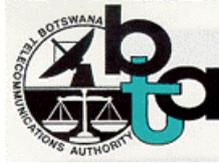


**UNE RÉGLEMENTATION EFFICACE
ÉTUDE DE CAS:**

**LE BOTSWANA
2001**



Union internationale des télécommunications



**L'Autorité de réglementation des télécommunications du Botswana (BTA) et
l'Association des instances de réglementation des télécommunications de
l'Afrique australe (TRASA)**

Une réglementation efficace

Etude de cas: Botswana

**Etude de cas sur une réglementation efficace en Afrique subsaharienne
et un exemple de coopération régionale**



Union internationale des télécommunications

Cette étude de cas a été réalisée par Susan Schorr et Nancy Sundberg du Bureau de développement des télécommunications (BDT) de l'UIT.

Le présent rapport a été établi à partir de l'étude sur le terrain menée à Gaborone (Botswana) du 9 au 12 juillet 2001, ainsi que des rapports et des articles cités dans les notes. La liste des personnes et des organisations rencontrées à l'occasion de cette étude figure dans l'Annexe B.

L'étude sur le terrain nous a permis de rencontrer et d'interviewer des représentants de l'agence de réglementation, du gouvernement et de l'industrie. Cette étude porte essentiellement sur les aspects institutionnels, la structure, le fonctionnement, le financement et la légitimité sur le marché de l'Autorité de réglementation des télécommunications du Botswana (*Botswana Telecommunications Authority*, BTA). Elle sera utile non seulement aux autorités réglementaires et aux instances gouvernementales, mais aussi à tous les acteurs du marché des télécommunications.

Les auteurs tiennent à exprimer leur profonde reconnaissance à la BTA pour le soutien qu'elle a apporté à cette étude, et à remercier en particulier M. T. B. Koontse et M. M. O. Tamasiga pour leur aide inestimable, de même que toutes les personnes des secteurs public et privé qui ont accepté de leur consacrer du temps. Sans leur concours, l'élaboration d'un tel rapport n'aurait pas été possible. Les auteurs souhaitent également adresser leurs plus vifs remerciements à M. B. Goulden pour les informations précieuses qu'il leur a fournies concernant la création de l'Association des instances de réglementation des télécommunications de l'Afrique australe (*Telecommunication Regulators' Association of Southern Africa*, TRASA).

Les points de vue exprimés dans ce rapport sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'UIT, de ses Membres ou du Gouvernement botswanais.

La présente étude fait partie d'une série de cinq études menées par l'UIT sur le thème de la Réglementation efficace. Pour plus d'informations, consulter le site web de l'Unité de réforme sectorielle (SRU) du Bureau de développement des télécommunications de l'UIT: <http://www.itu.int/ITU-D/treg/>

© UIT 2002

Union internationale des télécommunications

Place des Nations

CH-1211 Genève, Suisse

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
1 Introduction	1
1.1 Objet de l'étude de cas.....	1
2 Le Botswana	1
2.1 Présentation générale	1
2.2 Histoire et donne politique.....	2
2.3 Démographie.....	2
2.4 Economie	3
2.5 Développement humain, éducation et santé.....	4
3 Réforme du secteur des télécommunications	4
3.1 Contexte de la réforme sectorielle.....	4
3.2 Consultation publique sur la réforme sectorielle.....	5
3.3 Politique et législation en matière de télécommunications	5
3.4 Acteurs du marché des télécommunications	6
3.5 Internet au Botswana.....	9
3.5.1 Utilisation d'Internet	9
3.5.2 Points d'interconnexion Internet	10
3.6 Engagements souscrits auprès de l'OMC	10
3.7 La radiodiffusion au Botswana	10
3.7.1 Le Conseil national de la radiodiffusion (NBB).....	11
3.7.2 La politique de radiodiffusion.....	12
3.7.3 Le budget du NBB	12
3.8 Effets positifs de la réforme sectorielle.....	12
4 Structure institutionnelle de la BTA.....	13
4.1 Législation portant création de la BTA	13
4.2 Mandat, fonctions générales et obligations de la BTA	13
4.2.1 Responsabilité et obligations de notification	14
4.3 Financement	14
5 Organisation de la BTA.....	15
5.1 Le Conseil de la BTA.....	15
5.1.1 Nomination, révocation et incapacité des membres du Conseil	16
5.1.2 Rémunération.....	17
5.1.3 Fonctions du Conseil et du Président exécutif	17
5.1.4 Réunions du Conseil.....	18
5.1.5 Règles relatives aux conflits d'intérêts.....	18
5.2 Personnel.....	18
5.2.1 Profil du personnel.....	20
5.2.2 Organisation du personnel	20
5.2.3 Statut du personnel	23
5.2.4 Rémunération.....	25
5.2.5 Recrutement.....	25
5.2.6 Formation.....	25
5.2.7 Rotation du personnel	26
5.2.8 Sous-traitance	26
6 Pouvoirs généraux en matière de réglementation.....	26
6.1 Etablissement des réglementations et consultations publiques	26
6.2 Arbitrage et règlement des différends	27

