

<sup>6</sup> <http://allafrica.com/stories/200504250132.html>, Balancing Act, 25 avril 2005. Il faut noter que le Sénégal fait un appel d'offres pour un SNO capable de fournir des services mobiles.

<sup>7</sup> Tendances, UIT, 2004, Chapitre 1, § 1.3.

<sup>8</sup> Ikhemuemhe, Godfrey. "Vanguard" posté le 18 mai 2005, Télécoms: la CEDEAO prévoit 10% de télédensité; pour créer des installations pour l'itinérance GSM: <http://www.vanguardngr.com/articles/2002/features/technology/tec318052005.html>.

**Tableau 1 – Taux de pénétration du mobile dans la région de la CEDEAO/UEMOA<sup>9</sup>**

	<b>Population (millions)</b>	<b>Mobiles (milliers)</b>	<b>Mobiles/100</b>
Bénin	6,92	236,2	3,36
Burkina Faso	13,39	398	2,97
Cap-Vert	0,47	65,8	13,94
Côte d'Ivoire	16,9	1 531,8	9,07
Gambie	1,46	175	11,97
Ghana	21,38	1 695	7,93
Guinée	8,62	111,5	1,44
Guinée-Bissau	1,54	1,3	0,1
Libéria	3,49	...	...
Mali	13,41	400	2,98
Niger	12,41	76,6	0,62
Nigéria	127,12	9 147,2	7,2
Sénégal	10,34	1 028,1	9,94
Sierra Leone	5,17	67	1,35
Togo	5,02	220	4,4
<b>CEDEAO/UEMOA</b>	<b>247,63</b>	<b>15 153</b>	<b>6,24</b>
<b>Subsaharien</b>	<b>671,42</b>	<b>31 942</b>	<b>4,8</b>
<b>Afrique</b>	<b>869,02</b>	<b>76 847</b>	<b>8,8</b>

De nombreuses autorités nationales de régulation, y compris celles du Ghana et du Nigéria, ont fait de grands progrès en favorisant le genre de marchés compétitifs qui ont attiré l'investissement et apporté l'accès aux TIC à plus d'utilisateurs finals. D'autres, au contraire, ont l'air de voir la réglementation comme un moyen de contrôler un secteur qui évolue d'une manière qui menace le statu quo. Cela est démontré par le manque de volonté politique d'agir dans certains cas et l'inefficacité du cadre institutionnel ou la taille des obstacles réglementaires dans d'autres cas. Ces facteurs sont autant d'obstacles pour les pays qui participent de façon significative à la société de l'information.

Il faut cependant noter qu'en plus des contraintes réglementaires et politiques dans la réforme du secteur des télécommunications, le marché lui-même a joué un rôle dans la perte de vitesse de la réforme de ce secteur dans certains pays. Les analystes ont remarqué que "l'effondrement récent des bourses des télécommunications et des technologies, une réduction des capitaux d'investissement globaux pour l'innovation et l'échec d'un certain nombre d'efforts de privatisation ont induit une moindre tolérance au risque et une réduction des investissements dans les infrastructures menés par le secteur privé ainsi que des prêts pour les marchés émergents"<sup>10</sup>.

Le présent rapport sur l'accès/service universel est présenté au moment où la région de la CEDEAO/UEMOA s'apprête à franchir des étapes cruciales pour répondre à ces questions et à

<sup>9</sup> Indicateurs de l'UIT sur les télécommunications en Afrique, 2004.

<sup>10</sup> Technologies de l'information et des communications: stratégie du groupe Banque mondiale, 2002.

saisir les opportunités présentées à la fois par les pouvoirs publics et le marché, et ainsi évaluer où en est la région et si le moment est opportun pour passer le cap des réformes initiales du secteur des télécommunications et les adapter de façon plus précise aux objectifs nationaux.

## 2.2 Principes essentiels: l'Organisation mondiale du commerce

De nombreux pays se sont lancés dans la réforme du secteur des télécommunications conformément à l'Accord général sur le commerce et les services (GATS, *general agreement on trade and service*) et l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) concernant les télécommunications de base (Accord de l'OMC). Le Document de référence de l'OMC, qui est entré en vigueur en 1998, fait partie de l'Accord de l'OMC et traite à la fois largement et spécifiquement de l'accès/service universel. Bien que parmi les pays membres de la CEDEAO/UEMOA, seuls la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Sénégal soient signataires, ces pays ayant participé à la rédaction du Document de référence de l'OMC sur les principes réglementaires, ce Document de référence de l'OMC représente un bon indicateur des normes et standards internationaux concernant l'accès/service universel.

Premièrement, le Document de référence propose aux signataires l'option de déréglementer leurs marchés nationaux, tout en négociant sur le plan international les questions de l'accès aux marchés et de la non-discrimination. Pour l'essentiel, **le recours à la concurrence afin de répondre aux besoins d'ordres technique et social est censé jouer un rôle dans le développement du service universel** en encourageant l'efficacité économique et les réalisations technologiques.

Deuxièmement, le Document de référence énonce des principes réglementaires fondamentaux comme **l'octroi de licences, l'interconnexion, le comportement anticoncurrentiel et la transparence, qui revêtent tous une importance fondamentale pour la réforme des télécommunications et faciliteront, à leur tour, la mise en œuvre de politiques d'accès/service universel**. De plus, le Document de référence traite tout particulièrement du service universel (et aussi, par extension, de l'accès universel) et invite chaque pays à définir ses propres objectifs en fonction de ce principe.

Tout Membre a le droit de définir le type d'obligation de service universel qu'il souhaite maintenir. Ces obligations ne seront pas considérées comme étant anticoncurrentielles en soi, à condition qu'elles soient administrées de manière **transparente, non discriminatoire et neutre du point de vue de la concurrence** et qu'elles ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour le type de service universel défini par le Membre.

Les politiques d'accès et de service universels ne doivent pas aller à l'encontre du Document de référence ou même de l'Accord de l'OMC. Bien que tous les Etats Membres de la CEDEAO/UEMOA ne soient pas signataires, les principes énoncés dans le Document de référence restent valables. Des marchés ouverts et compétitifs sont essentiels pour assurer les objectifs d'intérêt public de l'accès/service universel, même si, comme le montrera la suite de ce rapport, ils ne peuvent à eux seuls suffire à relever les défis. La concurrence et la transparence constituent une base, pas un panacée.

## 2.3 Réforme de la législation pour faciliter l'accès/service universel

Etant donné le contexte fourni par des organisations internationales et multilatérales, une réforme législative doit être entreprise dans plusieurs pays. Actuellement, excepté la Sierra Leone, la Gambie et le Libéria, tous les Etats membres de la CEDEAO/UEMOA ont maintenant adopté une loi de base sur les télécommunications<sup>11</sup>. Cette législation a parfois été promulguée sans document

---

<sup>11</sup> Akue-Kpakpo, Abossé (2004). Politiques d'accès universel dans la région de la CEDEAO.

politique rédigé ou approuvé. L'absence de politiques des télécommunications risque d'être un obstacle et revient à "mettre la charrue avant les bœufs" puisque la législation devrait idéalement permettre la politique et être guidée par elle. Cependant, étant donné la nature assez variée de la plupart des législations en ce qui concerne le service universel et la réglementation, cela ne devrait pas être un obstacle, bien qu'il faille en tenir compte au cas où des amendements à la loi pourraient être nécessaires afin de faciliter la politique de service universel, une fois celle-ci développée.

Dans plusieurs pays membres de la CEDEAO/UEMOA, les lois sur les télécommunications, qui fixent un cadre juridique à la réforme des télécommunications, font expressément mention de l'accès/service universel<sup>12</sup>. C'est le cas dans un certain nombre de pays tels que le Pérou, le Chili, les Etats-Unis, l'Union européenne (UE) et l'Inde, dont la législation et les politiques de communications comportent des références explicites à l'accès/service universel. En outre, de nombreux pays ont déjà publié, ou sont sur le point de le faire, des réglementations ou une autre forme de règlements d'application concernant le service universel et/ou la création de fonds pour le service universel ("Fonds").

Bien qu'il apparaisse que l'adoption des Fonds s'est répandue comme moyen de relever les défis de l'accès/service universel, et que des dispositions pour ces Fonds existent dans presque toutes les législations nationales de la CEDEAO/UEMOA, il est indispensable qu'ils soient situés dans le contexte politique approprié pour être efficaces. Il existe de nombreux documents traitant des fonds pour le service universel<sup>13</sup>. Il est important de noter que les fonds pour le service universel ne sont pas l'unique moyen d'atteindre l'objectif national d'accès/service universel. Un certain nombre d'autres mesures, dont le but est d'améliorer l'accès aux TIC, seront décrites dans la section 3: elles comprennent de nouvelles réformes du marché, l'octroi de licences d'utilisation de technologies de remplacement à des fournisseurs de services et favorisant le partage des infrastructures. Les fonds pour le service universel peuvent évidemment être utilisés en même temps qu'une variété d'autres mesures destinées à améliorer l'accès<sup>14</sup>.

## **2.4 Réforme institutionnelle pour faciliter l'accès/service universel**

En plus de la réforme des cadres politique et juridique, des cadres institutionnels doivent être mis en place pour faciliter l'accès/service universel. Une autorité nationale de régulation compétente est nécessaire pour mettre efficacement en application le cadre d'accès/service universel en tant qu'élément d'un processus de libéralisation contrôlé. Dans certains cas, comme l'indique la section 5 du présent rapport, les pays ont fondé une agence séparée de l'autorité nationale de régulation pour traiter la politique de service et pour administrer les fonds pour le service universel.

En ce qui concerne la réforme institutionnelle, parmi les pays de la CEDEAO/UEMOA, tous sauf un ont séparé les activités de la poste et des télécommunications tout en initiant la libéralisation du secteur. Des 15 (quinze) Etats Membres de la CEDEAO/UEMOA, 10 (dix) ont instauré des autorités nationales de régulation des télécommunications, alors que 2 (deux) optaient pour les

---

<sup>12</sup> Bénin, Burkina Faso, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Togo (Source: Akue-Kpakpo, Abossé, page 20 (2004).

<sup>13</sup> Par exemple: Townsend, D.N. "ITU/CTO Model Universal Service/Access Policies, Regulations and Procedures. Part I – II." et "Telecommunications and Information Services for the Poor: Toward a Strategy for Universal Access." World Bank discussion paper No 432. Avril 2002 et Tendances, UIT, 2003.

<sup>14</sup> Townsend, "ITU/CTO Model Universal Service/Access Policies, Regulations and Procedures. Part II: Minimum Subsidy Competitive Auction Mechanisms for Funding Public Telecommunication Access in Rural Areas" et Tendances, UIT, 2003.

organismes de réglementation multisectoriels. En outre, dix pays ont instauré des organismes de réglementation de la radiodiffusion. Dans le monde entier, harmoniser les politiques nationales et les initiatives de réglementation au niveau régional conformément aux meilleures pratiques internationales constitue un problème politique et réglementaire de taille<sup>15</sup>. Un processus d'harmonisation politique et réglementaire a débuté, comme le montre la création de l'Association des régulateurs de télécommunications de l'Afrique de l'Ouest (ARTAO).

## **2.5 Attention à la différence: Distinction entre différentiel d'efficacité du marché et différentiel d'accès effectif**

Même en ayant pris des dispositions juridiques, réglementaires et institutionnelles solides, réformer le secteur des télécommunications est une tâche complexe et à multiples facettes. La réforme du secteur des télécommunications, caractérisée par l'introduction de la concurrence, avec la participation du secteur privé et un régulateur indépendant en tant que catalyseur essentiel, constitue un contexte important pour les discussions de ce rapport sur l'accès/service universel.

Par le biais de la réforme du secteur des télécommunications et de l'ouverture à la concurrence, les cibles de la politique de service universel peuvent être vues comme représentant non pas un fardeau ou une contrainte, mais une possibilité de croissance du marché. Cette façon de penser représente une évolution fondamentale par rapport à la conception antérieure de l'accès/service universel et remet donc en question ces approches traditionnelles concernant l'accès/service universel. Il est généralement admis que la libéralisation du marché des télécommunications et l'ouverture à la concurrence, si elles sont correctement mises en application, augmenteront l'efficacité, faisant donc baisser les prix tout en améliorant le choix et la qualité des services fournis. En plus de la réduction des prix, la concurrence augmentera dans de nombreux cas le nombre de personnes recevant des services – *mais pas toujours*.

On a noté qu'il peut y avoir des limites à la façon dont le marché parvient à étendre le service à tous les clients potentiels, même s'il fonctionne à son efficacité nominale maximale<sup>16</sup>. Pour concevoir des stratégies d'accès/service universel réussies, une première étape cruciale pour les décideurs est de distinguer l'impact que peut avoir le marché sur la fourniture de service universel, c'est-à-dire le différentiel d'efficacité du marché<sup>17</sup> et le différentiel d'accès réel<sup>18</sup>.

On peut combler ce différentiel par la réforme du secteur des télécommunications – par la fourniture d'un plus grand nombre de services par le secteur privé, fourniture facilitée par une concurrence efficace ainsi que par des politiques et des réglementations axées sur le marché et donnant à tous les nouveaux arrivants une égalité des chances. Le seul problème est de savoir quelle peut être la portée commerciale du marché et comment introduire et mettre en œuvre au mieux des conditions plus concurrentielles. Cet objectif n'exige pas d'actions spécifiques de la part des pouvoirs publics.

---

<sup>15</sup> Gillwald, A. Policy and Regulatory Challenges of Access and Affordability.

<sup>16</sup> Tendances, UIT, 2004, Chapitre 3, § 3.4.

<sup>17</sup> Le différentiel d'efficacité du marché est la différence entre les résultats obtenus par les marchés dans les conditions actuelles et leurs résultats potentiels si on supprimait les obstacles réglementaires et si on se servait de la réglementation pour proposer des mesures d'incitation.

<sup>18</sup> "D'autre part, compte tenu du différentiel d'accès effectif, une intervention est toujours nécessaire pour desservir certaines régions et certaines populations qui ne le seraient pas, même en supposant que le marché soit optimal, le plus efficace et le plus libéralisé possible." Chapitre 3, § 3.4, Tendances, UIT, 2003.

Il faut toutefois remarquer que le marché seul ne peut répondre aux besoins de tous les citoyens d'un pays. Cela est particulièrement vrai lorsqu'il n'y a pas de mesures d'incitation financière ou commerciale pour que le marché s'occupe des besoins de l'ensemble de la communauté. En outre, même lorsqu'il y a une volonté de proposer des services, la volatilité financière du marché actuel des télécommunications fait peser des contraintes supplémentaires sur la capacité du marché de fournir l'accès/service universel. Le fait est que les flux d'investissements étrangers vers les pays en développement ne sont pas constants et correspondent à un certain nombre de facteurs extérieurs, au-delà des seuls environnements politiques<sup>19</sup>.

Ainsi, malgré la réforme du secteur des télécommunications, il existe des segments de la population et des zones géographiques auxquels le marché ne s'adressera pas. Ces zones ne seront atteintes que si les pouvoirs publics interviennent pour encourager les nouveaux opérateurs et ceux existants à desservir ces zones à des tarifs abordables<sup>20</sup>. **Le présent rapport porte plus précisément sur le traitement du second différentiel, le différentiel d'accès réel, sur lequel les décideurs doivent se concentrer en définissant le niveau et le type d'intervention gouvernementale au travers des politiques d'accès/service universel.**

### 2.5.1 Définition des limites du marché dans les pays en développement

L'argument a été avancé qu'en termes de priorité, les régulateurs doivent d'abord éliminer le différentiel d'efficacité du marché (en s'appuyant sur les réformes sectorielles et le développement des marchés), et seulement lorsque ce différentiel est résorbé et que le différentiel du marché est devenu apparent, porter leur attention sur le différentiel d'accès.

Bien que théoriquement correcte, cette approche constitue un problème pour les pays en développement où l'accès aux services de télécommunication est extrêmement faible (en dessous de 5% de télédensité de la téléphonie fixe) et où, à cause de la pauvreté, l'accessibilité est un problème plus important. De plus, étant donné la taille et la nature des populations rurales (dans de nombreux pays d'Afrique, la population rurale est nettement plus importante que la population urbaine), dans de tels environnements, tenir compte du fait que la fourniture de services de communication est un objectif principal des pouvoirs publics pour diverses raisons (voir le § 3.2), *attendre et voir* (*wait and see*) est un luxe qui n'est pas facilement permis. Dans des pays développés, tels le **Canada**, la **Suède** et les **Etats-Unis**, la réforme du secteur des télécommunications est en bonne voie et les autorités nationales de régulation peuvent plus facilement identifier le différentiel d'accès. Dans de nombreux pays en développement, parmi lesquels les Etats Membres de la CEDEAO/UEMOA, les tâches fixées par la politique de réforme du secteur des télécommunications n'ont pas encore été bien réalisées. L'urgence de s'occuper de la fracture numérique dans de tels contextes est bien plus intense et l'expérience a montré que dans de nombreux cas en Amérique du Sud, en Asie et en Afrique, des stratégies de résorption du différentiel d'accès ont été appliquées en même temps que les stratégies de réforme du secteur des télécommunications, ou différentiel d'efficacité du marché.

La question soulevée par de nombreux experts est fondée sur la nécessité de prévenir le risque très réel que les régulateurs accordent des subventions et utilisent des stratégies qui faussent le marché et perpétuent tout simplement les inefficacités du régime réglementaire et du marché existants, au lieu d'adopter des approches permettant au marché de fournir l'accès/service universel au plus grand nombre. Il faut aussi noter que cette approche peut être appropriée et efficace dans les juridictions où les politiques de privatisation et de libéralisation sont appliquées depuis longtemps et où elles ont eu le temps de faire effet et de produire des résultats. Toutefois, étant donné l'urgence dans les

---

<sup>19</sup> Technologies de l'information et des communications: stratégie du groupe Banque mondiale, 2002, page 10.

<sup>20</sup> Tendances, UIT, 2003, Chapitre 3, § 3.4.

pays en développement, la recherche de l'accès/service universel ne peut être raisonnablement retardée plus longtemps. Il faudrait faire des efforts particuliers, par le biais de la recherche et de politiques ciblées, pour s'assurer que les stratégies de service universel appliquées avant le début de la réforme du secteur des télécommunications ne faussent pas le marché ou n'affectent pas les stratégies concernant le différentiel d'accès au marché qui sont déjà en cours de mise en oeuvre. Une flexibilité réglementaire suffisante est nécessaire pour permettre aux pays de s'attaquer au problème des différentiels d'accès et d'efficacité.

Sachant que, dans de nombreux pays en développement, la réforme du secteur des télécommunications en est toujours aux étapes initiales, le différentiel d'accès est abordé avant que le différentiel d'efficacité du marché ne soit clairement identifié. En pareils cas, les décideurs et les régulateurs doivent faire un diagnostic de l'état actuel et futur probable de l'accès/service universel dans le pays avant intervention. Ce diagnostic doit tenter d'*anticiper* les failles du marché et d'*estimer* le différentiel d'accès. Ainsi, elle devrait comprendre le rassemblement de données, la recherche, l'estimation et l'analyse des facteurs décrits ci-dessous:

### 2.5.1.1 Caractéristiques du marché du côté de l'offre

Il faut tenir compte des caractéristiques du marché du côté de l'offre lorsque l'on tente d'établir ou d'estimer les limites du différentiel d'efficacité du marché. Elles comprennent<sup>21</sup>:

- **Couverture réelle par le réseau:** Il faudrait que les décideurs et les autorités nationales de régulation examinent les réseaux et les technologies existants et pouvant être utilisés pour fournir les services requis par les programmes de service universel. Ils devraient également tenir compte de la couverture géographique et démographique. L'analyse des données susmentionnées et des renseignements relatifs à la répartition démographique permettra de déterminer quelles régions ou localités habitées ne sont pas pour le moment couvertes par un réseau.
- **Accès actuel au réseau/à la base d'abonnés:** Tandis que la répartition géographique est fondamentale pour communiquer, la couverture seule ne suffit pas: un véritable moyen d'accéder au réseau est nécessaire. En tant que tels, les décideurs et autorités nationales de régulation, doivent avoir connaissance de la télédensité fixe et mobile. Ainsi, il existe très peu de données empiriques sur le pourcentage d'abonnés aux services hertziens qui n'ont pas en même temps un accès fixe (à domicile ou au travail). Ces données seraient très utiles pour déterminer dans quelle mesure les réseaux mobiles permettent effectivement d'accroître le nombre de foyers qui ont un accès de base aux télécommunications, au lieu d'offrir simplement des possibilités d'accès additionnelles à des foyers qui en disposent déjà. L'obtention et l'analyse des données relatives à cette question – et des données démographiques locales – permettront aux décideurs d'identifier les localités qui n'ont actuellement accès à aucun type de service de télécommunication<sup>22</sup>.
- **Couverture/base d'abonnés futures:** En plus des installations et abonnements actuels, la couverture prévue du futur réseau et les objectifs correspondants en termes d'abonnés doivent être quantifiés. Manifestement, s'il peut être raisonnablement envisagé qu'à court terme une partie importante de la population actuellement non desservie bénéficiera du service sans l'aide d'une action politique ciblée, la politique et les programmes créés peuvent être ramenés à des proportions plus modestes ou même considérés comme inutiles.

---

<sup>21</sup> Adapté de Townsend, D.N. "ITU/CTO Model Universal Service/Access Policies, Regulations and Procedures." Partie II, pages 2-3, qui décrit les étapes nécessaires à la conception d'un programme de service universel, et Tendances, UIT, 2003.

<sup>22</sup> Tendances des réformes dans les télécommunications, UIT, 2003, Chapitre 5.

Les augmentations futures de la couverture et du nombre d'abonnés peuvent être le résultat d'une croissance normale et escomptée, attendue du secteur ou le résultat des obligations de mise en œuvre imposées aux opérateurs<sup>23</sup>.

### 2.5.1.2 Facteurs liés à la demande

Du côté de la demande, le facteur le plus critique à considérer pour estimer les limites du marché provient de l'évaluation de l'accessibilité financière.

- **Evaluation de l'accessibilité financière:** Il faudrait que les régulateurs et décideurs rassemblent des données sur les dépenses des particuliers ou des ménages en matière de services de télécommunication et autres. Associés aux données concernant le revenu (de préférence par région ou par ville), ces renseignements donneront une idée satisfaisante de l'accessibilité financière, actuelle ou à venir, des services de télécommunication dans chaque région et ville. Cela permettra de déterminer un objectif réaliste en termes de couverture géographique et démographique. Pour évaluer l'accessibilité financière, il faudrait évidemment aussi tenir compte de toute modification éventuelle des tarifs à la consommation, par exemple à la suite d'un plan de rééquilibrage (voir le § 2.6, Accessibilité financière)<sup>24</sup>.

Bien qu'estimer le différentiel d'efficacité du marché, en tenant compte des facteurs liés à l'offre et à la demande mentionnés ci-dessus, ne soit pas précis et donc pas l'idéal, cela facilite la concentration immédiate sur la conception de stratégies pour résorber le différentiel d'accès dans les régions où la réforme du secteur des télécommunications n'a pas encore débuté.

## 2.6 Tirer parti de la technologie

En plus des développements du marché, la mutation rapide du secteur des communications et les récents progrès technologiques ont grandement influencé la capacité de nombreux pays de se rapprocher du but qu'ils s'étaient fixés de réussir à proposer l'accès/service universel. La technologie, et son déploiement par le secteur privé, a un impact positif sur l'accessibilité, la disponibilité et l'accessibilité financière des TIC. L'évolution technologique, en particulier le développement des technologies hertziennes, associée à la diminution du coût des équipements a rendu les zones rurales et isolées moins difficiles physiquement à connecter. L'évolution technologique a également conduit à une évolution des services; un changement de l'approche centrée sur la téléphonie à l'accès/service universel s'est fait sentir lorsque les services de données ont été introduits sur différents types de plateformes technologiques.

### 2.6.1 Accès à l'Internet fixe

L'accès à l'Internet fixe, reposant nécessairement sur l'infrastructure de télécommunication filaire, qui est le centre d'intérêt des politiques d'accès/service universel depuis des décennies, est parasité par des problèmes associés à la connectivité et l'accessibilité financière. Les mêmes défis économiques et d'infrastructure sous-tendent l'accès universel à l'Internet en tant qu'accès universel aux services de télécommunication commutés publics (PSTS, *public switched telecommunications services*) des équipements de télécommunication. Toutefois, au lieu de ne faire que refléter cette différence, la différence d'accès à l'Internet devient encore plus intéressante à résorber du fait que la confiance dans les TIC s'accompagne de nouvelles prescriptions. Afin d'aborder avec succès le sujet

---

<sup>23</sup> Tendances des réformes dans les télécommunications, UIT, 2003, Chapitre 5, § 5.2.6.

<sup>24</sup> Townsend, D.N. "ITU/CTO Model Universal Service/Access Policies, Regulations and Procedures, Partie II, page 3 et Tendances, UIT, 2003.

de la fracture numérique, en plus des problèmes économiques et d'infrastructure, il faut maintenant introduire les facteurs "mous" que constituent la familiarisation et l'éducation.

Suite aux problèmes sociaux posés par l'intégration de l'accès à l'Internet en tant qu'objectif de l'accès/service universel, des problèmes concernant la qualité et la vitesse sont apparus. La qualité et la vitesse sont des aspects critiques dans la capacité de l'Internet de fournir des services. S'intéresser à la fracture de la bande étroite est donc simplement la première étape lorsque l'on veut tirer parti du potentiel des TIC. De plus, s'intéresser à la fracture du large bande et permettre à des populations d'accéder à une gamme plus large et plus variée d'applications par le biais des services dont la vitesse est plus élevée est devenu critique.

Les facteurs de succès varient d'un pays à l'autre en fonction de la croissance et du développement du large bande fixe. Les facteurs qui risquent de ralentir le développement du large bande ont été clairement identifiés par l'UIT. Certains facteurs sont susceptibles de freiner la mise en œuvre du large bande, comme l'absence de concurrence et en particulier la présence d'un monopole. Une concurrence insuffisante dans la fourniture des services à large bande se caractérise souvent dans les offres de services, telle l'ADSL, par:

- une facturation élevée ou au compteur;
- l'imposition d'un plafonnement pour les données qui peuvent être téléchargées dans le forfait;
- l'absence de concurrence pour le "kilomètre intermédiaire".

Ces facteurs augmentent le coût des services et diminuent la qualité et les fonctionnalités disponibles pour les utilisateurs; ils ont donc une influence négative sur l'implantation des services à large bande. Certains des facteurs qui ont une influence positive sur l'implantation sont initiés par les pouvoirs publics et se reflètent dans les politiques nationales tandis que d'autres non.

Les éléments critiques du cadre politique comprennent la concurrence (dans les domaines filaire comme hertzien), la promotion de l'innovation technologique, le développement et la mise en œuvre d'applications multifonctionnelles et adaptées, les barèmes tarifaires abordables, innovants et transparents, comme les forfaits, les offres aux consommateurs de services à haut débit et de bonne qualité, et la bonne pénétration des ordinateurs personnels et de l'Internet.

Finalement, hormis le cadre politique, certaines caractéristiques d'un pays, tel son niveau d'urbanisation, jouent un rôle important dans l'implantation du large bande; c'est un point important pour les pays moins densément urbanisés. Le large bande a tendance à se développer plus rapidement dans des environnements où la population est très urbanisée, en particulier lorsqu'un fort pourcentage de citoyens vit dans des immeubles. En outre, il faut également tenir compte du facteur lié à l'âge de la population, l'implantation parmi les utilisateurs jeunes étant plus rapide.

De la même façon que les technologies hertziennes mobiles ont révolutionné le marché de la téléphonie, elles ont permis aux décideurs de voir au-delà de l'accès fixe pour la fourniture de services de données. Ainsi, la technologie hertzienne mobile a été capable de lever bon nombre de limitations de l'accès fixe.

### **2.6.2 Accès à l'Internet hertzien: 2G, GPRS, 3G, Wi-Fi, Wi-Max et au-delà**

L'impact des technologies hertziennes mobiles, en particulier sur le développement, est indéniable. La technologie hertzienne en général, et l'avènement de la technologie prépayée en particulier, ont eu un impact important sur la capacité des consommateurs autrefois marginalisés dans les pays en développement à accéder à la téléphonie.

L'impact positif des technologies mobiles est l'une des raisons principales de la modification de la façon de considérer la politique de service universel, et de la diminution de la confiance dans les

technologies fixes traditionnelles pour fournir le service universel. En effet, si l'on ne tient pas compte des abonnés mobiles, la croissance du marché des télécommunications dans les pays en développement a été négligeable. Le succès du mobile repose sur de nombreux facteurs – qui lui sont inhérents – son accessibilité, la relative facilité avec laquelle il peut être mis en œuvre (comparé au fixe) et sa commodité. De plus, des **stratégies de tarification novatrices** comme l'introduction du prépaiement ont fortement influencé, d'une part, l'accessibilité, en abaissant pour le consommateur les obstacles à l'entrée du marché des télécommunications et, d'autre part, l'accessibilité financière, en permettant aux utilisateurs de maîtriser leurs dépenses.

### **L'impact du prépaiement**

L'un des principaux éléments qui ont contribué à l'essor rapide de la téléphonie mobile dans les pays en développement a été l'innovation technologique, par exemple la mise au point des abonnements à prépaiement qui réduisent les obstacles à l'entrée du marché:

- en permettant aux utilisateurs d'être présents en permanence sur le réseau, sans les obliger à conclure des contrats de service à long terme contraignants;
- en offrant aux utilisateurs la possibilité de maîtriser leurs dépenses de télécommunication;
- en facilitant les procédures d'abonnement aux services; et
- en levant les obstacles antérieurs qui tenaient à la nécessité de vérifier si les clients potentiels n'avaient pas contracté de dettes.

L'impact qu'a eu le mobile sur la téléphonie peut et va inévitablement être appliqué aux services de données et des TIC, principalement du fait que le téléphone mobile n'est plus seulement un instrument pour les communications vocales, mais aussi parce qu'il combine maintenant les fonctions de la téléphonie et les services de données parmi lesquels les plus simples sont les SMS jusqu'à ceux qui sont plus élaborés tels l'accès à l'Internet à large bande. L'essor des services de données de base tels les SMS a été important, car les SMS permettent aux personnes de communiquer à moindre coût. Que les mobiles évoluent, du simple SMS aux services de données avancés (par le biais de technologies telles que 3G, EDGE, GPRS, etc.) disponibles pour les utilisateurs, est très positif. Si l'appareil le permet, les abonnés peuvent accéder à toute une série de services TIC par le biais des téléphones mobiles. Etant donné le taux de pénétration relativement élevé du mobile dans de nombreux pays, c'est un facteur qu'il est important de garder à l'esprit.

En plus des services 2G standard qui ont été encensés, les cinq dernières années ont vu l'introduction des services 3G; plus récemment, en 2003, la Wi-Fi a été introduite commercialement et la technologie continue de progresser. La technologie est un point critique dans le contexte de l'accès/service universel, car chaque génération ou chaque itération de la technologie précédente répond à certains des problèmes que cette dernière posait. La 2G fournit des services cellulaires mobiles standard et permet l'accès à l'Internet. Est apparu alors le service général de radiocommunication en mode paquet (GPRS, *general packet radio services*), déclencheur des services 3G, qui fournit une connexion au réseau "toujours active", pour que les abonnés mobiles (comme les abonnés ADSL fixes) puissent être en ligne tout le temps. La 3G a été introduite pour fournir le même service, mais s'intéresse aussi aux questions de la vitesse et de la mobilité; tandis que la Wi-Fi, et plus récemment la Wi-Max, en permettant à plusieurs utilisateurs de partager la même connexion Internet hertzienne mobile, a créé de nouvelles occasions pour un accès partagé à l'Internet abordable.

Les autorités nationales de régulation et les décideurs ne doivent pas sous-estimer l'importance de la technologie dans la fourniture de l'accès/service universel. Malgré l'importance d'une approche technologiquement neutre de la définition et de la politique de réglementation, cela ne doit pas

signifier que la technologie ne doit pas être prise en compte dans la conception de politiques réussies. Plutôt que d'interpréter la neutralité technologique comme le mépris de la technologie, il faudrait interpréter une approche technologiquement neutre comme facilitant le développement et l'innovation technologiques sans favoriser ou freiner une technologie en particulier. De plus, parce que les autorités nationales de régulation et les décideurs ne peuvent anticiper la technologie, il est important qu'ils suivent les progrès des développements technologiques. Bien que la plupart des pays soient à l'aise avec la 2G et la 3G, on trouvera dans la suite une discussion concernant la Wi-Fi et la Wi-Max, deux des technologies les plus récentes. En outre une discussion sur la technologie satellite suit.

### 2.6.2.1 Wi-Fi

La bande passante et les capacités que peut offrir la Wi-Fi<sup>25</sup> sont déjà plus élevées que celles promises par la 3G. L'une des principales différences entre le cellulaire et la Wi-Fi vient de l'utilisation d'un spectre de fréquence sous licence, tandis que la Wi-Fi emploie des bandes pouvant être exploitées sans licence. La différence est fondamentale sur le plan économique pour la mise en œuvre et l'implémentation de la Wi-Fi. La Wi-Fi est prévue pour le niveau des réseaux locaux.

En plus de la différence entre les arguments économiques en faveur du cellulaire et de la Wi-Fi, au contraire des technologies cellulaires mobiles<sup>26</sup>, la Wi-Fi n'offre pas de fonctionnalités d'itinérance et d'authentification. En outre, l'étroitesse du spectre disponible et la portée limitée de la Wi-Fi constituent des freins pour un déploiement commercial à grande échelle qui pourrait concurrencer le cellulaire mobile. Toutefois, la Wi-Fi est adaptée pour un accès partagé abordable et est donc une technologie d'accès universel utile.

### 2.6.2.2 Wi-Max

Le protocole Wi-Max<sup>27</sup> s'appuie principalement sur le spectre sous licence situé dans la gamme de fréquences de 2 à 11 GHz et est une façon de mettre en réseau des ordinateurs pour fournir, par exemple, un accès à l'Internet d'une manière similaire à la Wi-Fi. Toutefois, la Wi-Max est l'étape

---

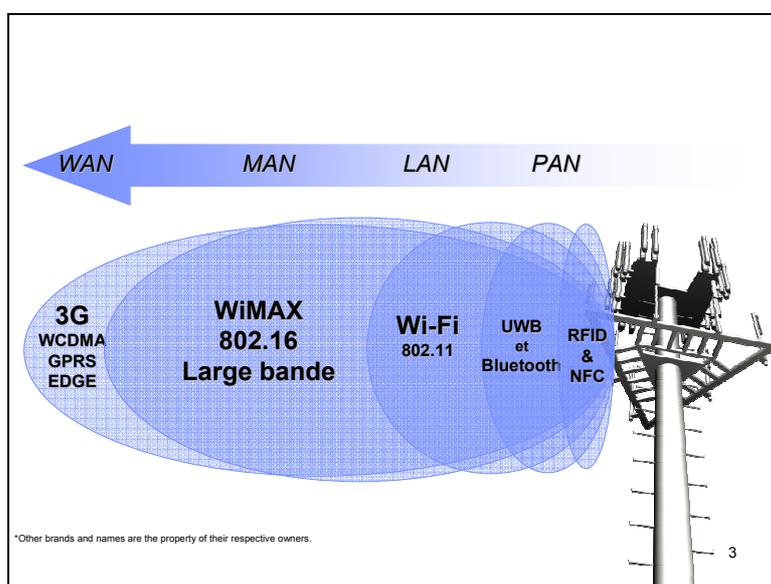
<sup>25</sup> La Wi-Fi est une technologie de réseau local hertzien (WLAN, *wireless local area network*) basée sur la Norme IEEE 802.11(b). Les systèmes et équipements Wi-Fi sont déployés dans les bandes de fréquences des 2,4 GHz et 5 GHz pour les réseaux hertziens. La technologie Wi-Fi est généralement utilisée pour connecter des ordinateurs personnels (ou d'autres dispositifs) à un réseau local. Les cartes Wi-Fi sont devenues des accessoires standard dans les ordinateurs portables personnels et sont de plus en plus intégrés dans les assistants numériques personnels (PDA, *personal digital assistant*) et les téléphones mobiles. Les points d'accès publics Wi-Fi se sont développés dans le monde afin de fournir un accès hertzien haut débit à l'Internet. Dans de nombreux pays, les équipements Wi-Fi emploient des bandes de fréquences pouvant être exploitées sans licence. Adapté de Tendances, UIT, 2003 et 2004.

<sup>26</sup> De nombreux opérateurs vendent maintenant des équipements Internet mobiles qui allient des systèmes hertziens cellulaires et de radiocommunication Wi-Fi d'une façon plus ou moins transparente pour tirer parti des avantages des deux systèmes. Il est prévu que les futurs systèmes hertziens puissent commuter facilement entre différents systèmes de radiocommunication. <http://en.wikipedia.org/wiki/Wi-Fi>.

<sup>27</sup> Le Forum concernant la Wi-Max (Wi-Max, *world interoperability for microwave access*) promeut un ensemble de produits à large bande hertzien que les partisans annoncent comme étant capables de couvrir des distances allant jusqu'à 50 km (avec un rayon de cellule typique de 6 à 9 km). A l'IEEE, les concepteurs de la nouvelle norme Wi-Max 802.16a se sont assurés que la technologie est en grande partie neutre spectralement. Tendances, UIT, 2004.

suivante par rapport à la Wi-Fi dans le sens où il est à la fois plus rapide et d'une portée supérieure à la Wi-Fi, la zone métropolitaine (MAN). Plutôt que de s'opposer à la Wi-Fi, la Wi-Max est conçue pour interfonctionner avec la Wi-Fi et peut en effet le compléter<sup>28</sup>.

Les premiers équipements Wi-Max étaient destinés aux fournisseurs de services de réseau et aux entreprises plutôt qu'aux consommateurs. Cependant, le potentiel de la Wi-Max pour permettre à encore plus de personnes d'accéder à l'Internet, par des moyens hertziens, à relativement moindre coût et facilement, peut être aisément mis à profit pour résoudre la question de l'accès universel. En comparant la Wi-Fi et la Wi-Max, les partisans de la Wi-Max annoncent que sa portée "se mesure en kilomètres carrés, tandis que celle de la Wi-Fi se mesure en mètres carrés" <sup>29</sup>. Sa capacité à résoudre les problèmes de distance est donc primordiale. Les autorités nationales de régulation doivent tenir compte du cadre des licences d'utilisation du spectre avec la perspective du potentiel de la Wi-Max à fournir un accès à l'Internet peu cher à haut débit. Contrairement à EDGE et au GPRS, il requiert une licence dans la plupart des juridictions des services 2G traditionnels.



Carte des technologies hertziennes<sup>30</sup>

<sup>28</sup> <http://en.wikipedia.org/wiki/Wimax>.

<sup>29</sup> Selon les promoteurs de la Wi-Max, le faisceau d'une station de base Wi-Max permettrait de créer des connexions Internet à haut débit pour les domiciles et les entreprises dans un rayon allant jusqu'à 50 km (31 miles); ces stations pourront éventuellement couvrir une zone métropolitaine entière, faisant de cette zone un WMAN et y autorisant une réelle mobilité hertziennne, par opposition aux bonds entre points d'accès publics nécessaires pour la Wi-Fi. Il faudrait dûment noter qu'espérer avoir une portée de 50 km (31 miles), et particulièrement espérer avoir une telle portée sans vue dégagée, représente, au mieux, un maximum théorique dans des conditions idéales. Source: <http://fr.wikipedia.org/wiki/Wimax>.

<sup>30</sup> Carney, Bill. Texas Instruments. Présentation: "WiMax and Wi-Fi Opportunities." <http://www.wlanevent.com/presentations/2005/Wireless%20Broadband%20Day%202/417,19,Co%20nclusions> Source: 31 mai 2005.

### 2.6.3 Technologie satellitaire

Les systèmes à satellites, en particulier les microstations (VSAT, *very small aperture terminal*), ont aussi récemment été identifiés comme une option technologique sérieuse pour déployer des services dans les régions rurales et isolées. Le Chili, la Colombie, l'Éthiopie, le Guatemala, le Kazakhstan, le Pérou, la République sudafricaine, la Thaïlande et d'autres pays ont réalisé des investissements significatifs dans la technologie des microstations<sup>31</sup>. Celles-ci peuvent être utilisées seules ou intégrées dans de petits systèmes hertziens pour augmenter la portée des terminaux individuels jusqu'aux consommateurs et villages situés à proximité et donc les desservir à un coût moindre qu'avec des microstations supplémentaires ou des connexions filaires du "dernier kilomètre".

Les solutions basées sur les microstations ont été jugées suffisamment souples pour accompagner la croissance de la demande. Une combinaison de technologies de microstations et terrestres, comme la boucle locale hertzienne, peut être utilisée pour s'adapter à différentes densités de population. Ces solutions incluent<sup>32</sup>:

- les microstations connectées aux lignes d'abonné pour desservir les populations dispersées/les régions rurales et isolées (< 20 lignes);
- les microstations connectées à une boucle locale filaire ou hertzienne pour desservir les populations groupées/les régions urbaines denses (20-300 lignes);
- les microstations connectées à des réseaux macrocellulaires pour desservir les populations de densité moyenne (> 300 lignes).

Bien que les microstations soient une solution technologique possible, au-delà des problèmes inhérents à la téléphonie rurale, les solutions basées sur elles sont confrontées à un obstacle supplémentaire, puisqu'elles doivent rivaliser avec des technologies terrestres moins chères comme le cuivre, la boucle locale hertzienne (WLL, *wireless local loop*) et l'hertzien mobile. Malgré leur problème de coût, si les VSAT sont utilisées pour d'autres choses que la téléphonie de base, elles ont alors plusieurs avantages<sup>33</sup>.

- **Les microstations sont modulables.** Une microstation peut fournir des services allant d'appels téléphoniques de base à petite bande passante à des photos et des vidéos diffusées et à grande bande passante.
- **Une seule microstation peut prendre en charge plusieurs connexions.** Ainsi, une microstation installée dans un centre communautaire peut être utilisée pour prendre en charge non seulement un kiosque, mais aussi les lignes téléphoniques allant jusqu'au domicile des villageois; ceci modifie l'économie de la téléphonie rurale, car les coûts fixes d'une microstation sont répartis sur différentes sources de revenus.
- **Les microstations peuvent avoir un certain nombre d'applications TIC.** De petites antennes satellites utilisables pour recevoir le signal TV peuvent aussi offrir un accès à l'Internet large bande et de la voix sur IP (VoIP, *voice over Internet protocol*), poussant encore plus la pénétration des TIC et améliorant l'économie de l'entreprise.

Comme avec toute technologie, il faudrait considérer les coûts et les avantages du déploiement des microstations avant de prendre les décisions nécessaires pour utiliser cette technologie. Elles posent

---

<sup>31</sup> "Telecommunications and Information Services for the Poor: Toward a Strategy for Universal Access." Article de la Banque mondiale N° 432. Avril 2002. Page 16.

<sup>32</sup> [http://www.itu.int/ITU-D/pdf/fg7/ruraltel\\_itu.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/pdf/fg7/ruraltel_itu.pdf).

<sup>33</sup> Bharadwaj, R. "VSAT solutions for rural telephony – Waiting to Connect"  
<http://www.thehindubusinessline.com/bline/2003/04/29/stories/2003042900060800.htm>.

certaines problèmes de localisation, car le positionnement des microstations est sensible; les microstations doivent se trouver dans des endroits protégés des éléments et qui leur permettent d'avoir une vue dégagée jusqu'au satellite afin d'établir une connexion sûre. En tant que telles, les considérations environnementales sont importantes. La technologie des microstations est toutefois une option représentant un certain potentiel pour la fourniture d'un accès partagé aux TIC.

#### **2.6.4 Obtenir les outils/équipements pour les TIC**

La technologie n'a pas de sens si les équipements qui permettent aux utilisateurs d'y accéder sont inabornables, indisponibles ou inaccessibles. Avec le développement technologique, les outils ou équipements nécessaires pour tirer parti des avantages de la technologie deviennent essentiels. Il est important de noter que les équipements destinés aux TIC (ordinateurs portable et fixe, modems, cartes Wi-Fi, etc.) sont relativement onéreux comparés aux équipements de télécommunication traditionnels (téléphones fixe et cellulaire). L'implantation des TIC est indissolublement liée au développement de la disponibilité ou de l'accessibilité financière des équipements TIC.

#### **2.6.5 Réglementation de la technologie**

Finalement, la façon dont les mobiles ont été réglementés a eu un impact significatif; l'ouverture à la concurrence des marchés mobiles et une approche de la réglementation relativement peu contraignante (comparée au fixe) a permis à l'innovation et à la concurrence de caractériser le marché du mobile, et, partant, d'avoir des résultats pour les consommateurs. Il est apparu que les limites entre les technologies dépendent largement de<sup>34</sup>:

- la distance entre les clients et le réseau principal;
- la densité de consommateurs potentiels; et
- le type de services (par exemple: la téléphonie et la télécopie, ou les données; les services partagés ou individuels).

Etant donné l'impact imprévu, mais positif, que les nouvelles technologies ont eu sur l'atteinte de l'objectif d'accès universel, il est important que les pouvoirs publics mettent en place des politiques qui encourage l'innovation technologique et la concurrence. La révolution hertzienne est un exemple de fourniture par le secteur privé d'une solution réduisant le différentiel d'efficacité du marché. Les pouvoirs publics devraient mettre en place des cadres suffisamment neutres technologiquement pour faciliter le développement et donc l'accès universel. Cela inclut des cadres transparents et équitables pour accorder les licences d'utilisation du spectre (ou utiliser le spectre exploitable sans licence) et l'attribution des licences de services. La suite du présent rapport suppose la neutralité technologique et se base donc sur une certaine liberté dans les politiques et cadres législatifs pour fournir des solutions technologiquement et économiquement réalisables.

### **3 AUTORISER ET PERMETTRE LES POLITIQUES DE SERVICE UNIVERSEL: DE L'IMPORTANCE DE POSER LES BONNES QUESTIONS**

La présente section expose les questions fondamentales auxquelles il faut répondre sur la manière d'"autoriser et permettre" les politiques de service universel. Elle décrit les principales considérations et décisions que doivent prendre les décideurs et les autorités nationales de régulation pour le développement de telles politiques; les principes et objectifs que doivent servir les politiques; et le domaine de responsabilité et d'activité des différentes parties au processus. Les décisions concernant ces points joueront un rôle en facilitant les politiques d'accès/service universel.

---

<sup>34</sup> "Telecommunications and Information Services for the Poor: Toward a Strategy for Universal Access." Article de la Banque mondiale N° 432. Avril 2002. Page 17.

En répondant à ces questions clefs qui conduiront à la conception de leurs politiques de service universel, les décideurs de la CEDEAO/UEMOA doivent se référer aux modèles adoptés par les pays développés, mais ne pas leur accorder une influence excessive. Les différences entre les structures de marché des pays développés, tels les pays de l'OCDE, et celles des Etats Membres de la CEDEAO/UEMOA, et plus largement la variation entre leurs structures et modèles socio-économiques sont essentielles. De ce point de vue, même la définition du "problème" est différente. Il a été avancé que:

"Sur les marchés africains, le principal problème pour réaliser le service universel est la demande effective limitée, qui est un problème fondamentalement différent de celui qui se posait aux pays de l'OCDE lors du développement des modèles de service universel. Même lorsque les décideurs des pays de l'OCDE ont défini des catégories telles que celle des consommateurs non rentables, incluant dans ce groupe les consommateurs auxquels des services sont fournis à un coût pour le producteur qui excède le tarif moyen, la part de ce groupe par rapport au total des consommateurs est relativement faible. Dans les pays d'Afrique où le niveau de demande effective est faible, utiliser cette définition signifierait que le nombre de consommateurs qualifiés de "non rentables" serait bien plus grand que la base de consommateurs "rentables" existants ou potentiels. Il faut clairement trouver d'autres notions pour établir des objectifs de politique de service universel<sup>35</sup>."

En développant la législation, la réglementation et les conditions d'attribution des licences pour l'accès/service universel, les régulateurs et décideurs doivent tenir compte de l'impact des changements technologiques et de l'évolution du marché. Les autorités nationales de régulation et les décideurs suivent traditionnellement une approche réglementaire de l'accès/service universel, qui inclut la réponse aux questions stratégiques suivantes:

- Où doivent se situer les politiques et stratégies d'accès/service universel dans le cadre des communications?
- Comment l'accès universel et le service universel doivent-ils être définis (pour s'accorder avec le contexte local)?
- Quels sont les objectifs de la politique d'accès/service universel?
- Qui doit avoir la responsabilité du service universel?
- Comment déterminer l'accessibilité financière?
- Comment mettre en application et financer les objectifs d'accès/service universel?
- Comment les autorités nationales de régulation doivent-elles vérifier les coûts des engagements de service universel? et
- Comment mesurer et vérifier les progrès réalisés?

Ces questions font partie de celles développées plus en détail dans les sections suivantes.