	<i>Page</i>
6.3	Mise en application des décisions 28
6.4	Immunité de la BTA..... 29
7	Octroi des licences..... 29
7.1	Licences GSM..... 29
7.2	Licences pour les stations de radio commerciales..... 31
7.3	Licences pour les opérateurs de passerelles internationales de communication de données et les fournisseurs de services Internet (ISP)..... 31
8	Transparence..... 32
8.1	Evolution de la transparence au Botswana..... 32
8.2	Accès..... 33
8.3	Audiences publiques et commentaires 33
9	Relations entre la BTA et le MWTC 34
10	Rôle du Ministère 35
10.1	Service universel 35
10.2	Consultations du secteur privé 35
10.3	Procédure d'appel 36
10.4	Privatisation de la BTC 36
10.5	Relations entre le Ministère et la BTC 36
11	Indépendance structurelle de la BTA 37
12	Projets de structure institutionnelle 37
13	Propositions de changements à apporter à la Loi et aux Règlements sur les télécommunications 38
14	Meilleures pratiques et défis..... 38
14.1	Meilleures pratiques 38
	Au niveau national 38
	Au niveau de la BTA..... 39
14.2	Défis 39
	Au niveau national 39
	Au niveau de la BTA..... 39
14.3	Conclusions 40
15	Association des instances de réglementation des télécommunications de l'Afrique australe (TRASA)..... 40
15.1	Création de la TRASA 41
15.2	Structure, financement et soutiens de la TRASA..... 43
15.3	Réalisations de la TRASA..... 45
15.4	Actions globales à mener 46
	Annexe A – Plan d'action de la TRASA conformément au plan stratégique pour 2000-2005 47
	Annexe B – Liste des personnes rencontrées..... 53
	Notes..... 54

Liste des figures

Figure 1 – Taux de croissance réels du PIB total et de certains secteurs pour 1993/1994 et 1999/2000.....	3
Figure 2 – Réforme des télécommunications.....	6

	<i>Page</i>
Figure 3 – Cartes de couverture des services mobiles cellulaires.....	7
Figure 4 – Augmentation du nombre de lignes téléphoniques	12
Figure 5 – Budget de la BTA pour 2001/2002	15
Figure 6 – Organigramme de la BTA	19
Figure 7 – Organigramme de la TRASA	43

Liste des encadrés

Encadré 1 – Législation régissant le secteur des télécommunications au Botswana	6
Encadré 2 – Octroi des licences	9
Encadré 3 – Un commandement à la mesure d’une réglementation efficace	16
Encadré 4 – Déclaration de conflit d’intérêts des membres du Conseil	18
Encadré 5 – Conditions de service de la BTA	24
Encadré 6 – Qu’est-ce que la TRASA?	41

1 Introduction

1.1 Objet de l'étude de cas

La réforme du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) a engendré des changements majeurs aux niveaux institutionnel et réglementaire. L'un des plus marquants a été la création d'organismes de réglementation dans le secteur des TIC. En septembre 2001, on dénombrait 111 organismes de ce type dont les activités étaient séparées de celles des fournisseurs de services de télécommunications. Le nombre de ces organismes devrait passer à au moins 120 d'ici la fin de 2001. Bon nombre d'entre eux n'ont été créés qu'au cours des cinq dernières années. Ils marquent un véritable tournant dans la façon dont les pays envisagent la réglementation économique en général et la réglementation des communications en particulier.