### **3.1 Où devraient se situer les politiques et stratégies d'accès/service universel dans le cadre des communications?**

Afin de s'assurer que la politique de service universel fait partie intégrante du cadre des TIC et n'est pas simplement interprétée comme une forme de responsabilité sociale, ou un acte de "bonne volonté" par les investisseurs dans le secteur des TIC, il est important de bien formuler les politiques d'accès/service universel et de leur donner une place dans les cadres politique et législatif

---

<sup>35</sup> Marcelle, Gillian M. "Universal Service in Africa: Solving the Dilemma," Article publié pour la Session S.2. "Financing Strategies getting the mix right between local and international investment", ITU Africa Telecom (1998).

nationaux. **La politique de service universel devrait donc, comme c'est le cas dans la plupart des pays, être intégrée dans la législation nationale, les réglementations, les licences ou les déclarations politiques ministérielles (de préférence une combinaison de tous ces éléments)**, qui constituent le cadre et les limitations à l'intérieur desquels la politique doit être mise en application. Une telle base est nécessaire pour assurer la crédibilité, l'autorité et l'applicabilité de la politique, ainsi que la conformité de ses termes avec d'autres priorités et programmes en cours sur le plan national<sup>36</sup>.

- Les objectifs de service universel sont décrits dans la "Directive du Parlement européen et du Conseil concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques" (Directive Accès universel) dans l'UE. La Directive interconnexion EC et la Directive concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la voix fournissent également un cadre à la politique d'accès/service universel.
- Aux **Etats-Unis**, la Loi sur les télécommunications de 1996 indique que la fourniture du service universel est à la fois une responsabilité d'Etat et une responsabilité fédérale et impose à la FCC (FCC, *Federal Communications Commission*) et aux Etats d'établir les mécanismes de prise en charge appropriés. Les agences de réglementation d'Etat ont toute autorité pour imposer des programmes d'accès/service universel conformes à la politique de la FCC. Il est néanmoins important de noter que la création de fonds étatiques distincts pour le service universel n'a jamais été exigée par la législation fédérale, ni par ordonnance de la FCC.
- En **République sudafricaine**, l'accès/service universel est défini comme un objectif essentiel de la Loi sur les télécommunications (1996). Un fonds a été créé par cette loi. Les réglementations relatives aux contributions aux fonds sont en place, et les conditions d'attribution des licences fixes et mobiles incluent des engagements obligatoires.
- La partie 2 de la Loi **australienne** sur les télécommunications (1999) expose le régime général de service universel et l'obligation de service universel (USO, *universal service obligation*).
- Au **Nigéria**, la Loi sur les communications (2003) fait le nécessaire pour le service universel par le biais de l'identification des régions et des groupes non desservis, de la création d'un Fonds et l'attribution de pouvoirs en matière de régulation à la Commission des communications nigériane (NCC, *Nigerian Communications Commission*). Le service universel est donc abordé dans les sections 112 à 120 de la Loi sur les communications<sup>37</sup>.

### 3.2 Pourquoi développer des politiques d'accès/service universel: les objectifs

Les raisons de suivre les politiques d'accès/service universel sont diverses. Les pouvoirs publics encouragent et mettent en oeuvre ces politiques et programmes en vue d'atteindre plusieurs objectifs principaux, qui sont spécifiques à chaque pays. C'est pourquoi, chaque pays devrait se poser la question de savoir pourquoi il développe des politiques de service et d'accès universels? Que cherche-t-il à réaliser?

Hormis les avantages généralisés qu'offrent les services proprement dits, les télécommunications et les TIC constituent un moyen déterminant d'accélérer et de favoriser le développement économique et social. En effet, non seulement elles servent de base à d'autres ressources et outils critiques pour

---

<sup>36</sup> Tendances, UIT, 2003, Chapitre 3, § 3.4.

<sup>37</sup> Idehen, Efosa V. Commission des communications nigériane. "Universal Access/Service in Nigeria." Mars 2005.

le développement, y compris la santé, l'éducation, les services de vulgarisation agricole et les ressources hydrauliques, mais elles en facilitent l'accès<sup>38</sup>.

Par conséquent, comme le montre un certain nombre de sources et comme le mentionnent le rapport concernant les Tendances des réformes dans les télécommunications de l'UIT de 2003 et le Manuel sur la réglementation des télécommunications d'InfoDev, les objectifs que cherchent à atteindre les pouvoirs publics en concevant et en mettant en œuvre des politiques d'accès/service universel sont instructifs<sup>39</sup>. Il faut noter que ces objectifs sont génériques et peuvent varier d'un pays à l'autre. Les objectifs des pouvoirs publics comprennent:

### **3.2.1 La promotion de la pleine participation à la société de l'information**

Etant donné l'importance attribuée aux TIC dans le développement économique en général, les pouvoirs publics reconnaissent le risque aigu de laisser croître la fracture actuelle de la bande étroite en fracture du large bande. Les TIC sont non seulement utilisés localement et internationalement dans un but d'affaires et personnel, mais aussi pour la fourniture d'une large gamme de services sociaux. Ceux sans risque d'accès sont encore marginalisés dans la société de l'information.

### **3.2.2 La promotion de l'efficacité et de la croissance**

Les revenus des personnes pauvres croissent plus rapidement dans les économies où les communications sont actives. Au cours des dernières années, on a observé une progression plus rapide des revenus dans la fraction la plus pauvre (20%) de la population des pays où le secteur des télécommunications est le secteur porteur de l'économie, et plus particulièrement là où les recettes tirées des télécommunications correspondent à 2 ou 3% du produit intérieur brut (PIB). De plus, l'accès aux télécommunications encourage le développement de l'infrastructure et l'extension des réseaux. Un des objectifs essentiels des pouvoirs publics est donc l'utilisation des télécommunications pour encourager l'efficacité, la croissance et finalement le développement économique.

### **3.2.3 La promotion de la cohésion politique et sociale**

L'accès aux TIC permet aux pouvoirs publics de veiller à ce que les citoyens qui vivent dans des communautés rurales et isolées soient également en mesure de participer au développement politique, économique et social de leur pays.

### **3.2.4 La fourniture de services publics**

L'accès aux services de télécommunication et des TIC entraîne une amélioration de l'efficacité des ministères et, par conséquent, une amélioration de la fourniture des services publics comme la santé et l'éducation.

### **3.2.5 La suppression des disparités**

Les disparités relevées entre les populations pouvant se prévaloir d'un accès aux offres des TIC et celles qui en sont dépourvues peuvent revêtir plusieurs formes. Il peut s'agir, par exemple, d'une fracture géographique entre les utilisateurs des zones rurales et ceux des zones urbaines ou encore d'un fossé économique entre les citoyens à faible revenu et les citoyens à revenus élevés. En **Ouganda**, par exemple, 80% des Ougandais vivent dans des régions rurales, mais on estime à 70% les TIC qui se trouvent dans les zones urbaines. Alors que l'Ouganda bénéficie du développement des TIC, les zones rurales restent bien en arrière et ont toujours des difficultés à répondre aux

---

<sup>38</sup> Tendances, UIT, 2003, Chapitre 1.

<sup>39</sup> Voir le Manuel sur la réglementation des télécommunications – Accès/service universel (Module 4), éd. Hank Intven (2000), <http://www.infodev.org/projects/314regulationhandbook/>.

besoins en matière de santé, d'éducation et de nutrition<sup>40</sup>. La réduction, voire la suppression, de ces disparités est souvent un objectif essentiel des pouvoirs publics qui mettent en application des politiques d'accès/service universel.

Les cinq objectifs mis en avant sont des illustrations et ne se veulent pas exhaustifs. Ils représentent cependant un bon échantillon des raisons pour lesquelles les pouvoirs publics d'un pays décident de jouer un rôle actif dans la contribution à la mise en œuvre réussie d'un accès universel et/ou d'un service universel. Une fois que les objectifs ont été définis, les pouvoirs publics peuvent aussi estimer que tous les acteurs pertinents du marché doivent assumer la responsabilité de la mise en œuvre des politiques et programmes en matière d'accès/service universel, surtout lorsqu'il existe un marché concurrentiel avec plusieurs opérateurs. C'est pourquoi la question qui se pose est *qui* doit supporter les coûts et la responsabilité de la réalisation de ces objectifs? Il faut étudier les aspects économiques du service universel pour pouvoir répondre à cette question.

### 3.3 Arguments économiques en faveur de l'accès et du service universels

Les politiques d'accès/service universel partent souvent du postulat que la fourniture du service en zones rurales et éloignées est coûteuse et, par conséquent, non rentable. A cela s'ajoute l'idée selon laquelle les utilisateurs à faible revenu ne seront pas en mesure d'avoir accès au réseau national de télécommunication sans bénéficier au moins d'une certaine forme d'assistance de la part des pouvoirs publics. Alors que l'implication des pouvoirs publics est essentielle pour la réussite de l'accès/service universel, ce n'est pas nécessairement le rôle en soi des pouvoirs publics de proposer des fonds ou de fournir un réseau aux citoyens. **Il est vrai que l'accès/service universel apporte d'importants bénéfices économiques aux pays mais aussi des bénéfices financiers aux investisseurs/opérateurs, s'il s'inscrit dans la logique des forces du marché et augmente en réalité la viabilité économique des réseaux existants.**

Cependant, l'accès et le service universels sont bons pour les pouvoirs publics parce qu'ils permettent d'atteindre les objectifs mentionnés ci-dessus et qu'ils fournissent des services aux citoyens mais aussi aux entreprises de télécommunication. Le service universel fait croître le marché des télécommunications. Puisque des abonnés supplémentaires sont connectés au réseau, le nombre d'abonnés qui achètent les services des fournisseurs de télécommunication est non seulement plus élevé mais chaque abonné supplémentaire augmente la valeur inhérente du réseau.

Ainsi, si l'on admet que les bénéfices de l'accès/service universel profitent aux pouvoirs publics, aux communautés et aux opérateurs, **alors la responsabilité d'atteindre ces objectifs doit être portée par toutes les parties.** Une fois que les pouvoirs publics se sont rendu compte que l'impact des politiques d'accès universel peut être positif, la façon de traiter le service universel a évolué. Le service universel peut être perçu comme une opportunité et non une obligation, ce qui en change l'approche et la mise en application.

### 3.4 Comment mesurer le succès? Les dimensions de l'accès/service universel

Le concept d'accès/service universel comporte de multiples facettes et l'expression recouvre plusieurs dimensions. Les pays cherchent à se doter d'un accès/service universel à différents niveaux, qui doivent être pris en compte à la fois dans le développement des politiques d'accès/service universel et plus tard dans la mesure du succès. Les trois principales dimensions présentées dans le rapport de 2003 sur les Tendances des réformes dans les télécommunications sont les suivantes:

---

<sup>40</sup> Gamurorwa, A. "Uganda: A Success Story?" Contexte du budget du Gouvernement d'Ouganda 2001/02.

- **Disponibilité:** Le niveau de service est le même quel que soit le lieu de résidence ou de travail de l'individu, l'emplacement géographique ne devant pas constituer un inconvénient. En particulier, la distinction entre zones rurales et zones urbaines n'influe en rien sur la possibilité qu'a l'individu d'accéder à des services de communication. Dans l'ère de l'information, la qualité de service devient même plus importante.
- **Accessibilité financière:** Le service doit être abordable pour tous et personne ne doit être désavantagé par son niveau de revenu. Les variations de coût imputables à l'emplacement, au terrain ou au climat, qui sont souvent liées à des facteurs urbains/ruraux, n'affectent nullement l'accès de tous aux services TIC. Cette dimension pose des difficultés toutes particulières dans le contexte de l'extension des réseaux.
- **Accessibilité:** Les personnes souffrant de handicaps peuvent utiliser le service. L'aptitude physique et mentale de chacun ne saurait influencer sur l'accès aux services de communication. Dans la société de l'information, les décideurs doivent tenir compte de l'accessibilité physique et de la *pertinence* du contenu et des applications et de la capacité de compréhension des utilisateurs.

Par le passé, la décision prise dans de nombreux pays de maintenir des monopoles publics de télécommunication était dictée par des objectifs d'accès/service universel orientés dans ces trois dimensions. Nombreux étaient les décideurs qui estimaient qu'un opérateur public en situation de monopole serait mieux à même de mettre efficacement en place des réseaux de télécommunication (sans pour autant engranger des bénéfices exagérés) et offrirait des services aux citoyens à des prix équitables, en assurant par là même la disponibilité, l'accessibilité financière et l'accessibilité physique.

Ces opérateurs en situation de monopole devaient en principe atteindre les objectifs d'accès/service universel qui leur étaient fixés, en échange de quoi ils pouvaient continuer de bénéficier d'une exclusivité sur le marché pendant un certain temps. La question qui est désormais posée est de savoir si cette méthode était la plus appropriée à suivre par les pouvoirs publics. Parmi les motivations des politiques de privatisation plus récentes, on peut citer le manque de succès affiché par les opérateurs historiques dans la mise en œuvre d'infrastructures adéquates après des décennies de monopole<sup>41</sup>.

Les expériences du passé ont montré aux décideurs que les politiques d'accès/service universel doivent s'intéresser aux trois aspects du service universel – la disponibilité, l'accessibilité financière et l'accessibilité physique. Elles doivent aussi tirer parti des innovations technologiques et ne pas se reposer sur un monopole de ligne fixe pour y parvenir.

### **3.5 Définition de l'accès et du service universels: Adaptation des définitions générales du service universel au contexte local**

Le concept de service universel fait généralement référence aux objectifs des propriétés personnelles/privées, et l'accès universel aux objectifs d'accès public. Dans la plupart des pays en développement, on cherche à obtenir l'accès universel avant le service universel, bien que ces objectifs puissent être suivis en parallèle.

Les définitions précises d'accès universel et de service universel n'apparaissent pas dans les discours de politique, car leur contenu, ou définition, et l'application des politiques peuvent varier en fonction des besoins spécifiques à un pays sur le plan de la santé, de l'économie et de la politique. En fait, afin d'être efficaces, les politiques d'accès/service universel doivent être suffisamment souples pour s'adapter à des marchés spécifiques et aux besoins du pays auquel elles vont être

---

<sup>41</sup> Gillwald, A. "Policy and Regulatory Challenges of Access and Affordability".

appliquées. Ainsi, il existe une corrélation bien établie entre les conditions économiques et sectorielles locales et les définitions de l'accès/service universel, avec notamment des objectifs précis en matière de date et de niveaux de service.

Sachant que chaque pays doit définir pour son compte l'accès et le service universels, une bonne définition de l'accès et/ou du service universels devrait inclure:

- **types d'accès:** les objectifs en matière de service individuel (ou personnel) et d'accès communautaire (ou partagé) devraient être clairement établis; et
- **types et qualité de service:** les objectifs en matière de services visés (par exemple voix, voix et données, mobile ou autres).

### 3.5.1 Définition d'objectifs mesurables pour les types d'accès universel

Les autorités nationales de régulation et les décideurs devraient s'efforcer de fixer des objectifs quantifiables pour l'accès. La plupart des pays en développement fixent initialement des objectifs pour l'accès universel, par opposition à ceux pour le service universel. L'accès est un objectif plus pratique et plus facilement atteignable. La première mesure qualitative est prise habituellement après analyse des chiffres de télédensité de lignes fixes, bien que lorsque les chiffres correspondant au mobile sont disponibles, ils devraient également être utilisés étant donné l'impact du mobile en Afrique. Les régulateurs mesurent la différence entre le taux de pénétration actuel du service et le taux de pénétration potentiel sur un marché libéralisé; cette différence permettra d'identifier le différentiel d'efficacité du marché.

Comment les pouvoirs publics définissent-ils les objectifs appropriés pour la réduction du différentiel d'accès? **Dans le monde, les objectifs d'accès universel nationaux sont souvent définis en termes de distance, de population ou de temps.** Les objectifs de service seront décrits différemment dans la section suivante et se mesurent en nombre de personnes ou de foyer. Au Bénin, le cadre d'accès/service universel définit clairement l'accès comme objectif initial et indique que les pouvoirs publics doivent "s'assurer qu'ils (les citoyens) n'auront pas à parcourir de longues distances"<sup>42</sup>. Le défi consiste à traduire cet objectif général en objectif spécifique mesurable. Par exemple, l'objectif visé par Grameen Telecom au Bangladesh est de permettre à tout villageois d'avoir accès à un téléphone en moins de 10 minutes de marche. Lorsque la population est dispersée et que l'accès se réfère à un service téléphonique situé à une certaine distance d'une communauté, on utilise en général le temps mis par un membre de la communauté pour atteindre à pied un téléphone se trouvant à une distance de 2 à 5 kilomètres en dehors de sa communauté. En utilisant les éléments de référence régionaux dans la CEDEAO/UEMOA, au Burkina Faso, par exemple, un téléphone public devrait être installé dans un rayon de 2 km dans les zones urbaines et rurales<sup>43</sup>. En plus des objectifs basés sur la distance, les objectifs sont également exprimés en nombre de téléphones publics par habitant, de téléphones par village ou par des mesures analogues. Ces objectifs une fois définis peuvent être insérés dans divers instruments politiques (comme les réglementations ou les conditions d'attribution des licences).

---

<sup>42</sup> Ordre N° 2002-002 du 31 janvier 2002, Article 1. Akue-Kpakpo, Abossé (2004).

<sup>43</sup> Akue-Kpakpo, Abossé (2004).

### Recommandation

- Toutes les communautés de plus de 200 habitants devraient disposer, dans leur localité, d'équipements de télécommunication.
- Les téléphones publics devraient être installés de telle sorte qu'aucun citoyen ne doive marcher plus de 3 km pour accéder à un téléphone.
- La télédensité de 3% (fixe) et de 7% (mobile) doit être atteinte d'ici à 2008.

*Note* : Comme convenu lors de l'Atelier de validation sur l'accès/service universel qui s'est tenu à Abuja (Nigéria), 28-30 septembre 2004.

### Définition de l'accès

- **Distance**: un téléphone à moins de "X" km de tous les habitants.
- **Durée**: un téléphone à moins de "X" minutes de marche pour tous les habitants.
- **Population**: un téléphone pour toute communauté dont le nombre minimal est spécifié.

### 3.5.2 Définition d'objectifs mesurables pour les types de service universel

La plupart des pays développés et de nombreux pays en développement ont pour objectif le service universel. Comme cela a été évoqué précédemment, le service universel fait référence au service *de base* pour un usage privé (foyer ou personnel). S'il est vrai que l'accès "de base" aux services de télécommunication a toujours été l'objectif de la politique d'accès/service universel, la signification de ce terme n'a jamais été vraiment explicitée. **La définition de "de base" doit être comprise dans le sens où elle devra évoluer, car l'expression devra être définie différemment, par des différents pays, à différents instants**<sup>44</sup>.

Dans un secteur comme celui des TIC, il est dangereux, voire contreproductif pour les pouvoirs publics, de définir le panier minimal de services comme faisant partie de l'ensemble des politiques d'accès/service universel en se basant sur la disponibilité technologique des services. La définition du terme "de base" devrait tenir compte de l'obligation économique de fournir un service approprié et efficace qui soit d'utilité publique<sup>45</sup>. Ainsi, de même que la technologie évolue, le terme "de base" change de définition. Il incombe aux régulateurs et aux décideurs de fixer des objectifs pour les types de services à fournir dans le cadre des programmes et des politiques d'accès/service universel, en fonction de la situation socio-économique locale. Ces objectifs influenceront le développement de la technologie dans un pays donné et la vitesse d'adoption des technologies.

**Comment les pouvoirs publics et les autorités nationales de régulation définissent-ils ce qui est de base?** Puisque différents pays ont des niveaux de développement différents, ils ont adopté différentes méthodes pour définir le panier minimal de services devant être inclus dans leur définition de l'accès/service universel. Dans les années 90, le niveau de base du service dans la plupart des pays développés était l'accès de qualité vocale au réseau public commuté, souvent

<sup>44</sup> Tendances, UIT, 2003, Chapitre 1.

<sup>45</sup> <http://www.benton.org/publibrary/uniserv-prospective/notes.html#note55>, mai 2003.

appelé "service téléphonique ordinaire (POTS, *plain old telephone service*)"<sup>46</sup>. Dans bon nombre de ces pays, la définition englobait l'accès aux services d'urgence, des opérateurs et de relais.

Dans les pays en développement, il arrive souvent que le service "de base" désigne simplement le service de qualité vocale à une seule ligne, encore que la définition évolue parallèlement à la technologie, les pays se rapprochant de leur objectif qui est de parvenir à la disponibilité du service vocal. Les définitions dans la CEDEAO/UEMOA diffèrent selon les pays, la plupart se référant à la voix. Certains pays cependant, tel le Ghana, considèrent que le terme "de base" inclut une gamme plus large de services parmi lesquels la voix, la transmission de données, l'accès à l'Internet, l'accès à des contenus locaux appropriés et le large bande<sup>47</sup>.

Récemment, compte tenu de la croissance d'Internet et du service d'accès à large bande, les pouvoirs publics étudient le moyen d'intégrer l'accès à l'Internet dans le panier de base des services figurant dans la définition de l'accès/service universel. De plus en plus de régulateurs cherchent à inclure les services avancés dans la définition de "de base". Ces services incluent à la fois l'accès à bande étroite et à large bande (en fonction du niveau de développement). C'est une considération importante sachant que les TIC prennent une importance croissante dans la société. Dans leur réflexion sur l'opportunité d'inclure les services avancés, les autorités nationales de régulation devraient tenir compte de considérations politiques critiques telles que le coût de fourniture de tels services, la difficulté de déterminer les débits minimum et l'importance croissante de la qualité de service afin d'obtenir un accès et des normes significatifs. En Inde, les objectifs d'accès/service universel comprennent la fourniture du téléphone et de services de données de faible bande passante. En août 2003, 504 000 des 607 491 villages indiens avaient le téléphone de base et des services de données de faible bande passante<sup>48</sup>.

En résumé, les pouvoirs publics ont reconnu **le besoin d'adapter leur définition de l'accès/service universel pour tenir compte des évolutions dans l'ensemble du secteur des communications. Les régulateurs doivent revoir les définitions traditionnelles en abandonnant le modèle axé sur les télécommunications au profit d'un modèle qui s'adresse à l'ensemble du secteur des TIC.** L'augmentation de la confiance dans les TIC, incluant les services à large bande, Internet et le courrier électronique, exigera un examen précis du sujet de la qualité de service (QoS, *quality of service*).

---

<sup>46</sup> Jock Given, *Universal Service in Telecommunications: Old Objectives, New Strategies*, Institute for Social Research, Swinburne University of Technology.

<sup>47</sup> Ghanaian Policy Declaration Paper Draft Telecommunications Policy Declaration dated 8 June 2000. Akue-Kpakpo, Abossé (2004).

<sup>48</sup> Akue-Kpakpo, Abossé (2004).

### Exemple de définition du service universel

La Section 254(c) de la loi sur les télécommunications aux Etats-Unis, amendée en 1996, cherche à rendre disponible des services à la fois "essentiels" et largement utilisés<sup>49</sup>.

#### Définition

- 1) En général – le service universel est un niveau d'évolution des services de télécommunication que la Commission établira périodiquement dans cette section, en tenant compte des avancées technologiques dans le domaine des services et des technologies de l'information et des télécommunications. Le Conseil commun rédigeant les recommandations et la Commission les mettant en application, la définition des services supportés par les mécanismes fédéraux de prise en charge du service universel devrait considérer l'importance pour ceux pour qui de tels services de télécommunication sont:
  - A) essentiels pour l'éducation, la santé publique ou la sécurité publique;
  - B) souscrits par une substantielle majorité des clients résidentiels, grâce à l'opération de choix du marché par les consommateurs;
  - C) déployés dans les réseaux de télécommunication publics par les opérateurs de télécommunication; et
  - D) conformes aux intérêts, à la convenance et à la nécessité du public.

### 3.6 Déterminer l'accessibilité financière

Si l'objectif principal de l'accès/service universel est de fournir la téléphonie à des prix raisonnables, il importe alors que les régulateurs et les décideurs répondent à la question "**qu'est-ce qu'un prix raisonnable ou abordable?**". La réponse doit être conçue pays par pays.

L'accessibilité financière est fonction de deux paramètres: le prix du service et la capacité d'un foyer de le payer<sup>50</sup>. Définir l'accessibilité peut être un défi majeur. La principale difficulté vient du fait que le coût de la fourniture des services et les revenus des abonnés diffèrent considérablement d'une région à l'autre, voire à l'intérieur d'une même ville.

Afin de développer la définition d'accessibilité financière, les pouvoirs publics devront examiner des mesures quantitatives d'accessibilité financière. Ceci comprend l'estimation en pourcentage des revenus qu'un ménage est capable ou disposé à dépenser pour les services pour différents niveaux de revenus et de prix. Des mesures qualitatives incluent le sondage de ce que les personnes estiment être "trop cher" ou être un prix "trop élevé" à payer pour le service téléphonique.

Comme l'a indiqué l'organisme de réglementation jamaïcain chargé des communications (OUR, *Office of Utilities Regulation*), il sera nécessaire pour les autorités nationales de régulation de tenir compte d'au moins quatre facteurs essentiels:

- la dépense actuelle du client – à analyser pour les différents segments de la population, des ménages les plus pauvres aux plus aisés;
- la dépense générale pour les services publics – à analyser pour savoir quelle part de son revenu disponible une famille moyenne dépense pour les services publics;

<sup>49</sup> Service [http://people.hofstra.edu/faculty/frank\\_g\\_bowe/Definition.html](http://people.hofstra.edu/faculty/frank_g_bowe/Definition.html).

<sup>50</sup> Organisme de réglementation chargé des communications, Jamaïque. *Toward Universal Service/Access Obligation for Telecommunication Services in Jamaica: A Consultative Document* (2002). Page 16.

- les subventions croisées et le rééquilibrage des tarifs – le rééquilibrage des tarifs peut avoir des implications pour les familles aux revenus les plus faibles; et
- la concurrence – efficacité du marché/différentiel d'accès du marché.

### 3.6.1 Tarifs et accessibilité financière

Le différentiel d'efficacité du marché et l'accessibilité financière sont traités par les régulateurs lorsqu'ils examinent les tarifs et l'interconnexion. Le niveau des tarifs (c'est-à-dire les prix) appliqués par les opérateurs influe sur la question de savoir si les consommateurs peuvent payer le prix des services et contribue à déterminer le niveau d'utilisation. Il importe donc que les régulateurs et les décideurs examinent soigneusement leurs régimes de tarification en veillant notamment à maintenir l'équilibre entre les frais d'installation, les frais mensuels de location et les prix des communications locales et interurbaines.

Le rééquilibrage des tarifs – c'est-à-dire la stratégie selon laquelle les opérateurs cherchent à aligner leurs prix au plus près des coûts – a influé sur les taxes de télécommunication et, par extension, sur le niveau d'utilisation de ces services. Dans bon nombre de pays, les taxes d'accès local ont augmenté par suite du rééquilibrage alors que celles des communications internationales ont été réduites, ce qui a entraîné une diminution globale des prix. L'impact immédiat s'est surtout fait ressentir pour les familles aux revenus les moins élevés, qui passent en général plus d'appels locaux que les ménages les plus aisés. Malgré la relation positive à long terme entre rééquilibrage des tarifs et télédensité, l'impact négatif immédiat sur les groupes dont les revenus sont plus faibles s'avère entraver les efforts en matière de service universel. **Ceci a conduit à des appels qui, plutôt que d'écarter simplement la notion de subventions croisées, explorent les moyens d'être remplacés par des subventions alternatives accordées de façon transparente qui ne soit pas anticoncurrentielle**<sup>51</sup>.

Si les pouvoirs publics décident de s'engager sur la voie des subventions, ils doivent savoir s'ils veulent jouer un rôle dans l'attribution des subventions. Si ce n'est pas le cas, il faut qu'ils décident **de quelle source les subventions peuvent venir** (voir la section 3). Si c'est le cas, il faut qu'ils décident **quelles catégories de personnes ou de services doivent être subventionnées et dans quelle mesure?**

### 3.7 Rendre les subventions efficaces

Une fois que la décision de fournir des services subventionnés a été prise, les décideurs et régulateurs doivent déterminer quelles catégories de personnes ou de service sont éligibles pour recevoir et utiliser de telles subventions. L'expérience nous apprend qu'une politique de subventions non ciblées peut être inefficace, car elle ne canalise pas l'aide vers ceux qui en ont réellement besoin. Dans de nombreux cas où les opérateurs en situation de monopole avaient la charge de fournir le service universel, leur influence a été amoindrie par le fait que les subventions offertes n'étaient pas ciblées. Les systèmes d'accès universel non ciblés sont enclins à détourner les subventions et présentent donc d'importants coûts en termes d'opportunités.

Les subventions ciblées, quant à elles, peuvent éventuellement permettre à tous les abonnés d'avoir accès au réseau, de façon plus efficace. Elles doivent être accordées de manière **transparente, non discriminatoire, peu coûteuse et neutre sur le plan concurrentiel**. Trois grandes catégories de personnes sont considérées susceptibles de recevoir des subventions: 1) les opérateurs; 2) les utilisateurs ou consommateurs; et 3) des projets désignés qui fournissent l'accès. La section 5 de ce rapport se concentre sur le problème du financement de l'accès/service universel et comprend une discussion détaillée concernant les subventions.

<sup>51</sup> Gillwald, A. Policy and Regulatory Challenges of Access and Affordability.

## 4 POLITIQUES ET STRATÉGIES D'ACCÈS ET DE SERVICE UNIVERSELS

Comment les régulateurs et les décideurs ont-ils cherché à mettre en application les objectifs nationaux d'accès et d'accessibilité financière, une fois ceux-ci définis? Dès que les régulateurs et les décideurs ont répondu aux questions de la section 3, les bases de la conception des politiques de service universel sont posées. L'approche politique suivante dépendra de la façon dont on a répondu aux questions de la section précédente. Généralement, deux types de politiques d'accès/service universel ont été considérés – l'un basé sur des obligations ("pay") et l'autre basée sur des mesures d'incitation ("play"). De nombreux pays présentent une combinaison de ces deux types avec un niveau de succès variable ("pay and/or play").

### 4.1 Imposer des obligations: l'option "pay"

D'une part, les pouvoirs publics peuvent imposer des prescriptions de performance ou des prélèvements sur les opérateurs, essentiellement en les enjoignant de payer les coûts liés à la fourniture de l'accès/service universel. Dans la catégorie "pay" des options de politique, les autorités nationales de régulation ont développé plusieurs mécanismes pour faire appliquer aux opérateurs les obligations d'accès/service universel. Ce sont les stratégies traditionnelles de "commande et contrôle" utilisées par les régulateurs, qui ont eu des résultats mitigés. Elles comprennent:

- les conditions ou obligations d'attribution des licences; et
- la désignation d'un "opérateurs de dernier recours" (COLR, *carrier of last resort*).

Ces points seront décrits tour à tour. Il ne faut pas nécessairement adopter une option donnée et exclure toutes les autres. En fait, dans bien des cas, il s'est avéré plus efficace de combiner plusieurs options différentes.

#### 4.1.1 Conditions afférentes aux licences

L'une des premières formes d'instrument de politique de service universel dans le secteur des télécommunications sont les clauses de licences précisant les obligations de service universel (engagements de service obligatoires) des opérateurs. L'imposition de ces conditions d'attribution des licences était basée sur les conclusions des politiques dérivées de l'analyse économique des marchés en situation de monopole. Les obligations de service universel étaient considérées comme un moyen de s'assurer que les monopoles publics ne restreignaient pas artificiellement les niveaux de service fournis. L'imposition d'obligations de service universel est l'une des méthodes les plus courantes que les régulateurs utilisent pour mettre en œuvre des programmes de service universel<sup>52</sup>. Selon cette méthode, la responsabilité du financement des programmes incombe purement et simplement aux opérateurs et la méthode peut réussir si les obligations correspondent à la réalité et ne sont pas anticoncurrentielles par nature. Du point de vue réglementaire, c'est une option politique facile à prendre en termes d'imposition et de contrôle de l'engagement. Le détenteur de la licence garde la responsabilité de la mise en application.

Le niveau d'engagement USO peut être déterminé par les autorités nationales de régulation par le biais de l'imposition, à des détenteurs de licences similaires, de conditions similaires. Malgré la légère différence par rapport à une stratégie purement "pay", l'engagement USO peut faire partie des critères de sélection lorsqu'une licence est attribuée dans un processus concurrentiel, ou "concours de beauté".

Il y a généralement trois types de conditions en rapport avec l'accès/service universel et intégrés dans les licences.

---

<sup>52</sup> Marcelle, Gillian M. "Universal Service in Africa: Solving the Dilemma," page 1.

- L'un des types de licence est la licence exclusive. Ce type de conditions afférentes aux licences implique un compromis qui garantit à un opérateur une licence exclusive pour une durée déterminée en échange d'un engagement à satisfaire les objectifs nationaux en matière d'accès/service universel. L'exclusivité peut être accordée à l'échelle nationale ou régionale. La **République sudafricaine**, par exemple, a accordé une période d'exclusivité nationale de cinq ans à l'opérateur de téléphonie fixe, Telkom SA, avec une possibilité de renouveler la période d'exclusivité pour un an si les objectifs de service universel sont atteints. En contrepartie, l'opérateur était tenu de mettre en service au total 2,69 millions de nouvelles lignes principales (à l'exclusion des publiphones). Dans la région de la CEDEAO/UEMOA, le **Niger** a accordé une licence exclusive à SONITEL en 1996. De plus, sur ce nombre, 1,67 million de lignes devaient être installées dans des zones défavorisées. **En Argentine, au Brésil et en Hongrie**, des licences régionales exclusives ont été attribuées à des opérateurs en échange d'une obligation d'assurer un accès universel.
- Un second type de conditions afférentes aux licences, dans un environnement concurrentiel, implique l'incorporation dans les licences d'engagements de service universel, d'obligations de construction ou de mise en service de réseaux. Par rapport à ces engagements, les détenteurs de licences doivent fournir des services définis à certaines catégories d'abonnés. D'autres obligations afférentes aux licences imposées aux opérateurs dans un marché aussi bien en situation de monopole qu'en présence de concurrence incluent des requêtes telles qu'installer des publiphones (sur une base technologiquement neutre), réduire les listes d'attente, et satisfaire aux objectifs en matière de qualité de service. Par exemple, les opérateurs mobiles en **République sudafricaine** ont pour obligation d'installer des publiphones/téléboutiques dans des régions mal desservies. Les types d'obligations imposés aux opérateurs évoluent avec la définition de "de base". Plutôt que d'installer des publiphones, les opérateurs pourraient, par exemple, avoir à fournir un accès à l'Internet dans les écoles ou les bibliothèques. Ils pourraient aussi être sollicités pour fournir des publiphones multimédias ou des centres communautaires polyvalents avec un certain niveau de qualité.
- Enfin, les objectifs géographiques et en termes de population inclus dans les conditions afférentes aux licences peuvent être considérés comme des outils pour augmenter l'accès/service universel. Les objectifs géographiques et en terme de population sont présents dans presque toutes les licences et laissent aux opérateurs un certain temps pour desservir un certain pourcentage de la population ou d'une région.

### **Exemples de conditions afférentes aux licences<sup>53</sup>**

Il est possible de trouver les obligations afférentes aux licences/prescriptions obligatoires en matière de service, sous la forme:

- d'objectifs de mise en service de lignes privées;
- d'objectifs de télédensité;
- d'objectifs d'installations publiques telles que des publiphones ou des téléboutiques;
- de niveaux de qualité de service;
- d'objectifs pour réduire la liste d'attente; ou
- d'une durée minimale pour répondre aux demandes de lignes fixes.

#### **4.1.2 Opérateur de dernier recours**

Une autre option "pay" est une obligation générale selon laquelle tous les clients prêts à payer le service offert à un prix réglementé, dans des régions où le coût est élevé, doivent être desservis. Cette obligation peut être limitée à certains groupes géographiques ou démographiques, par une requête pour desservir toutes les zones urbaines, ou les zones rurales dont la population dépasse un certain seuil. Les opérateurs à qui ce type d'obligation est attribué sont appelés généralement "opérateurs de dernier recours". Dans un marché donné, cet opérateur est généralement l'opérateur historique. C'est le cas au **Cap-Vert**, où l'opérateur historique CV Telecom doit desservir toute localité de plus de 200 habitants.

Selon que les prix pratiqués par les opérateurs pour répondre à ces obligations sont orientés vers les coûts ou non, l'obligation de desservir certains abonnés ou certaines zones géographiques peut s'avérer non rentable pour l'opérateur de dernier recours qui peut alors subir des pertes pour certains services et/ou dans certains marchés géographiques. Ces pertes ont souvent été financées par des subventions, contrairement aux meilleures pratiques internationales, comme cela est expliqué plus en détail plus loin. Il apparaît que si une telle approche doit être suivie, alors les subventions doivent être accordées de la même façon qu'elles le sont pour les autres opérateurs visés comme étant destinataires des subventions pour la livraison des services dans les régions où le coût est élevé (par exemple, les opérateurs régionaux qui ont accès aux fonds pour le service universel USF, voir le § 5.3.1). Un appel d'offre concurrentiel peut aussi être entrepris, même si l'opérateur historique reste le fournisseur USO de dernier recours, si aucune offre compétitive n'a été proposée par les concurrents.

#### **4.2 Le service universel en tant qu'opportunité ("pay and/or play")**

Les politiques "pay" traitées dans la section 4.1 et qui imposent des obligations afférentes à des licences, des critères de performance ou des contributions à un fonds comme condition pour la fourniture d'un service sont un gage de sécurité et de fiabilité. Toutefois, il existe d'autres moyens d'inciter les entreprises à aider à fournir des services universels. Au lieu d'imposer des prescriptions réglementaires, les pouvoirs publics peuvent fournir des incitations aux opérateurs pour qu'ils assurent seuls un accès/service universel. Au fil des années, compte tenu des arguments économiques avancés en faveur de l'accès/service universel, les plans prévus en la matière ne sont plus désormais considérés comme des "obstacles" mais plutôt comme des opportunités offertes sur le plan commercial. Ce choix entre deux options politiques, c'est-à-dire entre l'établissement de

---

<sup>53</sup> Technologies de l'information et des communications: une stratégie du groupe de la Banque mondiale, 2002, page 29.

prescriptions et la fourniture de mesures d'incitation est souvent résumé par l'expression "pay or play". Autrement dit, un opérateur peut payer pour financer l'accès/service universel ou entreprendre de le fournir lui-même. **La stratégie d'inciter les opérateurs à fournir le service universel ne diminue pas le rôle des pouvoirs publics dans la résolution du problème d'accès/service universel. Les pouvoirs publics conservent la responsabilité de fixer des politiques générales, qui faciliteront les contributions du secteur privé à l'accès/service universel.**

Une méthode courante pour inciter les opérateurs et leur permettre de jouer un rôle consiste à leur fournir des incitations pour qu'ils assurent un service de télécommunication dans des zones moins rentables. De telles mesures incitatives peuvent comprendre des mécanismes purement commerciaux (pas nécessairement directement liés au secteur des télécommunications et requérant donc la consultation d'autres services gouvernementaux) ayant pour objectif d'améliorer la recette de base des opérateurs, grâce par exemple à un allègement fiscal<sup>54</sup>, la suppression des droits sur les équipements de télécommunication destinés aux zones rurales et isolées ou encore levée des restrictions en matière de devises. Il existe par ailleurs d'autres façons de promouvoir l'accès/service universel, à savoir:

- programmes de microcrédit;
- montages "construction-exploitation-transfert" (BOT, *build, operate and transfer*) ou "construction-transfert-exploitation" (BTO, *build, transfer and operate*);
- coopératives et réseaux appartenant à la communauté;
- opérateurs régionaux; et
- télécentres et centres communautaires polyvalents (MPCC, *multi-purpose community centres*).

#### 4.2.1 Programmes de microcrédit

Cette stratégie reconnaît que la construction et la maintenance d'un réseau en zones rurales entraînent des coûts initiaux importants qui peuvent être couverts à l'aide de microprêts ou de financements par une banque de développement. Plutôt que d'obtenir un financement par des institutions de prêts commerciales et d'autres sources de financement traditionnelles (dont les processus et les taux de prêts sont conçus pour les principales entreprises de télécommunication, et qui ont un goût du risque modéré, en particulier dans les pays en développement), cette stratégie associe des organisations de "microcrédit" performantes à des opérateurs de télécommunications rurales. Cette relation entre les opérateurs de télécommunications rurales et les organisations de "microcrédit" permet aux communautés de participer activement à la mise en place de l'infrastructure du réseau et à l'extension de la couverture dans les zones rurales. Même si cette stratégie suppose l'existence au préalable des organisations de microcrédit, le financement par des banques de développement peut également être utilisé.

Les microcrédits sont accordés avec des conditions qui sont plus avantageuses pour l'emprunteur et peuvent être remboursés dès lors que l'activité TIC est constituée et qu'elle a commencé à dégager des bénéfices. Les petits prêts accordés à des chefs d'entreprise ruraux sont les spécificités de la fameuse entreprise Grameen Phone ainsi que du Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC), l'un et l'autre situées au **Bangladesh**. Grâce à ces prêts, les nouveaux opérateurs TIC peuvent créer avec succès des sociétés téléphoniques locales offrant un large éventail de services de type télécentres ou centres communautaires polyvalents, parmi lesquels le téléphone, la télécopie, l'e-mail, l'accès à l'Internet, la photocopie et le traitement de texte.

---

<sup>54</sup> La République populaire de Chine, par exemple.

#### **4.2.2 Montages BOT et BTO**

Les pouvoirs publics peuvent accorder des concessions aux fournisseurs d'équipement et/ou aux opérateurs qui déploient une infrastructure en zones rurales. Ces opérateurs exploitent ensuite les réseaux pendant une période fixe avant de transférer les activités à un opérateur historique national et/ou à d'autres investisseurs locaux<sup>55</sup>.

L'expérience dans quelques-uns des pays ayant mis en application des stratégies BOT suggère que les BOT peuvent palier des besoins immédiats en terme d'infrastructure, mais que la stratégie n'est pas viable dans le long terme. Ceci est lié au fait que les investisseurs dans les projets BOT ne s'engagent pas dans le projet, car ils n'y ont pas d'intérêts propres à long terme. Ils sont donc motivés par "maximiser la rentabilité à court terme aux dépens du réseau à long terme ou du développement des services"<sup>56</sup>.

#### **4.2.3 Coopératives et réseaux appartenant à la communauté**

Là où elles existent, les coopératives qui jouent un rôle actif en zones rurales (par exemple, dans le domaine de l'électricité ou de l'agriculture) pourront peut-être tirer parti des mesures d'incitation ou des subventions pour fournir ou soutenir financièrement un service dans les zones rurales à faible revenu. Les coopératives peuvent aussi être développées pour traiter principalement des télécommunications. Dans le cadre des coopératives, les membres de la communauté peuvent avoir l'occasion unique d'être des partenaires du fournisseur de service et d'être donc directement impliqués dans la fourniture des services<sup>57</sup>.

Comme de nombreuses petites entreprises, les coopératives doivent faire face à des problèmes de financement et ont eu des difficultés à améliorer et moderniser convenablement leurs systèmes. Si le système des coopératives doit être mis en place, il faut impérativement les identifier comme bénéficiaires des subventions.

#### **4.2.4 Opérateurs régionaux**

Dans ce scénario, les pouvoirs publics recensent les régions mal desservies (voir le § 1.5, Différentiel d'efficacité du marché/différentiel d'accès) et accordent des licences régionales pour accélérer la mise en service de réseaux et la fourniture des services dans ces zones. Les licences régionales correspondent bien aux réforme et libéralisation du secteur des télécommunications, ainsi qu'à l'introduction de la concurrence et peuvent être accordées à la fois dans un environnement

---

<sup>55</sup> Ce modèle a été mis en place en Indonésie où cinq opérateurs régionaux ont obtenu des licences sur la base des BOT. En Thaïlande, on encourage les investisseurs à construire de nouvelles installations selon les schémas BOT. Dans le cas de la Thaïlande, les investisseurs ont financé le réseau, l'ont exploité et ont reçu un pourcentage des bénéfices pendant une période donnée avant de le rendre aux pouvoirs publics. (Tendances, UIT, 2003, Chapitre 2.)

<sup>56</sup> NetTel@Africa Off-Line Content. <http://cbdd.wsu.edu/kewlcontent/cdoutput/TR503/page64.htm>.

<sup>57</sup> Les études de cas de la Pologne et de la Bolivie en ce qui concerne les coopératives sont intéressantes. La Bolivie a adopté en 1995 une loi sur les télécommunications modifiée autorisant les coopératives à opérer exclusivement dans leurs marchés. En Bolivie, le service téléphonique local est assuré par des coopératives locales plutôt que par un seul opérateur national ou par des sociétés privées appartenant à des investisseurs. Les trois plus grandes coopératives, situées à La Paz, Santa Cruz et Cochabamba, contrôlent près de 86% de la téléphonie locale du pays. Un monopole de six ans leur a été accordé à condition qu'elles améliorent, en contrepartie, leurs infrastructures de télécommunication.

concurrentiel et dans une situation de monopole. Les autorités nationales de régulation peuvent suivre l'une des deux approches suivantes:

- accorder aux opérateurs une **licence régionale exclusive** pour fournir les services dans la région désignée<sup>58</sup>; ou
- **autoriser la concurrence dans la région** en permettant à d'autres opérateurs d'y mettre en place des réseaux (l'hypothèse est qu'autrement les opérateurs traditionnels ne seraient pas très présents dans cette région à cause d'un manque d'attrait commercial)<sup>59</sup>.

En plus de leur isolement géographique, les régions mal desservies devraient également être recensées par rapport à la présence de tous ou de certains des indicateurs suivants<sup>60</sup>:

- **Elle n'est pas desservie (ou mal desservie) par les télécommunications, y compris le service téléphonique de base.** Ceci peut être objectivement mesuré en ne considérant que les régions où la télédensité est en dessous d'un certain seuil. Donc là où la télédensité (fixe et mobile) est de moins de X% (en République sudafricaine, le seuil est de 5% et ne concerne que la télédensité fixe), la région est considérée comme étant mal desservie.
- **La population est caractérisée essentiellement par un faible revenu par habitant.** Une région peut être considérée comme étant mal desservie, si la région est pauvre, et qu'il existe une incapacité de payer les services. L'accessibilité financière peut être mesurée comme l'indique le § 3.6 de ce rapport.

Si le domaine d'application de la définition de l'accès/service universel d'un pays inclut les services avancés, bien que les indicateurs, mentionnés ci-dessus, relatifs à l'infrastructure et à l'accessibilité financière soient atteints, les pouvoirs publics peuvent également accorder des licences en fonction des objectifs de développement de l'accès aux TIC. Dans de tels cas, les indicateurs suivants peuvent être utilisés:

- **Elle n'est pas desservie (ou mal desservie) par les services des TIC, parmi lesquels les services à large bande.** Ceci peut être objectivement mesuré en utilisant des indicateurs tels que la pénétration de l'Internet ou le nombre d'ordinateurs personnels.
- **La couverture radio ou télévision est limitée à un ou deux services.**
- **Le manque de capacité pour utiliser les TIC.**

Le problème auquel sont confrontées les coopératives et les entreprises locales appartenant à la communauté tient au fait qu'elles ont besoin au niveau local de compétences et de ressources financières qui ne sont peut-être pas aisément disponibles dans les zones visées. Les destinataires de licences rurales doivent faire face à des coûts initiaux d'installation des infrastructures importants. C'est pourquoi, les Fonds peuvent être utilisés comme moyen de fournir des subventions partielles à ces opérateurs, s'ils sont recensés au préalable comme étant susceptibles de faire partie de la

---

<sup>58</sup> C'était le cas au Bangladesh.

<sup>59</sup> Au Chili et au Venezuela, les détenteurs de licences évoluent dans un environnement où la concurrence est présente. En 2001, la République sudafricaine a fait passer une loi concernant les télécommunications qui accorde 29 licences pour régions rurales ou mal desservies (USAL, *under-serviced area licence*) dans des régions où la télédensité (fixe) est inférieure à 5%. Il y a cependant une concurrence entre opérateurs mobiles dans ces régions, et il n'y a pas de restriction pour les opérateurs de lignes fixes d'agir dans ces régions, bien qu'historiquement il n'y ait jamais eu de mesures incitatives pour eux.

<sup>60</sup> Adapté de Currie, W. "E-Strategies and the World Summit on the Information Society" APC, mai 2004.

catégorie appropriée de bénéficiaires. Une méthode de financement alternative est le crédit à taux particulièrement faible, que les pouvoirs publics accordent afin d'encourager la mise en place des opérateurs.

### **Création et mise en application des cadres juridiques et réglementaires pour les détenteurs de licences régionales**

Un bon cadre d'attribution des licences est essentiel pour le succès des opérateurs régionaux. Une importante stratégie réglementaire pour faciliter le succès des licences régionales dans les zones mal desservies est de permettre aux petites entreprises de ne pas payer de droit d'entrer sur le marché. Cela signifie que les autorités nationales de régulation doivent admettre que certains des obstacles réglementaires qui existent dans les régions bien desservies peuvent empêcher le développement et l'investissement dans les régions mal desservies.