Prendre la décision de créer un organisme de réglementation indépendant est une chose, habilitier cet organisme à agir de façon indépendante dans la pratique est tout autre chose. Les organismes de réglementation ne sont pas le fruit d'une génération spontanée, mais le résultat des conditions politiques, sociales, juridiques et économiques propres à un pays à un moment donné. De plus ces conditions évoluent: les approches et les politiques en matière de réglementation changent, et les organismes aussi. Il n'existe aucun manuel détaillé auquel les décideurs pourraient se référer pour créer un organisme de réglementation indépendant qui leur permettrait d'atteindre leurs objectifs nationaux. En outre, une fois que les responsables de la réglementation sont désignés et prennent leurs fonctions, rien – et souvent pas même un précédent au niveau national – ne leur indique comment procéder et réglementer. Cependant, la façon dont chaque pays crée, organise et met en place son organisme de réglementation est l'un des facteurs déterminants de la réussite de sa réforme. Ainsi, les nouveaux responsables de la réglementation recherchent de plus en plus les modèles et les meilleures pratiques qui les guideront dans leur action.

Face au nombre grandissant de demandes de références et de modèles émanant des pays membres de l'Union internationale des télécommunications en matière d'autonomie et de fonctionnement des organismes de réglementation, l'Unité de la réforme sectorielle

(SRU) du Bureau de développement des télécommunications (BDT) a décidé de mener plusieurs études de cas sur le sujet.

Le Botswana est l'un des cinq pays retenus pour les études de cas devant être effectuées par la SRU en 2001, et ce choix est motivé par plusieurs raisons. Le Botswana est connu comme étant l'un des premiers pays du continent africain à s'être doté d'un organe de réglementation indépendant et efficace. De fait, cette indépendance et cette efficacité pourraient bien en faire un modèle mondial. L'Autorité de réglementation des télécommunications du Botswana (*Botswana Telecommunications Authority*, BTA) est l'un des rares organes de réglementation à disposer d'une totale liberté dans l'octroi des licences aux opérateurs et dans l'élaboration et le financement de son budget de fonctionnement. Peu après sa création d'ailleurs, la BTA a été ovationnée pour son mécanisme d'octroi de licences et pour avoir réussi à résoudre le premier différend auquel le pays a été confronté dans le domaine de l'interconnexion. Tout en assurant avec efficacité la réglementation du marché des télécommunications du Botswana, la BTA s'est totalement impliquée dans la création, puis dans les activités, de l'Association des instances de réglementation des télécommunications de l'Afrique australe (*Telecommunication Regulators' Association of Southern Africa*, TRASA), organisation qui a élaboré des modèles de législation et de directives à l'intention des pays de cette partie de l'Afrique. L'étude de la BTA a donc conduit l'UIT à s'intéresser également à la TRASA, voyant dans cette organisation un modèle qui pourrait servir à d'autres organisations régionales de réglementation.

2 Le Botswana

2.1 Présentation générale

Pays semi-aride et enclavé de l'Afrique subsaharienne, le Botswana a une superficie de 582 000 kilomètres carrés qui est supérieure à celle de la France et légèrement inférieure à celle du Texas aux Etats-Unis. Le Botswana est bordé de frontières étendues avec la République sudafricaine, la Namibie et le Zimbabwe et partage la plus petite frontière internationale au monde – de 700 mètres seulement – avec la



République de Zambie. Le pays est occupé en grande partie par le désert du Kalahari. La capitale politique et économique, Gaborone, est située au sud-est près de la frontière avec la République sudafricaine. Le nord du pays abrite une faune très variée peuplée d'éléphants, de lions, de guépards, de léopards, de girafes, de buffles et de rhinocéros, qui en font un lieu de prédilection pour les safaris touristiques. Le secteur agricole est dominé par l'agriculture et l'élevage de subsistance.