Les considérations réglementaires comprennent<sup>61</sup>:

- **La réduction des frais de fourniture des services.** Les frais de licence initiaux sont élevés et les garanties de performance qui sont normalement exigés devraient être éliminés ou diminués pour les détenteurs de licences régionales pour zones mal desservies. Il faut que cela soit réalisé sans compromettre les normes de qualité de service (QoS, *quality of service*).
- **La diminution des obligations de mise en place des réseaux.** Les licences types relatives aux services de base exigent souvent qu'un certain niveau soit atteint en matière de construction de réseau. Elles peuvent, par exemple, exiger une exploitation dans l'ensemble d'une province ou d'un état et spécifier des seuils de couverture de service pour les zones rurales. Etant donné que les licences régionales sont destinées à s'appliquer uniquement dans les zones mal desservies (dont beaucoup sont des zones rurales) et à favoriser des opérateurs qui sont des microentreprises ou des petites entreprises, de telles prescriptions (obligations) concernant la zone de service ne seraient pas pertinentes pour ces licences.
- **La dispense de contribution au Fonds.** Les détenteurs de licences régionales pour les régions mal desservies devraient être dispensés de contribuer au Fonds. Comme ils contribuent "en nature" à la fourniture des services universels, c'est une approche logique. En fait, pour les encourager ils peuvent aussi bénéficier du Fonds dans certaines conditions<sup>62</sup>.
- **La dispense de toute restriction concernant l'utilisation de la technologie.** Ces licences devraient avoir le droit d'utiliser n'importe quelle technologie nécessaire à la fourniture des services aux personnes. Cette approche permet l'adoption de technologies nouvelles et plus économiques<sup>63</sup>.

#### **4.2.5 Télécentres et MPCC**

Le concept de partenariats public-privé pour concevoir et financer les télécentres communautaires est une stratégie classique pour l'accès universel. Ce concept a été développé pour représenter un moyen relativement simple de rendre les outils de la société de l'information (téléphones, télécopies, ordinateurs personnels, etc.) largement disponibles. Les télécentres et MPCC peuvent jouer un rôle essentiel en ne se limitant pas à la fourniture d'un accès à ces outils, mais à la fourniture de services d'éducation et de santé, entre autres. Il y a plusieurs options de financement pour ces centres, car ils peuvent être des opérations commerciales, à but non lucratif ou hybrides. Les projets de télécentres, s'ils sont convenablement étayés, peuvent également être des candidats à l'obtention de subventions

---

61

62 En République sudafricaine, les détenteurs de licences sont susceptibles de recevoir R15 millions (environ 2,5 millions USD) de subventions à dépenser dans l'infrastructure.

63 En République sudafricaine, les détenteurs de licences ne doivent payer qu'un montant nominal de ZAR1 pour accéder au spectre à utiliser dans leur région désignée.

du Fonds USF. Il existe une littérature développée sur la conception et le financement des télécentres, mais les problèmes essentiels dont il faut tenir compte sont<sup>64</sup>:

- une approche ascendante, selon laquelle on encourage les petites entreprises, telles que les boutiques de téléphone et de service de bureau, à développer les composantes des TIC en réponse aux opportunités du marché, avec peut-être une incitation à prendre un microcrédit pour les ordinateurs et l'accès à l'Internet;
- un partenariat entreprise-communauté, avec l'assistance d'un donateur ou d'une ONG, pour compléter plutôt que concurrencer le succès des petites téléboutiques et entreprises de télécentre; et
- les initiatives politiques pour encourager à la fois la mise en place de services Internet à des prix abordables et de bonne qualité en dehors des principaux centres urbains; et
- l'autorisation et l'attribution de licence pour l'utilisation par les fournisseurs d'accès de technologies appropriées telles que la technologie hertzienne ou les microstations.

## **5 FINANCEMENT DE L'ACCÈS/SERVICE UNIVERSEL**

Les stratégies d'accès/service universel mentionnées ci-dessus ne peuvent être efficaces que si elles sont correctement financées. Les subventions ont pour but de couvrir la différence entre les coûts de fourniture d'un service et les bénéfices réalisés en fournissant ce service, et peuvent se justifier par la réduction du différentiel d'accès. Les stratégies d'accès/service universel ne nécessitent pas toutes des subventions. En fait, lorsque des subventions sont allouées, il faudrait utiliser des mesures à court terme pour décider de lancer ou de ne pas maintenir les projets. **Il est recommandé d'argumenter en faveur de la réception des subventions avant leur attribution.**

Dans le cas d'obligations "pay", les subventions ont traditionnellement été obtenues de deux sources, qui se sont avérées ne pas être neutres sur le plan concurrentiel – les subventions croisées internes et les taxes pour déficit d'accès. Ces stratégies de financement peuvent être effectives, quoique inefficaces, dans des environnements sans concurrence, mais elles sont difficiles à gérer et donc non soutenables dès que la concurrence est introduite. Ainsi, il a fallu chercher des approches transparentes, neutres sur le plan concurrentiel pour subventionner l'accès/service. Les fonds pour l'accès/service universel sont une des solutions. Les trois formes de subventions seront décrites plus en détail ci-dessous.

### **5.1 Financement de l'accès/service universel dans des marchés peu libéralisés**

#### **5.1.1 Les subventions croisées**

Par le passé, la tendance au niveau international était que les opérateurs historiques de téléphonie fixe financent l'accès/service universel par le biais de subventions croisées internes, ce qui supposait l'utilisation des excédents de recettes procurés par des segments de marché rentables pour couvrir les pertes encourues avec des services non rentables. Les monopoles supportaient le coût des subventions croisées internes et investissaient de façon à établir une masse critique de biens d'équipement et de technologies. Dans les marchés monopolistiques réglementés, on utilisait les subventions croisées pour financer l'installation des lignes d'accès et maintenir des prix bas pour les services de la boucle locale. L'impact de telles pratiques était, par exemple, de subventionner les

---

<sup>64</sup> Technologies de l'information et des communications: stratégie du groupe de la Banque mondiale, 2002, page 10.

ménages par les entreprises, les appels locaux par les appels longue distance et les régions rurales par les régions urbaines<sup>65</sup>.

De telles pratiques se sont pourtant révélées être inefficaces et modifient les investissements et la consommation, c'est pourquoi elles ne peuvent être soutenues dans des marchés concurrentiels. En outre, les subventions croisées ne sont pas transparentes, il est donc difficile de déterminer qui reçoit les subventions et d'où elles proviennent. Finalement, avec les subventions croisées, les opérateurs ont moins de mesures incitatives pour réduire les coûts dans les régions où ils sont élevés ou pour desservir les utilisateurs dont le revenu est faible. Bien que la distorsion des prix et des coûts augmente la consommation, elle diminue également la volonté du fournisseur de fournir des services<sup>66</sup>. Ces facteurs contribuent aux tendances générales qui sont d'éliminer les subventions croisées dans la plupart des juridictions.

Les nouveaux concurrents s'orientent en principe vers des segments de marché rentables comme les communications longue distance, nationales ou internationales. Il s'agit naturellement de ces mêmes segments que l'on a jadis utilisés pour obtenir les subventions croisées qui rendent possible un accès de coût modique au réseau. Dans un marché concurrentiel il est impossible de maintenir des prix exagérément gonflés pour financer des subventions croisées qui seraient d'ailleurs inévitablement attaquées par les concurrents.

C'est pour cette raison que la pratique des subventions croisées est désormais largement déconseillée. Toutefois l'élimination des subventions croisées en même que le rééquilibrage des tarifs s'est avérée avoir un impact négatif immédiat sur certains des éléments que la population avait recensé comme étant "très risqués" dans les pays en développement. Le rejet des subventions croisées ne contredit donc pas le fait qu'il faille encore subventionner certains segments de la population. Les subventions ciblées se sont avérées être une approche plus efficace.

### **5.1.2 Taxes pour déficit d'accès**

Certaines politiques d'accès/service universel visent à compenser les opérateurs pour leur "déficit d'accès", c'est-à-dire qu'un opérateur désigné ou un opérateur historique s'acquitte de l'obligation de fournir des services locaux à certains consommateurs à des prix inférieurs au coût. Contrairement au scénario des opérateurs COLR, où ceux-ci financent leur mise en place par le biais des subventions croisées traditionnelles, qui réaffectent les flux de recettes au niveau interne, ces opérateurs collectent des fonds auprès d'autres opérateurs en vue de financer leur déficit d'accès, d'où la "taxe pour déficit d'accès" (ADC, *access deficit charge*). On prélève souvent les taxes ADC de la même façon que les redevances d'interconnexion en ce sens qu'elles sont perçues sur la base de la minute ou par circuit. Elles peuvent parfois être prélevées sur les recettes de l'opérateur. Quelle que soit la méthode utilisée, les experts de la politique des télécommunications recommandent que ces taxes ne soient pas groupées avec les redevances d'interconnexion types.

## **5.2 Financement de l'accès/service universel dans les marchés libéralisés**

### **5.2.1 Fonds pour l'accès/service universel**

Dans un environnement concurrentiel où plusieurs opérateurs sont responsables de la fourniture de l'accès/service universel, les coûts, y compris ceux de l'expansion rurale, peuvent être financés par

---

<sup>65</sup> Comme de nombreux pays, la République de Corée, le Sri Lanka et le Népal ont largement utilisé les subventions croisées pour financer l'accès/service universel. Hank Intven (2000) ed. *Telecommunications Regulation Handbook*, infoDev Program, Banque mondiale. Module: Accès/service universel.

<sup>66</sup> Laffont J.-J. et J. Tirole (2000) "Competition in Telecommunications", The MIT Press.

la création et l'utilisation de fonds spéciaux pour l'accès/service universel. Les fonds sont mis en place comme un moyen de financer l'expansion du réseau dans des régions où il existe un différentiel d'accès au marché. Les sommes récoltées pour le fonds peuvent être distribuées aux opérateurs, habituellement d'une façon concurrentielle, pour faciliter la mise en application des obligations, ou aider à l'accomplissement des stratégies identifiées, telles que les licences pour les régions mal desservies/rurales.

Bien que de nombreux pouvoirs publics s'orientent vers la création de fonds comme une façon "simple et rapide" de récolter de l'argent à investir dans le service universel, mettre en place un fonds à proprement parler n'est pas si simple. L'adhérence aux prescriptions du Document de référence de l'OMC, à la transparence et à l'équité est aussi importante que la prescription d'utiliser les bénéfices récoltés pour le développement du secteur des télécommunications. Le groupe de travail du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI), qui s'est intéressé aux mécanismes financiers des TIC pour le développement (ICTD, *ICT for development*) et a étudié le domaine d'application et l'adéquation des mécanismes financiers des ICTD, a montré que les fonds nationaux pour le service universel peuvent jouer un rôle important dans la diminution des coûts de fourniture des services dans les régions ciblées identifiées, mais nécessitent une capacité institutionnelle et d'application substantielle pour réussir<sup>67</sup>.

La création de fonds spéciaux pour financer la fourniture de services de télécommunication dans des régions mal desservies prédéfinies ou pour fournir des subventions pour des catégories de personnes recensées au préalable comme étant susceptibles de bénéficier de subventions a gagné de la popularité durant la dernière décennie. De même, les questions auxquelles il faut répondre par rapport à la fourniture de subventions doivent être généralement étudiées pour savoir comment dépenser les sommes du fonds. Il existe de nombreux documents sur la création de fonds, y compris une analyse des fonds détaillée, qui doit être consultée pour une analyse approfondie des fonds<sup>68</sup>. Ces fonds peuvent être administrés soit par le régulateur, soit par quelqu'un d'autre (voir le § 5.2.1.2). Les fonds peuvent également être des fonds virtuels que les opérateurs désignés financent en effectuant des paiements directs au fournisseur de service universel (COLR).

Les questions essentielles auxquelles il faut trouver une réponse avant de créer un fonds comprennent:

- D'où proviendra l'argent, des pouvoirs publics ou du secteur privé? Si la réponse est le secteur privé, quelles catégories d'acteurs du marché seront mises à contribution?
- Qui devra administrer le fonds, une agence de service universel séparée, l'autorité nationale de régulation?
- Comment les pouvoirs publics vont-ils accorder les subventions?
- Qui, au sein du fonds, sera destinataire de l'argent?

#### **5.2.1.1 Contributions au Fonds**

Concernant la question de savoir d'où devraient provenir les contributions, il y a trois grandes approches:

- Les contributions peuvent venir d'une "taxe" ou d'un prélèvement imposé à tous les opérateurs, ou bien des pouvoirs publics eux-mêmes. Au **Pérou** et en **Ouganda**, par exemple, chaque fournisseur de service de télécommunication est tenu de contribuer à

---

<sup>67</sup> Groupe de travail du SMSI sur les mécanismes financiers pour les TIC pour le développement (ICTD). Conclusion 10.

<sup>68</sup> Tendances, UIT, 2003, Chapitre 4.

hauteur de 1% de ses recettes brutes au Fonds d'investissement dans les télécommunications rurales (FITEL, *fund for investment in rural telecommunications*) et au Fonds pour le développement des communications rurales (RCDF, *rural communications development fund*), respectivement. Le FITEL et le RCDF financent la totalité ou une partie des activités liées au développement des télécommunications. Les opérateurs font des offres pour recevoir des "subventions intelligentes" et l'offre la plus basse gagne. Dans la région de la CEDEAO/UEMOA, au **Burkina Faso** et au **Niger**, il est demandé aux opérateurs de contribuer au Fonds à hauteur respectivement de 2 et 4% de leur chiffre d'affaires par an lié aux télécommunications. En **République sudafricaine**, la contribution est bien inférieure, à 0,2% des revenus bruts. Le niveau de contribution doit être déterminé sur la base d'une analyse économique des localités particulières, qui tient compte des prescriptions en matière de service universel et du nombre et de la nature des acteurs du marché.

- Il se peut aussi que certaines pouvoirs publics allouent une partie de leurs recettes générales au fonds de service universel. Ces recettes ont été obtenues en général par le biais de taxes, de tarifs ou d'autres mécanismes analogues. Au **Chili**, les sommes affectées au fonds de service universel proviennent directement du budget national. Cette méthode de financement est transparente, explicite et peut contribuer à réduire les distorsions économiques. Toutefois, elle ne permet pas toujours de réunir des sommes suffisantes et ne bénéficie pas à coup sûr d'un appui politique adéquat. Pour promouvoir l'accès universel, les pouvoirs publics du **Botswana** accordent des subventions annuelles à la Botswana Telecommunications Corporation (BTC) pour qu'elle développe l'infrastructure dans les zones mal desservies. La BTC présente des plans d'activité et finance en partie la mise en place de services à partir des profits qu'elle réalise, sous réserve d'approbation par le Ministère des finances.
- Le **Népal** a combiné plusieurs méthodes en créant un fonds qui regroupe le montant du prélèvement imposé aux opérateurs et les sommes fournies par les pouvoirs publics. Dans les pays de la CEDEAO/UEMOA, il semble que le **Nigéria** ait adopté une approche similaire et par rapport au cadre législatif nigérian, les sources de contribution au Fonds sont variées et incluent les ressources des états, les prélèvements des opérateurs et les donations.

La création d'un Fonds est un mécanisme financier pour l'accès/service universel. Toutefois, elle peut également être envisagée comme une stratégie pour atteindre l'objectif d'accès/service universel. S'il est vrai que l'obligation de contribuer à un fonds USF de service universel est une stratégie "pay", ce fonds, dans certains pays, constitue un panachage intéressant des stratégies "pay" et "play" traditionnelles. S'il est vrai qu'une obligation est imposée à ceux qui contribuent au fonds, dans certains pays tel le **Mali**<sup>69</sup>, en accord avec les meilleures pratiques internationales, les opérateurs qui participent directement à la fourniture de l'accès/service universel sont autorisés à déduire les coûts engagés à cet effet des contributions qu'ils versent au fonds. Ainsi, un fonds de service universel peut être à la fois une obligation et une subvention ou encore, en même temps, un frein et une mesure d'incitation.

### 5.2.1.2 Gestion et administration du Fonds

La question administrative fondamentale liée au Fonds de service universel est celle de savoir **quelle entité ou autorité sera chargée d'en gérer le fonctionnement**. Il existe deux façons de répondre à cette question. La première est de faire porter la responsabilité de l'administration du

---

<sup>69</sup> Ordonnance N° 99-043/PR-RM du 30 septembre 1999.

Fonds aux autorités nationales de régulation. La deuxième est de créer une agence tierce indépendante dédiée à cette fonction.

- La plupart des pays qui mettent en œuvre une telle politique s'accordent pour dire que **l'administration du Fonds USF devrait être placée sous le contrôle de l'autorité nationale de régulation des télécommunications**, s'il est différent de l'opérateur historique, mais sous la direction du régulateur<sup>70</sup>. Les partisans de ce point de vue avancent qu'étant donné que le service universel entre dans le contexte de la réforme du secteur des télécommunications, il n'est pas toujours bon de séparer les agences traitant des deux cas. Les autorités nationales de régulation traitent spécifiquement des tarifs, de l'interconnexion et de l'attribution des licences, c'est-à-dire de tous les domaines des politiques réglementaires qui sont importants pour la fourniture du service universel et en particulier pour le différentiel d'efficacité du marché. Une agence pour l'accès/service universel séparée traiterait alors du différentiel d'accès – simplement des projets d'accès/service universel. Le danger est que l'agence ne voit pas certains domaines lorsque le différentiel d'accès commence déjà à se réduire et influe donc sur les politiques fondamentales de l'accès/service universel.
- Malgré ce qui précède, on a noté que certains pays en développement, où l'accès/service universel est une priorité plus urgente sur le plan national, **une agence séparée pourrait être créée pour résoudre le problème de l'accès/service universel d'un point de vue politique, ou administratif**. Dans certains pays, comme la **République sudafricaine**, une agence séparée a été mise en place pour traiter le service universel et administrer le Fonds. Ceux qui sont favorables à une agence séparée suggèrent qu'un cadre institutionnel spécifique est nécessaire pour mettre correctement en application les politiques de service universel. En outre, dans certains pays, comme le **Canada**, l'agence régulatrice fixe la politique générale et les grandes orientations du régime, mais un administrateur collecte et distribue l'argent et s'acquitte de la comptabilité.

La décision finale sera basée sur le niveau d'importance stratégique accordée à l'accès/service universel, le budget disponible et la capacité pour fournir du personnel à deux agences séparées pour mettre en application les stratégies de service universel, ainsi que d'autres considérations.

### 5.2.1.3 Autonomie de gestion

Quel que soit le modèle institutionnel suivi, la gestion du Fonds devrait constituer une fonction autonome, séparée et distincte des autres activités de réglementation relatives à l'octroi de licences, à la tarification, à la concurrence ou à la gestion du spectre (dans le cas d'une autorité nationale de régulation en charge de cette fonction). Ceci implique qu'il devrait y avoir<sup>71</sup>:

- **Une indépendance budgétaire et comptable** telle que le budget du fonds USF est géré entièrement indépendamment du budget de fonctionnement des autorités nationales de régulation, s'il y a un regroupement. Cela signifie qu'un compte bancaire et les relevés de banque indépendants doivent être établis seulement pour la récolte et le déboursement du Fonds, sans mélange avec d'autres fonds régulateurs ou gouvernementaux. Au **Togo**, bien qu'aucun fonds n'ait été formellement créé, les opérateurs contribuent à l'accès/service universel en versant des sommes d'argent sur un compte spécial géré par l'autorité nationale de régulation. Bien qu'il ne soit pas recommandé de commencer à rassembler de l'argent

---

<sup>70</sup> Townsend, D.N. "ITU/CTO Model Universal Service/Access Policies, Regulations and Procedures. Part I: Universal Service/Access Policy, and Creation and Operation of Universal Service Funds" et Tendances, UIT, 2003.

<sup>71</sup> Ibid.

avant que les cadres législatifs et institutionnels appropriés soient en place, il est important de noter que la séparation des comptes au Togo est en conformité avec les meilleures pratiques internationales.

- **Un rapport financier annuel** en rapport avec les contributions au Fonds et leur utilisation. Il faudrait mener un audit indépendant annuel et l'exiger dans la législation fondant l'entité responsable de l'administration du Fond.

### 5.3 A qui donner l'argent: attribution des subventions

Indépendamment de la source des subventions (c'est-à-dire d'autres opérateurs, fonds, donations), comme discuté plus tôt, les subventions ciblées sont les moyens les plus efficaces de financer l'accès/service universel. Ces subventions peuvent être attribuées aux opérateurs ou à certains segments de la population.

#### 5.3.1 Lorsque les opérateurs reçoivent des subventions ...

Si les pouvoirs publics décident de financer les opérateurs par le biais de leurs programmes de service universel, ils doivent s'assurer que les subventions qu'ils attribuent sont des "subventions intelligentes" qui seront utilisées pour encourager les opérateurs à entrer sur le marché, mais pas pour créer une dépendance éternelle aux subventions. Les "subventions intelligentes" devraient être attribuées en fonction des objectifs d'amélioration de l'isolement et de la population:

- **Atteindre des endroits où les conditions économiques empêchent toute solution basée sur le marché.** En principe les pouvoirs publics devraient subventionner seulement la mise en place dans les régions où le marché ne peut pas économiquement fournir les services demandés. Les pouvoirs publics devraient subir un processus consultatif complet qui inclut les communautés et des opérateurs afin de déterminer quels secteurs sont éligibles. Un tel processus doit inclure un examen des hypothèses des coûts et demandes appropriées.
- **Atteindre les populations rares et dispersées.** La mise en place de réseaux dans les régions les plus rurales et les plus dispersées sur le plan géographique devrait être prioritaire par rapport aux régions où la population est plus urbaine. Toutefois, certaines subventions devraient permettre de couvrir des besoins dans les régions plus densément peuplées.

**Comment les pouvoirs publics subventionnent-ils les opérateurs?** Les opérateurs sont généralement subventionnés d'une ou deux façons. Tout d'abord, ils peuvent être en concurrence pour les subventions. Dans ce scénario, l'offre la plus compétitive (en général, la moins-disante) obtient la subvention, qui est accordée sous certaines conditions, telles que des objectifs à atteindre en matière de construction de réseau. Cette méthode d'attribution des subventions est particulièrement efficace dans le scénario où les autorités nationales de régulation ne sont pas à même de déterminer indépendamment le coût du service universel, où lorsque à cause d'asymétries de l'information, il n'est pas possible d'évaluer correctement le coût de la fourniture de services. Ainsi le marché dirige la détermination du prix/subvention.

Les pouvoirs publics peuvent également attribuer des subventions à des opérateurs qui assument des obligations en matière de service universel, comme le décrit la section 5.

#### 5.3.2 Lorsque les utilisateurs/consommateurs reçoivent des subventions ...

**Quels sont les mécanismes pouvant être utilisés pour subventionner les consommateurs?** Plutôt que de subventionner les opérateurs (ou parfois en plus de les subventionner), les pouvoirs publics peuvent fournir directement des subventions à certains groupes de personnes. Ces bénéficiaires peuvent être définis selon leurs caractéristiques socio-économiques. Les pouvoirs publics fournissent souvent des subventions à des groupes, comme les personnes à faible revenu, les

personnes souffrant d'un handicap ou les retraités. Dans certains pays, en reconnaissance de leur rôle des TIC et de leur importance pour l'éducation, les pouvoirs publics ont choisi comme destinataires de subventions des établissements d'enseignement; ils ont donc mis en place un "taux d'éducation" ou taux "E-rate".

#### **Assistance aux utilisateurs<sup>72</sup>**

Les subventions destinées aux utilisateurs ou consommateurs sont en général attribuées à un certain nombre de segments de la population considérés comme "à risque" <sup>73</sup>. Les politiques de service universel devraient en général faire le nécessaire pour trois types d'aide:

**Assistance aux ménages à faible revenu:** Les indicateurs du niveau de pauvreté dans une ville ou une cité devraient faire partie des facteurs significatifs pour déterminer les priorités pour les subventions. Ces subventions doivent être accordées aux ménages dont les revenus sont trop faibles pour leur permettre de payer des services de communication, même si les coûts des services sont les mêmes que pour les autres. Le programme Lifeline (voir le § 5.3.5) en est un exemple.

**Assistance pour les personnes dans les régions à faible télédensité ou avec un faible accès aux communications.** Un faible niveau d'infrastructure existante et d'accès aux communications devrait être un critère, particulièrement pour les projets nécessitant la mise en place d'infrastructure. Dans un contexte de TIC, le "faible accès aux communications" passe après l'infrastructure et peut également inclure des obstacles pour l'accès à cause du faible niveau d'éducation et de formation. Il est également possible d'accorder un financement aux projets destinés à la formation pour les populations urbaines à faible revenu et illettrées.

**Assistance pour les groupes historiquement désavantagés.** Il faut porter une attention particulière à la promotion de l'accès pour les femmes, les jeunes et les personnes handicapées, ainsi que pour les segments de la population qui ont pu être exclus des précédentes opportunités de développement pour des raisons politiques ou culturelles.

### **5.3.3 Lorsque les projets d'accès universel reçoivent des subventions ...**

Dans certains cas, les projets peuvent être destinataires des sommes provenant du Fonds. Les projets basés sur la communauté peuvent aussi être susceptibles de recevoir des subventions s'ils sont suffisamment étayés et que la décision de fournir un financement est basée sur, au moins:

- les coûts socio-économiques;
- la population couverte;
- la qualité et la quantité des services fournis;
- l'autonomie du projet et le potentiel de durabilité sociale et économique (les subventions doivent être si possible de court terme, sauf lorsqu'il a pu être prouvé que le marché a atteint sa limite dans cette localité et que la fourniture de services ne sera *jamais* commercialement viable, auquel cas sans financement de la part du Fonds, l'accès et le service universels ne pourront pas être atteints);
- l'impact économique du projet.

<sup>72</sup> Adapté de Townsend, D.N. "ITU/CTO Model Universal Service/Access Policies, Regulations and Procedures. Part I: Universal Service/Access Policy, and Creation and Operation of Universal Service Funds." Page 26 et Tendances, UIT, 2003.

<sup>73</sup> Programmes ciblés pour la promotion du service universel [www.benton.org/publibrary/uniserv-propective/programs.html](http://www.benton.org/publibrary/uniserv-propective/programs.html). 15 mai 2005.

Les projets d'accès universel, comme les MPCC et les télécentres, pourraient éventuellement obtenir des subventions s'ils satisfont aux critères énoncés ci-dessus. De plus, une fois que les pouvoirs publics ont admis qu'ils doivent porter leur attention au-delà des réseaux et de l'infrastructure physiques pour aborder la fracture du large bande, il sera éventuellement nécessaire d'étendre le domaine d'application des subventions pour inclure les projets autour de la construction de capacité, du développement du contenu et des applications, et d'autres stratégies pour faire que les TIC soient un outil de développement<sup>74</sup>. C'est pourquoi, en plus des utilisateurs et des opérateurs, les subventions peuvent être ciblées sur certains programmes de construction de capacité et de développement de ressources humaines. Elles peuvent également être utilisées pour financer le développement de contenu local ou l'acquisition d'équipements TIC.

#### 5.3.4 Taux e-rate: subventionner l'éducation

Un taux e-rate est un taux réduit pour que les écoles aient accès à l'Internet. Il reconnaît l'importance de l'instruction et de l'éducation en favorisant l'utilisation des TIC, ainsi que les coûts souvent prohibitifs de l'accès aux TIC et en particulier aux "services avancés" pour les étudiants. Les e-rates sont fréquemment inclus dans la législation ou la réglementation des communications et sont gérés par les autorités nationales de régulation. Divers programmes et politique d'e-rates adoptés dans le monde comprennent une stratégie à six niveaux d'e-rates, mise en application par la **United States Federal Communications Commission** en 1997 et administrée par une organisation à but non lucratif. Le programme e-rate a permis de connecter plus de un million de salles de classe au cours de ses deux premières années d'existence (entre 1997 et 1999). Dans l'exemple des Etats-Unis, les établissements éducatifs peuvent fournir n'importe quel *service de télécommunications* sur une base subventionnée. Ensuite, un soutien est disponible pour l'*accès à l'Internet*. Finalement ces réductions peuvent s'appliquer à la *mise en réseau interne* nécessaire pour connecter à l'Internet les terminaux des écoles et des bibliothèques. Les réductions couvrent également les dépenses en hubs, routeurs, serveurs de fichiers et logiciels pour serveurs pour le réseau ainsi que les dépenses en systèmes de maintenance du réseau. Les équipements comme les ordinateurs personnels, les appareils de télécopie, les modems et les appareils pour l'élimination de l'amiante sont néanmoins spécifiquement exclus. La formation, les logiciels non liés au réseau, les messages téléphoniques ou les services d'information en général, les connexions électriques et la sécurité ne sont pas non plus susceptibles d'obtenir des réductions<sup>75</sup>. Aux Etats-Unis un arrangement semblable existe pour l'allocation des subventions aux établissements de santé publics ou à but non lucratif situés dans des secteurs ruraux. De même que pour la subvention e-rate, la subvention de santé est payée au fournisseur des services de communication, qui fournit alors ces services à un tarif réduit.

Le **Sénégal** a mis en application un programme d'e-rate. Le Ministère de l'éducation et l'opérateur historique, la Sonatel, ont conclu un accord en vertu duquel les établissements d'enseignement pourront obtenir des conditions préférentielles pour l'accès à l'Internet. Les remises dépendent du type de connexion mais peuvent atteindre jusqu'à 75%. Des remises sont également accordées pour

---

<sup>74</sup> Currie, W. et Esterhuysen, A. Draft: A new Policy Framework for ICTD (février 2005).

<sup>75</sup> <http://www.ntia.doc.gov/opadhome/uniserve/univweb.htm>.

les frais d'installation. La Sonatel envoie les factures aux écoles et à la fois le Ministère et la Sonatel assurent la coordination du programme<sup>76</sup>.

Le système en vigueur au **Royaume Uni** est très simple et prévoit une redevance mensuelle fixe pour un niveau établi de largeur de bande toujours disponible accordée aux établissements d'enseignement<sup>77</sup>.

**Comment les pouvoirs publics décident-ils quel est le niveau du taux e-rate?** En ce qui concerne la réduction d'e-rate fixée, il est recommandé de règlementer les réductions et de permettre aux opérateurs de récupérer leurs frais d'accroissement afin d'éviter de trop importantes subventions. L'e-rate peut également être fixé en tenant compte du marché. Une solution possible est de relier l'e-rate au tarif le plus faible que l'opérateur fait payer à ses consommateurs commerciaux pour un service similaire (c'est pourquoi les écoles devraient bénéficier des mêmes réductions que les grandes entreprises)<sup>78</sup>.

### **5.3.5 Lifeline: subventionner les utilisateurs aux revenus les plus faibles**

Les régulateurs peuvent également utiliser des subventions ciblées pour l'installation et des taxes de non-utilisation. Le programme "Lifeline" aux **Etats-Unis** fait partie des subventions ciblées réussies; un programme analogue existe dans certains pays de l'**Union Européenne (UE)**. Ce programme Lifeline permet aux utilisateurs à faible revenu de bénéficier d'un tarif mensuel réduit. Les décideurs peuvent également envisager des subventions ciblées pour la mise en œuvre de services numériques, dès lors que des services plus élémentaires ou traditionnels ont été fournis.

### **5.4 Comment déterminer le niveau de subvention? Vérification des coûts des engagements de service universel**

Les opérateurs à qui des engagements de service universel ont été imposés subissent des pertes dans la fourniture des services requis lorsque le coût de la fourniture de ces services dépasse les recettes. C'est ce que l'on désigne souvent par le terme de *coût du service universel*. Les difficultés pratiques que pose l'établissement de ce coût sont bien connues. Dans les situations où les pouvoirs publics choisissent l'option de fournir des subventions pour compenser le coût de service universel, le calcul de ces coûts devient important pour ne pas fournir plus de subventions que ne le justifie l'avantage social réel dont l'abonné bénéficiera. Il importe également que les régulateurs soient capables de déterminer le coût du service universel pour qu'ils puissent jouer leur rôle adjudicatif dans les scénarios où les opérateurs (comme l'opérateur de dernier recours) ont le droit de se faire rembourser ces coûts par d'autres opérateurs.

---

<sup>76</sup> En République sudafricaine, les établissements d'éducation ont droit à une réduction de 50% sur l'accès à l'Internet et les appels de la part des fournisseurs de services de télécommunication. Dans ce cas, il revient aux opérateurs de subventionner eux-mêmes les écoles, car ils ne reçoivent dans ce but aucun financement, ni de la part du Fonds, ni de la part des pouvoirs publics. E-rate pour les écoles africaines. Comment cela peut-il marcher et qui paie?, *Balancing Act News Update*, 159, 2 juin 2003. [http://www.balancingact-africa.com/news/back/balancing-ad\\_159.html](http://www.balancingact-africa.com/news/back/balancing-ad_159.html).

<sup>77</sup> E-rate pour les écoles africaines. Comment cela peut-il marcher et qui paie?, *Balancing Act News Update*, 159, 2 Juin 2003. [http://www.balancingact-africa.com/news/back/balancing-ad\\_159.html](http://www.balancingact-africa.com/news/back/balancing-ad_159.html).

<sup>78</sup> Programmes ciblés pour la promotion du service universel [www.benton.org/publibrary/uniserv-propective/programs.html](http://www.benton.org/publibrary/uniserv-propective/programs.html) Original du 15 mai 2005.

Les opérateurs et les régulateurs entreprennent souvent des études de coûts et des analyses détaillées pour quantifier ce coût. De telles études sont complexes. Certains régulateurs ont trouvé des moyens novateurs d'être efficaces dans l'octroi des subventions. Par exemple:

- **La Federal Communications Commission (FCC) des Etats-Unis a élaboré le modèle de coût indicatif mixte** qui n'est pas une modélisation du réseau d'un opérateur en particulier<sup>79</sup>.
- L'UIT a établi un modèle de coût et son logiciel d'accompagnement, **COSITU**, outil utilisé pour l'établissement des coûts, des prix et la réglementation pour les services assurés sur différents types de réseaux.
- **Procédures d'appel d'offres:** Il arrive souvent que les régulateurs ne disposent pas des informations de coût nécessaires pour appliquer efficacement les modèles de coût. La meilleure façon de contourner ce problème consiste à organiser un appel d'offres dans le cadre duquel les opérateurs peuvent faire une offre pour des projets de service universel. Les appels d'offres concurrentiels constituent un bon moyen de déterminer les coûts de la fourniture de l'accès/service universel dans une zone donnée et, par conséquent, de déterminer si une subvention est nécessaire. L'opérateur requérant la compensation pour obligation USO la moins élevée gagnerait le droit de fournir le service universel dans la région spécifique concernée. Afin d'éviter d'avoir des offres collusoires, il peut être bon que les autorités nationales de régulation fassent une étude et fixent un prix de réserve en fonction de l'estimation du coût net du service universel pour le fournisseur historique actuel.

## 6 CONNECTER LES PERSONNES: ÉLÉMENTS SOCIAUX DE LA FRACTURE

### 6.1 Voir au-delà des infrastructures

Quand on considère les défis des TIC au-delà de la livraison d'infrastructure, il est frappant de noter qu'en 2002, la Banque mondiale, examinant tous les types de services TIC, remarqua que:

- en 1999, il y avait seulement 1 million d'abonnés à l'Internet sur tout le continent africain tandis que le **Royaume Uni** en avait 15 millions à lui tout seul;
- en excluant la République sudafricaine, en 2002, l'**Afrique** disposait seulement de 0,02% des serveurs Internet;
- les résidents de pays à faible revenu disposent de 1,5 radio pour 10 habitants, à comparer aux 13 radios pour 10 résidents des pays à haut revenu en 2002.

La fracture numérique globale est importante. La fracture à l'intérieur des pays est aussi immense et généralement, comme discuté précédemment, se manifeste par une fracture rurale/urbaine ou riche/pauvre. La Banque mondiale nota également la même année que:

- Au **Panama** les ménages dans le quintile le plus riche avaient 43 fois plus de chances d'avoir des téléphones privés que ceux dans le quintile le plus pauvre.
- En **République sudafricaine**, les ménages dans le quintile le plus riche avaient 125 fois plus de chances d'avoir des téléphones privés.
- En **Ethiopie**, plus de 60% de la population est illettrée et 98% des utilisateurs de l'Internet ont un diplôme universitaire.
- Il y a aussi des différentiels d'accès significatifs selon le genre. En **République populaire de Chine**, par exemple, en 2002, 75% des utilisateurs de l'Internet sont des hommes et en

---

<sup>79</sup> Tendances, UIT, 2003, Chapitre 2.

**Inde** le pourcentage des personnes de sexe féminin dans les cours d'informatique est d'environ 25%.

Etant donné l'impact sur l'économie de la chaîne de valeurs des TIC, l'accentuation traditionnelle du rôle que joue l'infrastructure dans l'accès universel revient à une reconnaissance qu'il est non seulement important de connecter les réseaux entre eux, mais qu'il est sans doute encore plus important de connecter les personnes aux réseaux. A cet égard, combler les déséquilibres mis en lumière par la Banque mondiale par rapport à des facteurs tels que le genre, le niveau d'éducation, l'instruction, la langue et les problèmes physiques est tout aussi fondamental que d'atteindre les objectifs d'accès/services universel. S'ils ne sont pas correctement pris en compte, ces facteurs peuvent, en fait, créer des obstacles à l'accomplissement de l'évolution des cibles de service universel ou d'accès universel<sup>80</sup>.

## **6.2 Elargir le champ d'application de l'accès/service universel dans le contexte des TIC: Discussion au sein du gouvernement**

Un problème apparu avec l'intérêt récent porté au côté social des TIC indique qu'au-delà du défi d'établir des partenariats public privé **le défi de créer des alliances interministérielles dans le gouvernement est également essentiel**. Dans la plupart des pays africains la convergence des organismes de régulation ne s'est pas produite, et le point de concentration politique est donc quasiment défini comme télécommunications par opposition aux TIC. Cela rend nécessaire la coordination entre les ministères qui traitent, à un niveau technique, des différents éléments des TIC au-delà des seuls problèmes et occasions technologiques et infrastructurelles. Il faut également faire participer au débat sur l'accès/service universel les ministères qui ne sont pas spécialisés dans la technologie.

Cette sous-section va explorer quelques-unes des voies dans lesquelles la politique du service universel pour les TIC va plus loin que le domaine d'application traditionnel des politiques de service universel et présente les relations interministérielles qui devront être forgées en conséquence dans des régions identifiées.

### **6.2.1 Rendre les TIC appropriées ... Coordonner au niveau politique**

Liée à l'évolution de considération des services, de la bande étroite vers le large bande, une nouvelle question, précédemment sans conséquence, se pose en ce qui concerne la mise en oeuvre des réseaux – celle de la ***pertinence***. Auparavant, les préoccupations se portaient sur l'accessibilité, la disponibilité et l'accessibilité financière – maintenant la pertinence de l'information transportée est primordiale. Dans la société de l'information actuelle, connaissant l'élargissement des utilisations des réseaux pour la voix et les données, la pertinence est une question essentielle et la pertinence du contenu et des applications sera déterminée par plusieurs facteurs parmi lesquels:

- **Langage.** Ce facteur est de plus en plus important dans le développement et l'utilisation des TIC. C'est un fait que le contenu va diriger la croissance des services plus avancés, et il est donc critique que les utilisateurs puissent en premier lieu comprendre le contenu auquel ils sont encouragés à accéder avant même qu'ils puissent s'y identifier. La disponibilité de sites web dans la langue locale, parmi lesquels certains présentant des informations locales, des nouvelles, des informations gouvernementales ainsi que des informations sur les communautés est essentielle. Afin d'augmenter le nombre d'utilisateurs de l'Internet dans les pays en développement, il est important de promouvoir le contenu local et de s'employer aux problèmes de développement local, d'éducation et d'apprentissages des TIC. Les derniers problèmes ne sont généralement pas traités au sein des ministères des

---

<sup>80</sup> Tendances, UIT, 2003, Chapitre 2.

télécommunications et nécessitent le concours d'aides de la part entre autres des **ministères des arts et de la culture, des sciences et de la technologie, de l'éducation, des communications, des finances et du développement social, ou d'autres ministères équivalents**.

- **Instruction et éducation.** Ce facteur est critique étant donné l'importance du savoir et de l'information, c'est la raison de la tendance en matière de mise en application des taux e-rate (voir le § 5.3.4). Cependant, pourquoi accorder un taux e-rate si le département d'éducation n'est pas prêt à tirer parti des subventions du secteur de télécommunications dont il est destinataire? Il est intéressant de noter qu'au **Sénégal** où un e-rate a été accordé, c'est le **Ministère de l'éducation** et l'opérateur historique, Sonatel, qui ont signé l'accord, et non le ministère des télécommunications. Les **Ministères de l'éducation, des finances, et des communications** doivent communiquer ensemble pour assurer la mise en application efficace des projets relatifs à l'instruction et à l'éducation.
- **Accessibilité.** Etant donné l'impact des TIC sur l'économie et particulièrement pour le développement socio-économique, il est plus largement admis que l'importance des TIC pour des personnes handicapées physiques est non négligeable pour inclure le plus de personnes possibles dans l'économie. Des pays tels que le **Sri Lanka**, par exemple, qui ont fait passer une législation générale protégeant les droits des personnes handicapées, commencent à fournir des services TIC spécifiques pour les populations dont les besoins sont particuliers. Cela inclut des factures en braille pour les clients aveugles, l'installation de téléphones spéciaux pour les personnes à audition réduite et la mise en place de cabines téléphoniques accessibles en fauteuil roulant. Cela peut aussi se traduire par un "code de conduite" si une approche d'autoréglementation est supportée dans le pays, ou bien par des conditions réglementaires ou d'attribution de licences. La coordination entre les **ministères des communications, des finances, de la santé, du développement social et de l'éducation entre autres** est donc importante.
- **Contenu local.** Le développement d'un contenu local pertinent est sujet à des économies d'échelle qui augmentent la difficulté de résoudre ce problème. C'est la raison pour laquelle il est important que les pouvoirs publics s'identifient en tant que fournisseurs principaux de contenu local pertinent. Si les pouvoirs publics adoptent l'Internet comme outil des communications, il stimulera l'utilisation de l'Internet sur une plus large échelle. De la même manière que pour les considérations de langues, les **ministères des arts et de la culture, de la science et de la technologie, de l'éducation, des communications et des finances** devraient au minimum coordonner leurs efforts à cet égard.
- **Genre.** Les problèmes de genre dans les politiques des TIC peuvent être classés dans deux catégories. Il y a tout d'abord les problèmes de genre qui affectent presque tous les aspects de l'accès physique à l'infrastructure et aux équipements, et ensuite il y a ceux qui ont un lien avec l'impact social des TIC<sup>81</sup>. Les fractures rural/urbain et riches/pauvres qui caractérisent en général le développement des TIC se font encore plus sentir pour les femmes, car dans les pays en développement la majorité des femmes vivent dans les zones rurales. De plus, les femmes dans les pays africains sont représentées de manière disproportionnée dans la catégorie des personnes pauvres. C'est pourquoi il est nécessaire produire des politiques de TIC si les objectifs d'accès/service universel doivent avoir ne serait-ce que le moindre impact significatif sur les femmes. Les problèmes de genre doivent être traités par tous les **ministères, y compris ceux des finances, du développement social, des communications, des entreprises publiques parmi d'autres**.

---

<sup>81</sup> [http://www.apc.org/english/capacity/policy/mmtk\\_gender\\_ictpol\\_hafkin.pdf](http://www.apc.org/english/capacity/policy/mmtk_gender_ictpol_hafkin.pdf).

## **6.2.2 Rendre les subventions pertinentes ... Coordonner au niveau du Fonds**

Afin de s'assurer que les dépenses pour les TIC sont pertinentes et s'adressent aux secteurs essentiels pour le pays (par exemple le genre, l'éducation ou la santé), il faut que les ministères travaillent en étroite collaboration, bien que traditionnellement ce ne soit pas le cas. Institutionnellement, ces coopération et coordination peuvent être réalisées en s'assurant que divers ministères et partenaires sont impliqués dans la prise de décision en ce qui concerne l'utilisation des subventions du Fonds.

Le cadre législatif de la **Côte d'Ivoire** représente un exemple intéressant de la façon dont les ministères devraient travailler ensemble pour prendre des décisions concernant la stratégie de service universel, à travers la participation d'un comité de gestion du Fonds. En Côte d'Ivoire, les paiements au Fonds se font via le Ministère des affaires économiques et des finances et le Fonds est administré par un comité de gestion de cinq (5) membres qui inclut un représentant du Ministère des affaires économiques et des finances qui préside le comité et un représentant de chacune des entités suivantes: le Ministère de l'infrastructure économique, le directeur général de l'amortissement autonome du Fonds, le Ministère de la planification et de la programmation et l'autorité nationale de régulation.

Le comité de gestion est assisté par un comité technique présidé par le Ministère des télécommunications et comprenant deux représentants du Ministère de l'infrastructure, deux représentants du Ministère des finances et de l'économie, deux représentants du Bureau national d'études techniques et de développement (BNETD), deux représentants de l'autorité nationale de régulation, un représentant de Côte d'Ivoire Telecom et des représentants des autres opérateurs.

## **7 MESURER L'ACCÈS/SERVICE UNIVERSEL**

### **7.1 Passer en revue les obligations, vérifier les progrès**

Etant donné la tendance à la libéralisation et à la privatisation des télécommunications, le fait que dans de nombreux pays la réforme du secteur des télécommunications est en cours, la rapide avancée du développement technologique et les définitions de l'accès/service universel qui évoluent, les décideurs peuvent vouloir périodiquement revoir et, si nécessaire, réviser leurs politiques. Cela permettra de s'assurer qu'elles restent pertinentes et aidera les régulateurs à mesurer leur succès. Comme nous l'avons dit, la définition du terme "basique" va changer dans le temps, comme le feront les objectifs et les coûts pour le service universel.

Afin de déterminer à la fois le besoin d'une politique et son succès, il est critique de pouvoir mesurer, d'une certaine manière, l'ampleur du besoin et du bénéfice. Dans le cas du service universel, la fracture numérique fait référence au différentiel d'accès aux services des TIC. Il se mesure en utilisant non seulement les indicateurs quantitatifs traditionnels spécifiques aux télécommunications, comme la télédensité, mais aussi à mesure que la technologie se développe et que la politique se focalise sur les services des TIC, avec des indicateurs comme le nombre d'ordinateurs personnels (PC) et de serveurs Internet par rapport à la population. Il est par conséquent important que les services se focalisant sur les TIC encouragent les services responsables dans le gouvernement de la collecte de statistiques et du recensement de la population à recueillir les informations appropriées. Voici une liste d'indicateurs potentiels identifiés par la Banque mondiale qui peuvent être utilisés pour mesurer le niveau national d'accès/service:

### **Observation de l'infrastructure: Mesures quantitatives de l'accès/service universel**

- *Développement général du secteur:* téléphones (fixes, mobiles), serveurs Internet ou utilisateurs de l'Internet, trafic Internet, radios, ordinateurs, e-commerce, utilisation postale, tous sur une base par habitant.
- *Ampleur de la concurrence:* nombre d'opérateurs, et la part de marché des plus importants, dans les principaux segments du marché des TIC.
- *Accès pour les exclus:* l'accès au téléphone/Internet/poste/large bande pour les plus pauvres, accès dans des régions rurales, et le pourcentage de la zone géographique/de la population ayant un accès.
- *Coût et qualité de service:* coût des appels locaux/internationaux, des services de FAI, et de la connectivité à haut débit; temps d'attente pour bénéficier d'une ligne téléphonique; et le pourcentage des appels réalisés avec succès.
- *Qualité du contenu:* taille, nombre et pertinence des sites web en langue locale, et fréquence des accès à ces sites.
- *Disponibilité des qualifications:* le nombre d'étudiants ayant une instruction basée sur l'Internet.

En raison de l'agrandissement du domaine d'application du service universel pour inclure des secteurs tels que l'éducation et la formation, des mesures quantitatives du progrès du secteur devraient parfois être complétées avec des **évaluations qualitatives**:

### **Observation des services: Mesures qualitatives de l'accès/service universel**

- *Etat des réformes:* Evolution vers un environnement bien réglementé et concurrentiel dans le secteur des télécommunications avec une importante fourniture d'accès universel et un grand nombre de privatisations.
- *e-accord:* Passage dans un environnement approprié pour l'e-commerce en permettant des réformes législatives et financières pour les transactions qui se déroulent sur Internet, et en permettant des améliorations dans la fourniture des services.
- *Amélioration de l'environnement entrepreneurial:* Plus d'hommes d'affaire prêts à se servir des opportunités que représentent les nouvelles technologies.
- *Qualité du contenu:* Sites de contenu qui surmontent les obstacles du marché et qui sont appropriés.
- *Améliorations de la connaissance:* Etudes et rapports bien diffusés, avec une concentration sur les économies en développement, concernant les meilleures pratiques dans les domaines des télécommunications/Internet/poste/large bande.

## **8 CONCLUSIONS**

La discussion, présentée dans ce rapport, à propos de l'accès/service universel et des meilleurs moyens de l'atteindre n'est pas nouvelle. Elle n'est pas non plus spécifique à la CEDEAO et à l'UEMOA. En effet, on pourrait argumenter que cet objectif central a été au coeur de la politique globale des télécommunications pendant plus d'un siècle. L'objectif de l'accès/service universel a résisté à un certain nombre d'évolutions politiques dans le secteur des communications, y compris la nationalisation des administrations téléphoniques publiques, la réglementation des monopoles du secteur privé et l'ouverture à la concurrence par la réforme du secteur. Fournir des services accessibles à tous les citoyens d'un pays donné reste l'un des objectifs principaux pour tous les pouvoirs publics connaissant les avantages liés aux télécommunications au début, et ceux des TIC aujourd'hui.