Le Botswana a toujours eu une tradition de politique modérée. Depuis l'indépendance, le pays est connu pour sa bonne gouvernance, sa tolérance zéro à l'égard de la corruption et son respect sans faille des procédures légales. Le Botswana était l'un des pays les plus pauvres au monde lorsqu'il a accédé à l'indépendance en 1966. Peu après cette date, la nation a découvert d'importantes réserves de diamants, qui aujourd'hui encore sont l'élément moteur de l'économie. Le sous-sol renferme également de l'or, du cuivre, du nickel, du manganèse, du charbon, du sel, de la soude, de la potasse, de l'argent et du fer. Depuis la découverte des réserves de diamants, le Gouvernement a investi dans le développement du pays, notamment en améliorant le réseau routier, les établissements scolaires et le secteur hospitalier. Beaucoup reste à faire, mais le Botswana continue de consacrer ses ressources à des projets de développement.

Le village est toujours au cœur de la vie des *Batswana* (le peuple de la nation comme on l'appelle). Rares sont les habitants de Gaborone

qui disent venir de la capitale. La plupart de ceux qui vivent dans le plus grand centre urbain du pays préfèrent dire de quel village ils sont originaires, et ceux qui en ont les moyens possèdent une seconde résidence dans leur village pour s'y rendre le week-end ou pendant les vacances.

2.2 Histoire et donne politique

A la fin des années 1800, le pays était dirigé par plusieurs chefs qui contrôlaient chacun un territoire. Lorsque Cecil John Rhodes fit planer une menace d'annexion sur le Botswana, trois de ces chefs, Khama III, Sebele I et Bathoen I, demandèrent protection aux Britanniques, qui placèrent le Botswana sous le protectorat du Bechuanaland en 1885. Le 30 septembre 1966, le pays déclara son indépendance et Seretse Khama, petit-fils de Khama III, devint le premier président du pays. Seretse Khama, qui fonda le Parti démocratique du Botswana (BDP) resta au pouvoir jusqu'à sa mort en 1980. Depuis, le Botswana a été dirigé par deux autres présidents, Ketumile Masire (de 1980 à 1998) et Festus Mogae (de mars 1998 à de nos jours), tous deux fidèles partisans du BDP, qui continue de remporter les élections législatives tous les cinq ans.

Le président Mogae est à la fois chef de l'Etat et chef du Gouvernement. Le Parlement se compose de la Chambre des Chefs (*House of Chiefs*) et de l'Assemblée nationale (*National Assembly*). Bien que la Chambre des Chefs joue essentiellement un rôle consultatif, le Botswana continue de vouer un grand respect à ces dignitaires, et la société botswanaise est connue pour sa structure hiérarchisée. Le système judiciaire repose sur le droit romain et néerlandais, alors que le droit pénal est défini par un code pénal lui-même inspiré du système pénal anglais. Le Botswana dispose d'une Haute Cour et d'une Cour d'appel. Les femmes et les hommes ont obtenu le droit de vote à l'indépendance.

2.3 Démographie

D'après le dernier recensement décennal réalisé en août 2001 dont les premiers résultats ont été publiés à peu près au moment de la préparation du présent rapport, la population du Botswana compte environ 1,68 million d'habitants. Si les chiffres sur la population actuelle concordent, les estimations concernant l'espérance de vie

divergent. Pour les pouvoirs publics, l'espérance de vie serait de 67 ans, alors que selon d'autres sources, elle oscillerait entre 39 et 41 ans en raison de l'épidémie du VIH/sida. Le VIH/sida touche près de 36% des 15-49 ans, ce qui place probablement le Botswana au premier rang mondial pour ce qui est du taux de contamination par le sida. Le taux de croissance de la population botswanaise a chuté à 2,3% pour la période 1999-2001, contre 3,5% pour celle écoulée entre 1981 et le recensement de 1991¹. Même avant d'être frappé par le VIH/sida, le Botswana était un pays faiblement peuplé, avec seulement 2,8 habitants par kilomètre carré.