La notion de service universel a été une constante, mais sa définition a changé et va continuer d'évoluer avec les progrès technologiques et le développement du marché. Cette évolution a eu comme conséquence une modification du paradigme en ce qui concerne le service universel qui

n'est plus vu comme un engagement, mais peut être considéré comme une opportunité. Cette évolution est due en partie à la réforme du secteur qui a prouvé que les limites du marché ne sont pas aussi proches que prévu au commencement. Le marché peut croître d'une manière significative en résorbant le différentiel d'efficacité du marché parce que l'accès/service universel est clairement plus défavorable sur le plan financier que ce que les pouvoirs publics avaient prévu au début. Lorsque le plan financier cesse d'exister pour les grands opérateurs, le différentiel d'efficacité du marché est résorbé et le différentiel d'accès effectif doit être abordé. C'est à ce moment que les politiques explicites d'accès/service universel concentrées sur des approches basées sur l'incitation interviennent, et que les stratégies décrites dans ce rapport deviennent appropriées.

Les options de politique explorées dans ce rapport doivent être poursuivies dans les contextes de normalisation, de législation et de politique appropriés. Ainsi, il est important que des mandats clairs soient d'abord donnés et que le cadre institutionnel soit mis en place pour soutenir les options de politique choisies quelles qu'elles soient.

## Annexe A

### Principales caractéristiques des cadres nationaux de l'accès/service universel dans la CEDEAO<sup>82</sup>

#### Bénin

L'ordonnance n° 2002-002 du 31 janvier 2002 portant principes fondamentaux des télécommunications en République du Bénin définit, en son article 1<sup>er</sup>, l'accès universel aux services comme suit : « l'accès aux services de télécommunications pour tous, dans des conditions raisonnables, en permettant un abonnement à ceux qui en ont les moyens et en installant pour les autres un nombre suffisant d'accès publics (centres d'appel communautaires) leur évitant de longs déplacements ».

L'article 5 de l'ordonnance dispose que « le Ministre chargé des télécommunications définit la politique de développement du secteur, notamment les mesures propres à généraliser l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, ainsi que la stratégie d'accès universel aux services ».

Les obligations en matière d'accès universel aux services sont définies et suivies de manière transparente, non discriminatoire et neutre du point de vue de la concurrence.

Il est fait obligation aux opérateurs titulaires d'une autorisation ou d'un permis de contribuer financièrement à la mise en œuvre de l'accès / service universel. Ainsi, l'article 14 stipule que : « les opérateurs titulaires d'autorisations ou de permis sont en outre soumis aux obligations suivantes : contribution financière à l'accès universel aux services et respect des dispositions réglementaires relatives à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement, fourniture des renseignements nécessaires à l'élaboration d'un annuaire universel des abonnés, acheminement gratuit des appels d'urgence, contribution financière à la recherche, à la formation et à la normalisation en matière de télécommunications etc. »

Enfin, l'article 22 exige de tous les opérateurs de mettre à la disposition des usagers des numéros d'urgences à destination des organismes publics chargés de la sauvegarde des vies humaines, des interventions de police et de lutte contre l'incendie, ainsi que des numéros d'informations et d'assistance. Cet article précise que l'acheminement des appels d'urgence est obligatoire pour tous les fournisseurs de service téléphonique au public.

#### Burkina Faso

La loi n° 051/98/AN du 4 décembre 1998 portant réforme du secteur des télécommunications au Burkina Faso définit en son article 5 alinéa 34 le service universel comme : « une offre minimale au public sur l'ensemble du territoire national, de services de télécommunications à un prix abordable et ce, dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'universalité ».

En son article 9 la loi n° 051/98/AN du 4 décembre 1998 dit : « Sont définis comme service universel, des services de télécommunication du champ des services téléphoniques et d'exploitation de réseaux ouverts au public ainsi que les services qui se trouvent dans une relation directe avec les services précités qui sont considérés comme indispensables au public au titre d'une desserte de base.

---

<sup>82</sup> Akue-Kpakpo, Abossé (2004).

Un décret pris en Conseil des Ministres définira les modalités particulières de fourniture du service universel en précisant notamment :

- a) les services de télécommunication conformément à l'alinéa ci-dessus;
- b) la densité de desserte minimale ;
- c) la qualité de service minimal ;
- d) les règles de définition et d'adaptation du prix ;
- e) les dispositions concernant sa compensation, le cas échéant ».

Le décret n°2000/408/PRES/MCIA portant modalités de mise en oeuvre d'un accès au service universel des télécommunications a redéfini explicitement la notion de service en son article 3 : « La fourniture du service universel des télécommunications consiste à :

- Fournir à toute personne qui en fait la demande un raccordement à un réseau téléphonique ouvert au public, dans la zone de desserte, à un prix raisonnable
- Offrir en zone urbaine au moins un point d'accès public, respectant les normes fixées par le présent décret, dans un rayon de deux (2) km au plus à partir de toute agglomération
- Offrir dans chaque commune au moins un point d'accès public respectant les normes fixées par le présent décret, ainsi que la possibilité de desservir la mairie et un centre de santé
- Offrir dans chaque village un point d'accès public
- Assurer l'acheminement gratuit des appels destinés aux services publics d'urgence (police ou gendarmerie, pompiers, secours médicaux d'urgence) les plus proches
- Respecter les normes de qualité fixées aux niveaux national et international pour la fourniture du service téléphonique »

Le décret crée le fonds d'accès au service universel dont l'objet est de « contribuer au financement de l'extension de la desserte téléphonique aux zones rurales ou urbaines, lorsque cette extension ne peut se réaliser sans être subventionnée »

Le fonds est alimenté par des ressources provenant des opérateurs et fournisseurs de services de télécommunications soumis aux régimes de la concession ou de l'autorisation, des bailleurs de fonds publics ou privés et des collectivités locales.

Le montant de la contribution pour les opérateurs est de 2% du chiffre d'affaires réalisé au titre des activités soumises à concession ou autorisation. Ce montant peut être revu par un décret pris en conseil des Ministres sur proposition de l'Autorité de Régulation des Télécommunications. Le Ministre chargé des télécommunications est l'ordonnateur des dépenses et recettes du fonds et l'Autorité de Régulation l'Agent comptable.

Le fonds est géré par un comité de gestion présidé par le Ministre chargé des télécommunications qui fixe, par arrêté conjoint avec son homologue chargé des finances, la composition et le fonctionnement du fonds.

Le fonds du service universel fait un planning triennal des dessertes à réaliser et tient à jour la liste des communes et villages qui ne bénéficient pas encore, de manière totale ou partielle, du service universel.

Les critères d'évaluation des projets et les conditions de décaissements des subventions sont identifiés par le décret.

### **Cap vert**

Le texte de base sur les télécommunications est le décret 5-94 du 7 février 1994. Il stipule au point 11.1 que le développement d'un réseau de télécommunications sur l'ensemble du pays est de la

responsabilité de l'Etat. Tout citoyen a droit à un service de télécommunications dans la mesure où il peut payer les frais encourus.

Le décret dispose que les communications d'urgence ont une priorité sur les communications normales.

Dans le contrat de concession entre la République du Cap Vert et CV Telecom, il est fait obligation à l'opérateur de desservir toute localité de plus de 200 habitants.

### **Côte d'Ivoire**

La loi 95 526 du 7 juillet 1995 portant code des télécommunications en vigueur ne fait pas mention de l'accès ou du service universel. Cependant, un décret (n° 98-625) portant création du Fonds National des Télécommunications (FNT) a été pris le 11 novembre 1998. Le FNT a pour objet le financement des opérations de téléphonie rurale à la charge de l'Etat. Une opération de téléphonie rurale, au sens du présent décret, est définie comme « toute opération de désenclavement des zones rurales, en matière de télécommunications en Côte d'Ivoire ».

Le Fonds est placé sous la tutelle économique et financière du Ministère des Infrastructures Economiques. Ses ressources sont constituées par :

- la redevance de désenclavement versée par les opérateurs,
- les emprunts contractés par l'Etat et qui sont affectés au fonds,
- le produit des placements,
- les dotations du budget de l'Etat,
- les dons et libéralités,
- toutes autres taxes et surtaxes qui pourraient être ultérieurement créées, notamment la surtaxe perçue sur les prix des communications téléphoniques,
- et plus généralement toutes autres recettes qui pourraient lui être affectées.

Le fonds est administré par un comité de gestion de cinq (5) membres comprenant un représentant du Ministre de l'Economie et des Finances qui préside le comité, un représentant du Ministre des Infrastructures Economiques, le Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement, un représentant du Ministre de la Planification et de la Programmation du développement et un représentant de l'Agence des Télécommunications de Côte d'Ivoire.

Le comité de gestion est assisté par un comité technique comprenant deux représentants du Ministre des Infrastructures Economiques, deux représentants du Ministre de l'Economie et des Finances, deux représentants du Bureau National des Etudes Techniques et de Développement (BNETD), deux représentants de l'Agence des Télécommunications de Côte d'Ivoire, un représentant de Côte d'Ivoire Telecom, un représentant des autres opérateurs. Le comité technique est présidé par un représentant du ministère chargé des télécommunications.

Un avant-projet de loi portant code des télécommunications est rédigé par l'Agence des Télécommunications de Côte d'Ivoire (ATCI) ; il consacre une partie du texte au service universel. Il stipule en son article 1 que l'objectif de la loi vise à « garantir qu'un service universel de bonne qualité et d'un prix abordable soit fourni à toutes les catégories de la population partout en Côte d'Ivoire, notamment à travers le développement des réseaux et services de télécommunications et l'accroissement de la télédensité ». La définition du service universel précise que la prestation de service universel doit se faire dans « le respect des principes d'égalité, de continuité, d'adaptabilité et de transparence ».

Le chapitre III du titre VIII de l'avant-projet est consacré au service universel. Ce chapitre définit le service universel comme : « l'ensemble des exigences d'intérêt général des télécommunications

visant à assurer partout en Côte d'Ivoire l'accès de tous aux prestations essentielles de télécommunications de bonne qualité à un prix abordable. Il est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité, d'adaptabilité et de transparence ». Il précise que la fourniture du service universel incombe à l'Etat et l'Organe de Régulation assure la maîtrise d'ouvrage en tant qu'organe de régulation chargé de la mise en œuvre des orientations de politique de service universel définies par l'Etat.

Le service universel vise à fournir à tous : « un service téléphonique de bonne qualité à un prix abordable ; des cabines publiques accessibles ; un acheminement gratuit des appels d'urgence ; un service de renseignements ; un annuaire d'abonnés, sous formes imprimée et électronique »

L'article 158 de ce chapitre III crée le Fonds National du Service Universel des Télécommunications (FNSUT). Il est stipulé qu'un décret pris en conseil des ministres précisera l'organisation et le fonctionnement du fonds. Enfin, les articles 159 et 160 définissent le cahier des charges pour la fourniture du service universel et le mode de désignation des opérateurs chargés du service universel.

## **Gambie**

La loi sur les télécommunications en cours de préparation en Gambie définit en son article 4 l'obligation d'accès universel comme une obligation de fournir gratuitement ou à un prix abordable, pour des raisons sociales, un service téléphonique de base pour des personnes ayant des problèmes sociaux reconnues comme telles par la loi ou l'obligation de contribuer à un fonds d'accès universel suivant les lois et règlements qui seront promulgués par la Gambian Telecommunications Regulator (GTR).

En son article 83, la loi en préparation stipule que les Opérateurs désignés par le GTR par une réglementation, une directive ou l'octroi d'une licence participeront à l'obligation de service universel à travers la contribution à un fonds, à la fourniture d'un service ou d'un système de télécommunications à un tarif moins élevé que le tarif normal ou toute autre forme indiquée par le GTR.

L'article 83 dispose que tous les opérateurs, à l'exception de ceux spécialement exemptés par le GTR, participent à l'objectif de service universel de manière uniforme conformément à la formule ou à la procédure établie.

## **Ghana**

Le Ghana est dans un processus de révision de la loi sur les télécommunications. Un document de déclaration de politique nationale des télécommunications a été commandé par le ministère de la communication. Le projet de déclaration de politique de télécommunications en date du 8 juin 2004 consacre sa dernière partie à l'accès / service universel. Le document stipule que la politique d'accès / service universel est un instrument clé pour le développement du secteur de l'Information et de la Communication, de la promotion sociale et pour le développement économique du Ghana. Il proclame que le gouvernement considère l'accès / service universel à l'information et à la communication comme un droit fondamental pour chaque citoyen.

Le document de déclaration de politique définit l'accès universel comme la disponibilité sur une base communautaire des services d'informations et de communication large bande incluant la voix, la transmission de données, l'accès à Internet, l'accès à des contenus locaux pertinents et aux services gouvernementaux à des prix abordables et avec une qualité élevée.

Le même document définit le service universel comme la disponibilité, à domicile ou à son lieu de travail pour tous les citoyens ghanéens, des services d'informations et de communication larges bandes incluant la voix, la transmission de données, l'accès à Internet, l'accès à des contenus locaux pertinents et aux services gouvernementaux à des prix abordables et avec une qualité élevée.

Pour atteindre les objectifs fixés, la NCA (National Communications Authority) établira des obligations et responsabilités spécifiques à chaque opérateur disposant d'une licence pour assurer la convergence de tous les acteurs du marché vers les objectifs d'accès / service universel. La nature et le niveau de cette obligation peuvent varier selon les opérateurs à conditions que ces variations respectent les règles de transparence et non discrimination.

Il sera créé un fonds d'accès / service universel dénommé GIFTEL (Ghana Investment Fund for Telecommunications). GIFTEL sera mis en place pour collecter les contributions financières des opérateurs disposant d'une licence ou d'une autorisation de la NCA et les affecter au développement de l'accès / service universel.

Le fonds sera utilisé pour financer des projets dans les zones non desservies ou mal desservies. Les projets éligibles sont ceux qui ont pour objectif d'améliorer les capacités des ressources humaines dans le domaine des TIC, de développer ou de déployer l'infrastructure et les services, et ceux qui permettront de fournir les services gouvernementaux et la production d'applications et de contenu local.

Les subventions du GIFTEL seront accordées sur une base concurrentielle après un appel d'offres public. Elles seront allouées comme un capital de départ et non comme une subvention de fonctionnement.

GIFTEL sera géré conjointement par le gouvernement et une entreprise privée qui aura la capacité de fournir des cadres professionnels et compétitifs. GIFTEL sera administré par un comité comprenant des ministres dont celui des télécommunications, le NCA, et des membres des plus importantes sociétés contribuant au fonds incluant des représentants de l'association des industries du secteur.

## **Guinée**

La loi L/92/016/CTRN du 2 juin 1992 relative à la réglementation générale des télécommunications ne fait pas cas de l'accès ou du service universel. La convention d'actionnaires conclue entre la République de Guinée et Telekom Malaysia en date du 23 décembre 1995 ne fait pas non plus référence à l'accès / service universel.

Un projet de modification de la loi est en cours de discussion en Guinée. Ce projet de loi crée l'Agence de Régulation de la Poste et des Télécommunications (ARPT) qui est chargée de la mise en œuvre de la politique sectorielle du gouvernement. L'accès / service universel est défini comme « la mise à disposition de tous d'un ensemble de services de télécommunications et de TIC dont la liste est définie par décret sur proposition de l'ARPT et décision du Ministre de tutelle. L'objectif du Service Universel est de rendre accessible et abordable un minimum de services à la population en tenant compte de l'évolution des technologies, et ce, sur l'ensemble du territoire dans le respect des principes d'égalité, de continuité, d'universalité et d'adaptabilité ».

Selon la nouvelle loi, les opérateurs titulaires de licence sont soumis à une obligation de contribution à l'accès universel, de fourniture des renseignements nécessaires à l'élaboration d'un annuaire universel des abonnés, d'acheminement gratuit des appels d'urgence.

Un fonds de service universel (FSU) est créé et géré par l'ARPT. Le fonds de service universel est alimenté par une redevance proportionnelle au chiffre d'affaires de chaque titulaire d'une licence d'exploitant de réseau ou de fournisseur de services. Ce pourcentage du chiffre d'affaires sera fixé par décret.

## **Guinée Bissau**

La « Telecommunications Basic Law » Decree n° 03-99 définit en son article 2 l'accès universel comme un ensemble minimum de services, de qualité définie, accessible à tous les utilisateurs dans leur zone géographique selon des conditions définies au niveau national et à un prix raisonnable.

L'article 12 de ce décret stipule qu'il est du ressort de l'Etat de s'assurer de l'existence et de la disponibilité du service universel. Au regard de cela, la fourniture d'un service de téléphonie fixe est garantie. Ces services peuvent être fournis par l'Etat, une entité collective publique ou privée.

Le gouvernement pourra définir plus tard d'autres services publics de télécommunications comme faisant partie de l'accès universel.

Les opérateurs de réseaux publics transportant de la voix doivent tenir des comptes séparés des coûts issus du service universel.

## **Liberia**

Il n'y a pas eu d'évolution notable de la réforme du secteur des télécommunications au Libéria à cause des difficultés sociales qu'a connu ce pays. La fonction de régulation du secteur est assurée par le Ministère des Postes et Télécommunications créé en 1979 par une loi (MP & T Act 1979). Cette loi confère au MP & T la fonction de régulation, incluant la gestion du spectre de fréquences, l'établissement des normes techniques, la délivrance de licences aux opérateurs et la présentation des comptes de l'opérateur historique (Liberia Telecommunications Corporation) à l'Assemblée Nationale.

Avec l'accalmie constatée, des efforts commencent à être produits en vue de la réforme du secteur des télécommunications dans le pays. Ainsi, le management de la LTC (Liberia Telecommunications Corporation) a fait des recommandations pour la réforme du secteur des télécommunications au Libéria. Ces recommandations prévoient le vote par l'Assemblée nationale d'une loi sur les télécommunications (National Communications Act).

L'avant projet de la National Communications Act prévoit la création d'une Agence Nationale de Régulation (Liberia Communications Commission) et la privatisation de la LTC après une période de restructuration. L'avant projet de la NCA ne prévoit rien de spécifique en ce qui concerne l'accès / service universel.

## **Mali**

L'ordonnance n° 99-043/PR-RM du 30 septembre 1999 régissant les télécommunications en République du Mali définit à l'article 8 le service et /ou accès universel comme un ensemble minimal de services de télécommunications déterminés, de qualité déterminée qui doivent être offerts ou être accessibles à tout utilisateur à un prix raisonnable.

Le chapitre II est consacré à l'accès / service universel. L'article 12 de ce chapitre précise qu'un décret déterminera la liste des services de télécommunications considérés comme faisant partie du service et/ou accès universel ainsi que l'identité de l'opérateur tenu de fournir tous les services faisant partie du service et/ou de l'accès universel, sur tout le territoire.

La loi crée un fonds de service et/ accès universel auprès du Comité de Régulation et sous sa responsabilité pour financer le service et/ accès universel.

Il est fait obligation aux opérateurs de télécommunications de contribuer au coût net du service universel. Les modalités de cette contribution seront déterminées par décret pris en Conseil des Ministres.

Enfin, tout opérateur peut être autorisé à fournir le service et/ou accès universel sur tout ou partie du territoire. Dans ce cas, il est dispensé de l'obligation de contribuer au service et/ou accès universel.

## **Niger**

L'ordonnance n° 99-45 du 26 octobre 1999 portant réglementation des télécommunications définit l'accès universel aux services en son article premier comme : « l'accès aux services de télécommunications pour tous, dans des conditions raisonnables, en permettant un abonnement à ceux qui en ont les moyens et en installant pour les autres un nombre suffisant de télécentres ou de centres communautaires, afin de leur éviter de longs déplacements ».

La section 9 de la loi est consacrée à l'accès universel. Elle dispose qu'un décret précisera les orientations et les priorités. Ce décret précisera les services visés, le niveau minimal de desserte, la qualité minimale de service, les règles de détermination des coûts de l'accès universel aux services et les mécanismes de contribution des opérateurs et les dispositions concernant la compensation des obligations en matière d'accès universel aux services.

Il est créé un fonds d'accès universel aux services, géré par l'Autorité de régulation et destiné à compenser les obligations relatives à l'accès universel aux services. Le décret prévu à l'article 54, définira l'origine des ressources destinées à alimenter ce fonds, leurs modalités d'affectation et de gestion comptable et financière.

L'Autorité de régulation définit les modalités optimales de sélection des opérateurs pour assurer l'accès universel aux services. Enfin, les coûts imputables aux obligations en matière d'accès universel aux services sont évalués par l'Autorité de régulation, sur la base d'un programme annuel établi par elle.

Le cahier des charges pour la licence des opérateurs fixe à 4% du chiffre d'affaires la contribution aux charges de l'accès universel pour compter de 2002. Une disposition transitoire fixe à 35 millions et 70 millions les contributions aux charges du service universel pour les années 2000 et 2001.

## **Nigeria**

La Nigerian Communications Act, 2003 (2003 ACT N° 19) du 8 juillet 2003 consacre sa partie IV à la fourniture du service universel.

En son point 112, le service universel est défini comme un système décrit et mis en place par la NCC (Nigeria Communications Commission) qui permettra de promouvoir une disponibilité large et étendue et une utilisation des services de télécommunications à travers le Nigeria par l'incitation à l'installation des infrastructures du réseau et la fourniture des applications et des services aux « institutions », aux « zones non desservies » aux « zones mal desservies » ou aux « groupes défavorisés » dans la communauté.

La NCC définira les notions de « institutions », « zones non desservies », « zones mal desservies » ou « groupes défavorisés » dans la communauté en tenant compte des critères énumérés au point 113.

Il crée au point 114 un fonds de fourniture du service universel appelé « USP Fund ». Les ressources du fonds proviennent de l'Etat, d'une partie des contributions annuelles payées à la NCC par les opérateurs disposant d'une licence, de dons, prêts aides etc.

L'USP Fund est géré par un comité de gestion (Universal Service Provision Fund Board Members). Il est composé du Ministre chargé des télécommunications qui en est le président, du président du comité de gestion de la NCC, qui en est le vice-président, de commissaires, d'un représentant du Ministre chargé des télécommunications, d'un représentant du Ministre des Finances, d'un représentant de la Commission Nationale du Plan et de quatre représentants du secteur privé. Un comité ad hoc sera créé pour assister le comité de gestion du fonds dans l'exercice de ses fonctions.

Les paragraphes 118 et 119 décrivent les autres organes du fonds de fourniture du service universel à savoir un secrétariat (USP Secretariat) et une société de gestion financière (Investment Management Firm) et leurs attributions.

### **Sierra Leone**

Les difficultés sociales n'ont pas permis de faire une réforme du secteur des télécommunications. Des tentatives ont commencé avec un avant projet de loi sur les télécommunications. Cet avant projet prévoit en sa deuxième partie la création d'un organe de régulation autonome et indépendant.

Il prévoit que l'organe de régulation développe des objectifs annuels pour assurer le service public, en particulier le service téléphonique de base qui soit accessible au plus grand nombre d'utilisateurs possibles. L'avant projet de loi prévoit également que l'organe de régulation crée un fonds de développement de l'accès universel auquel les fournisseurs de services (publics ou privés) contribueront à travers une taxe qui sera fixée à cet effet.

### **Sénégal**

La loi 2001 – 15 du 27 décembre 2001 portant code des télécommunications a défini la notion de service universel en son article 2 dans les termes suivants : « mise à disposition de tous d'un service minimum consistant en un service téléphonique de qualité spécifiée à un prix abordable, ainsi que l'acheminement des communications d'urgence, la fourniture d'un service de renseignement et l'annuaire des abonnés sous forme imprimée ou électronique, la desserte de tout le territoire en cabines téléphoniques installées sur le domaine public et ce dans le respect des principes d'égalité, de continuité, d'universalité et d'adaptabilité »

En son article 9, le code des télécommunications définit les conditions de fourniture de ce service par les opérateurs et son financement : « Les opérateurs de réseaux de télécommunications ouverts au public participent concurremment aux missions et charges de développement du service universel et contribuent au financement desdites missions et charges. Le montant de cette contribution est un pourcentage fixé par décret du chiffre d'affaires hors taxes net des frais d'interconnexion réglés entre exploitants de réseaux publics de télécommunications. Toutefois, ce pourcentage devra décroître au fur et à mesure de la mise en oeuvre par l'ART des appels à concurrence pour la prise en charge totale ou partielle des prestations du service universel. La contribution visée ci-dessus est collectée par l'ART et versée au Fonds de développement du service universel des télécommunications créé auprès de cette dernière. Le recouvrement de cette contribution se fera conformément à la législation de recouvrement des créances publiques de l'Etat. Un décret fixe les modalités de développement du service universel des télécommunications ainsi que les règles d'organisation et de fonctionnement du service universel ci-dessus visé ».

Le projet de décret en cours de finalisation définit en son article 1 l'étendue du service universel qui « consiste, de la part de tout exploitant de réseau de télécommunications ouvert au public et dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité, à :

- fournir à toute personne qui en fait la demande un raccordement à un réseau téléphonique ouvert au public, dans la zone de desserte, à un prix raisonnable
- assurer la desserte du territoire national en cabines téléphoniques installées sur le domaine public
- offrir dans chaque communauté rurale au moins un point d'accès public respectant les normes fixées par le présent décret, ainsi que la possibilité de desservir le Conseil Régional et un centre de santé
- offrir dans chaque village un point d'accès public

- assurer l'acheminement gratuit des appels destinés aux services publics d'urgence (police, gendarmerie, sapeurs pompiers, secours médicaux d'urgence) les plus proches
- assurer la fourniture d'un service de renseignements et d'un annuaire d'abonnés, sous formes imprimée ou électronique
- respecter les normes de qualité fixées aux niveaux national et international pour la fourniture du service téléphonique ».

Il précise que des services supplémentaires peuvent être mis à la charge de l'exploitant fournissant le service universel. Ces services supplémentaires concernent le RNIS, les services de liaisons louées, les services avancés de téléphonie vocale, les services de données par paquet, les services d'accès à Internet et le Téléx.

Les conditions d'exercice du service universel ainsi que les obligations des exploitants de réseaux téléphoniques sont précisées dans le projet de décret.

Le projet de décret crée en son article 5 un fonds de développement du service universel des télécommunications (FDSUT). Il définit les ressources du FDSUT qui proviennent des opérateurs exploitants des réseaux publics de télécommunications, les bailleurs de fonds publics ou privés ainsi que les collectivités territoriales. Le FDSUT est géré par l'Autorité de Régulation et est doté d'un comité de gestion composé du Directeur général de l'A.R.T. (qui est le résident du comité), des directeurs fonctionnels et opérationnels de l'A.R.T., d'un représentant du Président de la République, d'un représentant du Président de l'Assemblée nationale, d'un représentant du Premier Ministre, d'un représentant du Ministre de l'Economie et des Finances, d'un représentant des exploitants des réseaux de télécommunications ouverts au public, d'un représentant des fournisseurs de services de télécommunications, d'un représentant des organisations de consommateurs.

Le chapitre III du projet de décret est consacré à la desserte des localités. Il prévoit un programme triennal de desserte, la procédure de désignation des opérateurs chargés du service universel, les conditions de versement des subventions et le suivi des cahiers des charges desdits opérateurs.

## **Togo**

La loi n° 98-005/PR du 11 février 1998 sur les télécommunications stipule en son article 9 de la section II que :

« 1. Sont définis comme service universel des services de télécommunications du champ des services téléphoniques et d'exploitation de réseaux ouverts au public ainsi que les services qui se trouvent dans une relation directe avec les services précités qui sont considérés comme indispensables au public au titre d'une desserte de base.

2. Un décret en conseil des ministres définira les modalités particulières de fourniture du service universel en précisant notamment :

- a) les services de télécommunications conformément à l'alinéa ci-dessus ;
- b) la densité de desserte minimale ;
- c) la qualité de service minimal ;
- d) les règles de définition et d'adaptation du prix »

Le décret n° 2001-195/PR du 16 novembre 2001 définit les modalités particulières du service universel des télécommunications.

Le décret décrit la consistance du service universel comme « Le Service Universel assure, à un coût abordable, l'égalité d'accès et de traitement de l'ensemble des usagers. Le Service Universel s'entend comme l'obligation de :

- transférer des communications téléphoniques et/ou de données en provenance et à destination d'un point d'abonnement,
- desservir le territoire en publiphones et en cabines téléphoniques, et
- fournir un service téléphonique de qualité ».

Le chapitre 3 du décret est consacré à la desserte des zones, il prévoit tous les cinq ans la densité à atteindre et les zones à desservir.

Il n'est pas créé un fonds de service universel mais les contributions des opérateurs au titre du service universel sont versées sur un compte spécial qui est géré par l'Autorité de Régulation.

Les contributions au titre du service universel proviennent de tout opérateur titulaire d'une autorisation d'installation et/ou d'exploitation d'un réseau ouvert au public. Le décret n° 2001-007 du 7 février 2001 fixe les redevances dues par les opérateurs et prestataires de services de télécommunications et répartit ces redevances entre le trésor public, l'Organe de régulation et le service universel.

## Annexe B

### Lignes directrices sur les meilleures pratiques pour l'accès/service universel <sup>83</sup>

#### 1 Création d'un environnement réglementaire et politique favorable: le rôle des pouvoirs publics et des régulateurs

**Ligne directrice 1.1** – Les pouvoirs publics doivent, au plus haut niveau, identifier les TIC comme un outil pour le développement socio-économique. Ainsi, le gouvernement devrait désigner un point central national (Ministère, service du gouvernement, personnalité) pour le développement des TIC.

**Ligne directrice 1.2** – Il faut créer des autorités nationales de régulation (NRA) et leur donner les moyens de jouer un rôle essentiel dans la mise en application de politiques d'accès universel en travaillant d'abord sur le différentiel d'efficacité du marché (laissant le marché fournir l'accès/service universel) puis dans un second temps en travaillant sur le différentiel d'accès effectif. Les autorités nationales de régulation devraient être responsables de la mise en application des politiques dédiées à la fourniture de services, de la meilleure qualité possible, fiables et à un prix abordable, qui satisfassent les besoins des utilisateurs – existants et futurs.

**Ligne directrice 1.3** – Les pouvoirs publics et les autorités nationales de régulation doivent entreprendre de développer leurs cadres de communications par le biais d'une réforme du secteur des télécommunications, des institutions et de la législation, qui sera en conformité avec les meilleures pratiques internationales, mais tout en étant suffisamment travaillée pour répondre à des exigences locales.

**Ligne directrice 1.4** – Les pouvoirs publics et les autorités nationales de régulation doivent inclure tous les citoyens, pour engendrer leurs politiques d'accès/service universel, et inclure tous les éléments de la population quels que soient leur ethnie, leur niveau socio-économique ou leur localisation géographique.

#### 2 CONCEPTION DES POLITIQUES ET DETERMINATION DES MESURES DE REFORME REGLEMENTAIRE

**Ligne directrice 2.1** – Décrire une politique nationale qui identifie des objectifs d'accès/services universel appropriés et réalistes, qui prennent en compte les différences entre l'accès universel – accès public aux TIC – et le service universel – accès aux TIC privé ou pour les foyers.

**Ligne directrice 2.2** – Réaliser des consultations publiques le plus fréquemment possible avec des partenaires afin d'identifier leurs besoins et de modifier en conséquence les politiques, la réglementation et les pratiques d'accès/service universel.

---

<sup>83</sup> Adapté de "Universal Access Regulatory Best Practice Guidelines adopted by Regulators" de "l'ITU Global Symposium for Regulators (GSR)" de 2003 et de " Best Practice Guidelines to achieve low cost broadband and Internet connectivity" adopté à "l'ITU GSR" de 2004. [http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/2003/GSR/Documents/BestPractices\\_E\\_31.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/2003/GSR/Documents/BestPractices_E_31.pdf). [http://www.itu.int/itunews/manager/display\\_treg.asp?lang=en&year=2005&issue=01&ipage=guidelines&ext=html](http://www.itu.int/itunews/manager/display_treg.asp?lang=en&year=2005&issue=01&ipage=guidelines&ext=html).

Telles que révisées et adoptées par la 3<sup>e</sup> AGO de l'ARTAO, Accra, Ghana, septembre 2005.

**Ligne directrice 2.3** – Concevoir les politiques, la réglementation et les pratiques d'accès/service universel afin de créer des mesures incitatives pour le secteur privé pour étendre l'accès universel aux services de communications.

**Ligne directrice 2.4** – Utiliser une approche suivant plusieurs angles d'attaque pour réussir à résoudre les problèmes posés par l'accès/service universel et profiter des opportunités qui y sont liées. C'est-à-dire, compter sur des stratégies complémentaires pour atteindre les objectifs qui ont été mis en place.

**Ligne directrice 2.5** – Etablir un cadre de réglementation des télécommunications juste et transparent pour promouvoir l'accès universel aux TIC. Permettre au marché de répondre au maximum à la question de l'accès/service universel et n'intervenir que lorsque le marché a échoué ou qu'il semble se diriger vers un échec. Il faut comprendre:

**Ligne directrice 2.5.1** – Promouvoir les pratiques d'attribution de licences technologiquement neutres qui permettent aux fournisseurs de services d'utiliser la technologie la plus rentable pour fournir les services aux utilisateurs.

**Ligne directrice 2.5.2** – Adopter un cadre d'interconnexion transparent et non discriminatoire pour lier les tarifs d'interconnexion aux coûts.

**Ligne directrice 2.5.3** – Réduire le poids de la réglementation pour faire baisser les coûts de fourniture des services aux utilisateurs finals.

**Ligne directrice 2.5.4** – Promouvoir la concurrence pour la fourniture d'une gamme complète de services TIC afin de favoriser l'accès, l'accessibilité financière, la disponibilité et l'utilisation des TIC.

**Ligne directrice 2.6** – Lorsqu'il est nécessaire que les régulateurs et les décideurs interviennent pour la fourniture de l'accès/service universel:

**Ligne directrice 2.6.1** – Des stratégies d'accès public devraient être examinées en plus des stratégies de service universel privé.

**Ligne directrice 2.6.2** – Des stratégies "pay" et "play" devraient être employées en même temps mais, lorsque cela est possible, il faudrait inciter les opérateurs à investir dans des régions et pour des populations rurales, éloignées et à faible revenu.

**Ligne directrice 2.6.3** – Les pays peuvent utiliser les réformes de la réglementation comme première étape dans le but d'atteindre l'accès universel, en reconnaissant que des prochaines étapes peuvent être nécessaires pour réaliser un accès uniforme aux TIC, c'est-à-dire dans les zones rurales ou pour les utilisateurs avec des besoins spécifiques.

**Ligne directrice 2.6.4** – Des schémas appropriés d'attribution de licences pour les fournisseurs de services ruraux peuvent être mis en place pour satisfaire les besoins des secteurs non desservis et/ou mal desservis.

### **3 PROMOTION DES POLITIQUES REGLEMENTAIRES NOVATRICES**

**Ligne directrice 3.1** – La promotion de l'accès à l'interconnectivité large bande à bas coût devrait être intégrée du niveau local jusqu'au niveau international. Les pouvoirs publics, les entreprises, les organisations non gouvernementales et les organisations internationales devraient être impliquées.

**Ligne directrice 3.2** – Adopter des cadres réglementaires qui prennent en charge des applications comme la cyber-éducation et l'administration publique en ligne.

**Ligne directrice 3.3** – Adopter des politiques, basées sur la structure des marchés nationaux, pour augmenter l'accès à l'Internet et aux services large bande et pour que de telles politiques reflètent la diversité des cultures, des langues et des intérêts sociaux.

**Ligne directrice 3.4** – Les autorités nationales de régulation devraient envisager de travailler avec des partenaires afin d'étendre la couverture et l'utilisation de l'accès large bande à travers des partenariats multi-investisseurs. En outre, des initiatives gouvernementales complémentaires qui promeuvent des programmes financièrement soutenables peuvent aussi être appropriées, particulièrement pour combler le différentiel du marché qui peut exister dans certains pays.

**Ligne directrice 3.5** – Adopter des régimes réglementaires qui facilitent l'utilisation de tous les moyens de transports, que ce soit par lignes, lignes de courant, câble, ou bien par technologie hertzienne, y compris la Wi-Fi ou le satellite.

**Ligne directrice 3.6** – Les autorités nationales de régulation doivent proposer des initiatives qui encouragent l'accès public à l'Internet et aux services large bande dans les écoles, les bibliothèques et autres centres communautaires.

**Ligne directrice 3.7** – Les autorités nationales de régulation doivent mettre en application des attributions de spectre harmonisées conformément au processus des Conférences des radiocommunications de l'UIT et selon l'intérêt national de chaque pays. La participation dans ce cadre bien organisé va faciliter au niveau international le déploiement à bas coût d'équipements et favoriser la connexion large bande et à l'Internet à bas coût grâce aux économies d'échelle et à la concurrence entre les fournisseurs large bande et les fournisseurs de services.

#### **4 ACCES AUX INFRASTRUCTURES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION**

**Ligne directrice 4.1** – Proposer des services dans un cadre concurrentiel, en utilisant des nouvelles technologies qui offrent à la fois des services innovants et des options de prix abordables.

**Ligne directrice 4.2** – Promouvoir des équipements des TIC abordables peut inclure la fabrication nationale d'équipements TIC, des tarifs et des taxes de douanes réduits, ainsi que des prêts pour les utilisateurs finals pour améliorer l'accessibilité financière des équipements des TIC.

**Ligne directrice 4.3** – Une gamme complète d'options d'accès publics peut être développée, y compris la création des télécentres publics et des centres communautaires polyvalents.

**Ligne directrice 4.4** – Les propositions locales (qui incluent le contenu utile pour les populations locales) pour les projets augmentent leur pertinence et donc leur durabilité financière à long terme.

**Ligne directrice 4.5** – Des programmes d'éducation et de formation devraient être institués pour encourager l'usage et l'impact des TIC sur la population locale au bénéfice des TIC et leur utilisation augmente leur durabilité financière à long terme.

#### **5 LIGNES DIRECTRICES PAR RAPPORT A LA FOURNITURE DE SUBVENTIONS: FINANCEMENT ET GESTION DE LA POLITIQUE D'ACCES UNIVERSEL**

**Ligne directrice 5.1** – Tout financement ou subvention doit être ciblé, déterminé et fourni d'une manière transparente, non discriminatoire, peu coûteuse et neutre par rapport à la concurrence.

**Ligne directrice 5.2** – Les subventions doivent être ciblées.

**Ligne directrice 5.3** – Les subventions peuvent être accordées par le biais de différents moyens, dont:

**Ligne directrice 5.3.1** – Le fonds pour le service universel doit être développé comme un mécanisme dans une approche plus globale orientée vers le marché et destinée à réaliser l'accès universel.

**Ligne directrice 5.3.2** – Le fonds pour le service universel peut être financé par un grand nombre d'acteurs du marché, géré par des organismes neutres comme les régulateurs, et utilisé pour démarrer rapidement des projets d'accès publics qui satisfont les besoins de la communauté locale.

**Ligne directrice 5.3.3** – Les pouvoirs publics peuvent aussi considérer une large gamme de mécanismes de financement.

**Ligne directrice 5.3.4** – Des enchères concurrentielles de subvention minimum peuvent être utilisées, en option, pour réduire le montant du financement nécessaire pour les projets d'accès publics financés par un fonds pour le service universel.

**Ligne directrice 5.3.5** – Les projets d'accès publics peuvent être conçus pour arriver à leur équilibre financier à long terme, particulièrement lorsque l'on accorde de l'importance aux technologies peu coûteuses et innovantes.

## **6 LIGNES DIRECTRICES POUR LA COOPERATION**

**Ligne directrice 6.1** – La coopération doit être explorée sur différents niveaux:

**Ligne directrice 6.1.1** – entre le secteur privé et les communautés pour que le marché puisse proposer l'accès/service universel si possible;

**Ligne directrice 6.1.2** – entre les communautés, les pouvoirs publics et le secteur privé pour s'assurer que le différentiel d'accès est traité de manière pertinente pour les communautés;

**Ligne directrice 6.1.3** – au sein du gouvernement pour s'assurer que tous les bénéfices des TIC, au-delà de l'infrastructure et de la technologie, s'étendant à la santé, l'éducation, l'agriculture et les autres secteurs sont accrus.

## **7 LIGNES DIRECTRICES SUR LA SUPERVISION ET L'EXAMEN DES POLITIQUES**

**Ligne directrice 7.1** – Les pays devraient adopter des objectifs mesurables afin d'améliorer la connectivité et l'accès à l'utilisation des TIC, objectifs qui peuvent être basés sur la distance, la densité de population et le temps requis pour accéder aux TIC.

**Ligne directrice 7.2** – Les pays devraient examiner régulièrement les politiques, les réglementations, les objectifs et les pratiques d'accès/service universel pour s'adapter à la nature évolutive des services TIC et des besoins des utilisateurs finals.

## **8 SERVICES D'URGENCE**

**Ligne directrice 8.1** – Les pays devraient s'engager à fournir un accès gratuit aux services d'urgence depuis les équipements terminaux des utilisateurs, où applicable.

## Annexe C

### Recommandations pour le service d'accès/service universel

Il est recommandé que les autorités nationales de régulation et les décideurs essaient de répondre à toutes les questions posées dans ce document avant de finaliser leurs politiques d'accès/service universel, qui vont alimenter la conception de leurs arrangements législatifs et institutionnels. Quelques-uns des recommandations et des thèmes essentiels ont été repris de ce rapport pour faciliter le référencement et pour souligner les étapes nécessaires à la création d'une approche des TIC régionale harmonisée pour la CEDEAO/UEMOA.

#### **Etape 1: Les Etats Membres de la CEDEAO/UEMOA devraient faciliter la réforme du secteur des télécommunications**

Les autorités nationales de régulation et les décideurs devraient prendre des mesures pour encourager la libéralisation et la promotion de la réglementation dans le secteur de communications. Des mesures politiques comme l'introduction de la concurrence, des réformes tarifaires, des accords d'interconnexion équitables et l'attribution transparente des licences sont *fondamentales* pour atteindre l'objectif d'accès universel.

#### **Etape 2: Identifier ou estimer le différentiel d'efficacité du marché**

Les autorités nationales de régulation devraient identifier le différentiel d'efficacité du marché, ou à défaut le différentiel d'accès du marché, afin que les stratégies d'accès/service universel puissent être conçues de façon ciblée pour permettre au secteur privé de fournir les services, si possible.

#### **Etape 3: Identifier et promouvoir les opportunités de l'accès/service universel à travers des études de marché**

Il est important que la nature du défi de l'accès/service universel soit correctement définie afin de développer des stratégies ciblées d'accès/service universel. En tant que telles, les recherches et études de marché devraient être encouragées par les autorités nationales de régulation et les décideurs aux niveaux régionaux et nationaux afin de pouvoir prendre des décisions sur entre autres la technologie, l'accessibilité financière et les niveaux d'engagement.

#### **Etape 4: Elaboration de normes et d'étapes de base pour le développement de politiques d'accès/service universel**

L'harmonisation ou la normalisation des composants essentiels des initiatives d'accès/service universel à travers toute la région afin de guider les décideurs, les autorités nationales de régulation, les agences donatrices, les établissements de recherche et les entreprises du secteur privé est importante. Tous les programmes d'accès/service universel doivent aspirer à tenir compte de l'existence d'un niveau de base des normes.

#### **Définition des objectifs:**

- L'accès universel devrait être le premier objectif des Etats Membres de la CEDEAO/UEMOA.
  - Toutes les communautés de plus de 200 habitants devraient disposer, dans leur localité, d'équipements de télécommunication<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Comme convenu lors du groupe de travail de validation de l'accès/service universel, qui s'est tenu à Abuja, Nigéria, du 28 au 30 septembre 2004.

- Les téléphones publics devraient être installés de telle sorte qu'aucun citoyen ne doive marcher plus de 3 km pour accéder à un téléphone<sup>85</sup>.
- Le service universel doit également être une considération principale à plus long terme:
  - Une télédensité régionale de 3% (fixe) et de 7% (mobile) doit être atteinte d'ici à 2008<sup>86</sup>.
- Le différentiel entre les zones rurales et urbaines doit être réduit tous les ans.
- Les objectifs de l'accès/service universel doivent être mesurés tous les ans sur le plan national et passés en revue par la CEDEAO/UEMOA tous les trois ans.

### **Définition des services "de base"**

- La définition doit évoluer de temps en temps et doit par conséquent être placée dans la législation subalterne pour donner aux autorités nationales de régulation plus de flexibilité et pour pouvoir être modifiée plus aisément que des définitions contenues dans une loi.
  - Au minimum, les services voix et les lignes RNIS devraient être inclus dans la définition.
  - L'accès aux services d'urgence, des opérateurs et des relais doit être inclus dans la définition de "de base".
  - Les services avancés doivent être ajoutés au panier de service si besoin.
- Les opérateurs publics doivent fournir un accès aux services de secours et aux services d'annuaire. Les services d'annuaire doivent être mis à jour périodiquement.

### **Obligations et mesures incitatives**

- Les autorités nationales de régulation devraient chercher à imposer des engagements basés sur le marché de sorte que les opérateurs soient *incités* au déploiement dans des secteurs mal desservis au moindre coût pour les pouvoirs publics, et sur une base commerciale.

### **Etape 5: Encourager le développement et la mise en oeuvre d'un Fonds pour le service universel**

Les autorités nationales de régulation, les décideurs et les opérateurs devraient promouvoir et prendre en charge la création de fonds pour l'accès/service universel afin d'aider au financement d'opérateurs de services ou de segments de la population sélectionnés. Il faudrait s'assurer que le Fonds n'est pas simplement créé dans la législation, mais qu'il est convenablement structuré en ce qui concerne entre autres l'administration et le gestion.

### **Structure du Fonds**

- Connaissant les contraintes de ressources financières et humaines dans la région, et la nature complémentaires de la réglementation et de la fourniture du service universel, l'Agence/Administrateur du service universel devrait faire partie de l'autorité nationale de régulation.
- Il devrait y avoir une séparation claire entre la gestion et les comptes de l'Administrateur/Agence et l'autorité nationale de régulation. Un département séparé devrait être créé au sein de l'autorité nationale de régulation pour gérer le Fonds.
- Les comptes du Fonds pour le service universel devraient être indépendamment audités sur une base annuelle, et les résultats de l'audit devraient être rendus disponibles au public.

---

<sup>85</sup> Idem.

<sup>86</sup> Idem.

## **Contributeurs au Fonds pour le service universel**

- Le Fonds devrait être financé par des contributions de l'Etat, de donateurs, et des opérateurs. D'une manière générale, les opérateurs qui disposent de licences de télécommunications, qu'ils soient en position dominante ou non, devraient contribuer au Fonds pour le service universel. Des opérateurs, qui fournissent des services dans un secteur profitant des subventions du Fonds pour le service universel, devraient faire partie des contributeurs (par exemple radiodiffuseurs, éditeurs, etc., si la convergence régulation/législation s'est produite).
- Le niveau de contribution des opérateurs sera déterminé sur le plan national grâce à une analyse de la demande en services et du différentiel d'accès du marché. La méthode de perception de l'argent du fonds doit être stipulée dans les réglementations/directives.
- Les opérateurs, qui sont autorisés spécifiquement à fournir le service universel (opérateurs régionaux, détenteurs de licences rurales) ou à fournir des services dans les endroits et aux utilisateurs qui font partie du domaine d'application du mandat de service universel, devraient être exemptés de la contribution au Fonds ou ne devraient payer qu'une somme nominale.
- Les niveaux de subvention devraient être déterminés grâce à une analyse des coûts des engagements de service universel, ou bien selon un processus d'appel d'offres, ou encore selon une combinaison des deux approches et les bénéficiaires devraient comprendre:
  - les opérateurs avec des engagements de service universel, seulement si les coûts d'engagement de service universel peuvent être correctement calculés;
  - les détenteurs de licences dans les régions rurales/mal desservies;
  - les établissements éducatifs;
  - les équipements et établissements de santé;
  - les projets et les programmes (par exemple les télécentres, les centres communautaires polyvalents (MPCC), le développement de contenu local, les formations).

### ***Etape 6: Identifier des partenariats multisectoriels***

Il faudrait encourager des partenariats entre les différents secteurs et entre les pouvoirs publics et le secteur privé, ainsi qu'au sein du gouvernement, afin de poursuivre une politique d'accès universel qui aura une influence sur toute l'économie et emploiera toutes les formes de TIC.

### ***Etape 7: Se concentrer sur le genre et l'accès universel ainsi que sur la jeunesse et l'accès universel***

Se concentrer sur les groupes de population historiquement marginalisés assurera un plus grand impact des politiques d'accès/service universel.

### ***Etape 8: Se concentrer sur les applications et les services ainsi que sur l'infrastructure***

Les autorités nationales de régulation et les décideurs devraient tenir compte des stratégies qui s'intéressent à l'éducation, à la langue, au contenu et plus largement à la pertinence des TIC pour les communautés afin de s'assurer de la bonne mise en oeuvre des TIC dans le développement socio-économique.