Le pays est majoritairement peuplé de Tswanas, le reste de la population étant réparti entre plusieurs groupes ethniques dont la communauté kalanga, les Basarwas (Bochimans), les Hereros (originaires de Namibie).

La langue nationale est le setswana, mais l'anglais reste une langue officielle largement parlée dans le monde des affaires et les administrations. Bien que les cours d'enseignement supérieur soient dispensés généralement en anglais, il est possible d'étudier en setswana jusqu'au doctorat.

Au Botswana, le mot «Pula» est vraisemblablement le plus important. Il signifie «la pluie», ce qui est de très bon augure dans un pays semi-aride. Il s'emploie aussi en guise de salutation dans le sens de «paix», les Botswanais considérant que la pluie réjouit chaque créature et fait donc régner la paix. «Pula» est aussi le nom de la monnaie nationale, qui est utilisée comme une offrande pour souhaiter bonne chance.

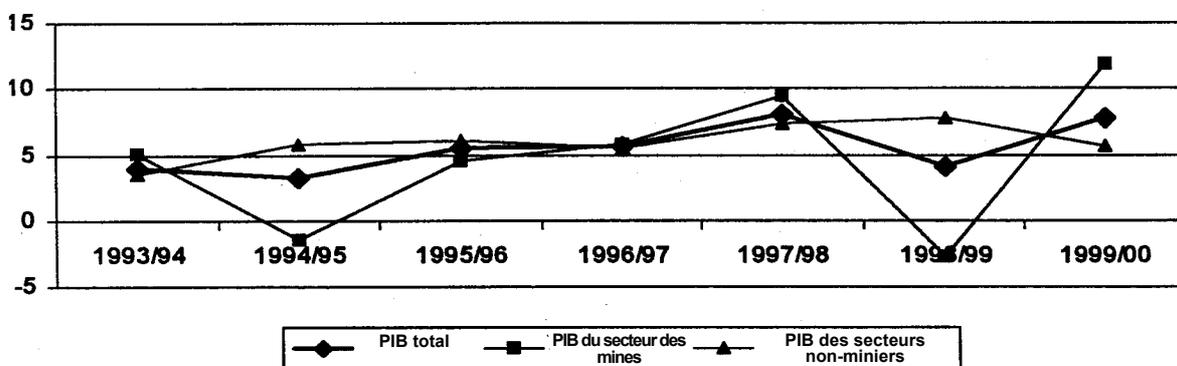
2.4 Economie

L'économie du Botswana est étroitement liée à celle de la République sudafricaine. En 2000, le produit intérieur brut (PIB) était de 6 milliards USD, soit 0,4 milliard USD en termes de parité de pouvoir d'achat². Le PIB par habitant est de 3 560 USD, ce qui le place en seconde position derrière celui de la République sudafricaine pour l'Afrique subsaharienne. L'économie botswanaise est dominée par l'exploitation des mines de diamants, qui représentait 33% du PIB en 1999/2000³. L'industrie du tourisme intervient pour plus de 10% dans le PIB, de même que les services financiers et le commerce. L'administration dans son ensemble, ce qui inclut les organismes parapublics (banques, sociétés et institutions contrôlées par l'Etat), compte pour plus de 16%, alors que l'agriculture, qui emploie plus de 25,7%⁴ de la population, représente seulement 3% du PIB en raison des fortes sécheresses et de la mauvaise qualité des sols. Le chiffre officiel du chômage était de 15,6% en 2000, contre 30% selon d'autres estimations⁵, avec 33,3% de la population sous le seuil de pauvreté⁶.

La monnaie du Botswana est le pula (BWP), un pula équivalant à cent thebes. Le salaire mensuel moyen des ouvriers avoisine les 3 000 BWP, alors que celui des fonctionnaires est d'environ 6 000 BWP et celui des employés du secteur privé d'à peu près 8 000 BWP, comme l'ont révélé les entretiens menés au cours de notre enquête.

La vie économique du Botswana obéit aux principes de l'économie de marché. La décision de créer des organismes parapublics a été

Figure 1 – Taux de croissance réels du PIB total et de certains secteurs pour 1993/1994 à 1999/2000



Source: Office central des statistiques, Ministère des finances et de la planification du développement

motivée par la nécessité de pallier l'absence du secteur privé et non par une volonté de contrôler l'industrie locale. Le Botswana compte au total 27 organismes de ce type.

2.5 Développement humain, éducation et santé

Selon l'indicateur du développement humain (IDH) du PNUD, le Botswana figure au 114^e rang sur 162 pays⁷. Si l'indicateur du Botswana est faible à l'échelon mondial, il est en revanche le sixième de l'Afrique subsaharienne⁸. Le IDH est calculé en fonction de plusieurs facteurs dont la richesse du pays, la santé, l'éducation et la qualité de vie.

Le taux d'alphabétisation parmi les personnes de 15 ans et plus était de 76,4 en 1999⁹. Garçons et filles doivent être scolarisés pendant 12 années avant d'entrer dans l'enseignement supérieur¹⁰. Le pays consacre 8,6% de son PNB à l'éducation, 2,5% du PIB à la santé et 3,4% du PIB aux dépenses militaires. Pour les études universitaires générales, le Botswana propose des prêts aux étudiants qui couvrent les frais de scolarité. Les remboursements sont différés jusqu'à ce que le jeune diplômé trouve un emploi. Celui-ci doit alors rembourser 25 USD par mois pendant quatre ans. Parmi les jeunes issus d'un milieu instruit, une grande partie poursuit ses études supérieures à l'étranger, notamment dans des universités de pays anglophones comme les Etats-Unis ou le Royaume-Uni. La plupart d'entre eux retournent au Botswana, une fois leurs études terminées. Les Botswanais se plaisent à dire que leurs étudiants prennent l'avion du retour aussitôt après avoir passé leurs examens.

Le plus grave problème de santé auquel est confronté le Botswana reste l'épidémie du VIH/sida, dont les répercussions sont innombrables. Ainsi, certaines sociétés privées ont commencé à multiplier les actions de prévention pour tenter de contrer la disparition de leurs ouvriers qualifiés. Quant à l'Etat, il a lancé une campagne d'information pour combattre ce fléau.

Les résidents du Botswana peuvent se faire soigner à l'hôpital presque gratuitement. Dans tout le pays, les hôpitaux publics ainsi que les établissements hospitaliers et les cliniques subventionnés offrent des soins gratuits, après paiement par le patient d'un droit d'inscription de

2 BWP, soit 35 cents EU. En outre selon le PNUD, au moins 90% de la population a accès aux médicaments de base.

Le Botswana est classé 103^e d'après l'Indicateur de développement en fonction des sexes, du PNUD. Le taux d'alphabétisation des adultes est en fait plus élevé pour les femmes (78,9) que pour les hommes (73,8). Les femmes détiennent 17% des sièges à l'Assemblée nationale et occupent 26,7% des postes d'encadrement dans l'administration.

3 Réforme du secteur des télécommunications

3.1 Contexte de la réforme sectorielle

Les débuts de la réforme sectorielle engagée par le Botswana remontent à 1980. C'est le 1^{er} avril 1980 que le Parlement a adopté la Loi sûr la *Botswana Telecommunications Corporation* (BTC), faisant du Département des postes et des télécommunications un organisme parapublic. A la même époque, le Gouvernement a conclu un contrat avec Cable and Wireless PLC pour lui confier l'administration de la BTC en tant que fournisseur unique de services de télécommunications du pays et a séparé les services postaux des télécommunications. Le contrat passé entre C&W et le Gouvernement botswanais a pris fin en novembre 1995.

Vers le milieu des années 90, les usagers ont commencé à se plaindre de la qualité et de la disponibilité insuffisantes des services assurés par l'opérateur historique. Les pouvoirs publics ont également pris conscience de l'importance de la téléphonie cellulaire mobile après l'arrivée dans le pays de plusieurs fabricants de ce type d'équipements. Ces derniers ont rencontré des hauts responsables botswanais et les ont convaincus de la nécessité de s'équiper de réseaux cellulaires mobiles, en leur présentant tous les avantages des diverses options disponibles.

Le Gouvernement a chargé le Ministère des travaux publics, des transports et des communications (MWTC) de mettre en place la réforme sectorielle et de favoriser la

concurrence, en particulier dans le domaine des services mobiles. La conduite de ce projet a été confiée à M. Moatshe Joseph Moatshe, alors secrétaire permanent adjoint du MWTC¹¹. M. Moatshe avait participé en 1993 et 1994 à deux ateliers sur le développement des télécommunications, l'un parrainé par l'Agence américaine pour le développement international (*United States Agency for International Development*, USAID) en Namibie et l'autre par le Gouvernement botswanais à la Columbia University. A l'issue de ces réunions, M. Moatshe en avait conclu que le Botswana devait se faire aider d'experts compétents pour élaborer une politique et une législation complètes dans le domaine des télécommunications. Le MWTC a passé un contrat de conseil avec un consortium regroupant Swedtel et ISO-Swedish Management Group, cofinancé par le Gouvernement botswanais et l'Agence suédoise pour le développement international (*Swedish International Development Agency*, SIDA). Dans le cadre de ce contrat, des experts suédois sont venus travailler au Botswana pendant de longues périodes.

3.2 Consultation publique sur la réforme sectorielle

M. Moatshe a tenu à ce que le pays tout entier soit associé à ce projet. Accompagné d'un consultant suédois,¹² M. Moatshe a tenu des réunions dans toutes les grandes villes pour connaître le sentiment de la population locale sur cette réforme du secteur des télécommunications. Ils ont ainsi rencontré les représentants de la société civile – hommes politiques locaux, chefs d'entreprise et chefs de villages – avec lesquels ils ont eu des échanges de vues. Tous ont reconnu la nécessité d'ouvrir le marché de la fourniture des services de télécommunications à la concurrence. Selon la volonté de M. Moatshe, qui souhaitait que cette consultation publique permette un véritable dialogue, des représentants de l'administration ont exposé le programme de la réforme et les populations des zones rurales ont pu faire part de leurs idées aux concepteurs de la réforme.

3.3 Politique et législation en matière de télécommunications

Suite à cette consultation publique de grande envergure, le MWTC a préparé en décembre 1995 la Politique nationale des télécom-

munications, avec l'aide d'un consultant suédois et le soutien d'une part de ISO Management Group et d'autre part des membres de l'Autorité de réglementation suédoise de réglementation des télécommunications. Le texte a ensuite été examiné par le Cabinet et adopté par le Parlement. Les ateliers auxquels a participé M. Moatshe au début des années 90 lui ont permis de comprendre que le Botswana devait se doter d'un organe de réglementation indépendant pour pouvoir attirer des investisseurs. La Politique des télécommunications, aussi bien sous forme de projet que dans sa version finale, a toujours clairement énoncé cette nécessité. Elle a également prévu l'octroi de plusieurs licences de téléphonie cellulaire mobile, ce que certaines sociétés ont contesté en menaçant de se retirer du marché si un opérateur exclusif n'était pas désigné. Après sa création, la BTA n'a pas cédé aux pressions et a finalement réussi à ce que son appel d'offres pour l'octroi de deux licences GSM suscite suffisamment d'intérêt. (Voir section 7.1).

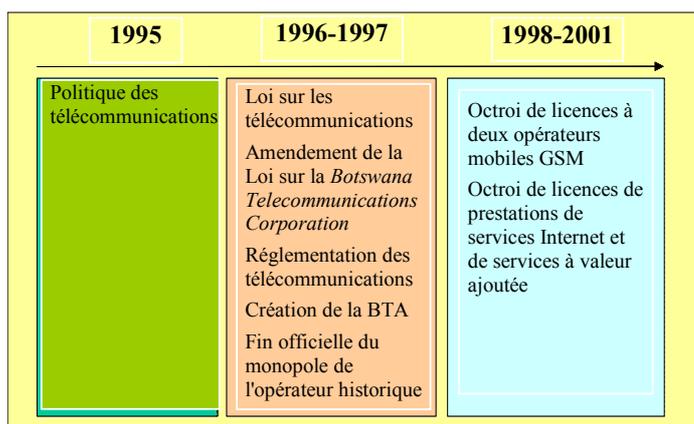
M. Moatshe et le consultant de ISO-Swedish Management Group ont également préparé un projet de loi sur les télécommunications qui a été ensuite adopté. Le texte, directement dérivé de la Politique, a été parachevé par le bureau du Ministère de la justice et approuvé par le Cabinet, avant d'être soumis à l'Assemblée nationale. Cette dernière a consacré toute une session parlementaire (deux à trois mois environ) à l'examen de ce texte avant de l'adopter en août 1996.

La Loi sur les télécommunications de 1996 jette les bases juridiques de la création de la BTA et définit sa structure, ses fonctions, ses pouvoirs et ses obligations (voir section 4.2).

Le jour de l'adoption de la Loi sur les télécommunications, l'Assemblée nationale a également approuvé l'Amendement de 1996 sur la *Botswana Telecommunications Corporation* (BTC), qui a mis fin au monopole de droit sur la fourniture de tous les services publics de télécommunications.

Au cours de notre étude sur le terrain, M. Moatshe a souligné l'importance de la chronologie de la réforme. Il est, à son avis, essentiel qu'un pays commence par définir sa politique pour ensuite en extraire la législation proprement dite et créer enfin un organe de réglementation capable de favoriser la concurrence dans le domaine de la fourniture des

Figure 2 – Réforme des télécommunications



Encadré 1: Législation régissant le secteur des télécommunications au Botswana

- Loi sur les télécommunications de 1996 portant création de l'Instance de réglementation et ouvrant la fourniture des services de télécommunications à la concurrence.
- Amendement de la Loi sur la *Botswana Telecommunications Corporation* (BTC) de 1996 mettant fin au monopole de droit de la BTC sur la fourniture de tous les services publics de télécommunications.
- Loi sur la diffusion nationale de 1998 portant création du Conseil national de la diffusion (*National Broadcasting Board*, NBB).
- Règlements sur les télécommunications de 1997 promulgués par la BTA. Le Conseil définit, entre autres, les règles concernant:
 - la numérotation
 - l'accès aux infrastructures
 - les équipements de radiocommunication et leurs essais
 - l'homologation

services de télécommunication – tout cela avant d'autoriser l'entrée sur le marché des divers acteurs concurrentiels. Il a en outre fait remarquer qu'il importe d'élaborer une politique et une législation claires pour répondre à la demande des investisseurs qui recherchent transparence et cohérence. Ces instruments juridiques fondamentaux permettent aux investisseurs de comprendre la démarche du pays. Quant à la clarté de la politique et de la législation, elle garantit à la nation d'attirer des investisseurs de qualité disposés à s'engager sur le long terme. Comme l'a expliqué ce représentant officiel, en l'absence de tels instruments juridiques, seuls risquent de se manifester les investisseurs intéressés par des opportunités à court terme.

3.4 Acteurs du marché des télécommunications

La Loi sur les télécommunications de 1996 confère tout pouvoir à la BTA pour octroyer des licences aux opérateurs, dans la limite des directives fixées par la Politique des télécommu-

nications de 1995. De même, l'Amendement sur la BTC autorise cette dernière à fournir des services de télécommunications uniquement sous licence de la BTA. La BTA a accordé à la BTC une licence pour des services fixes de téléphonie, ainsi que pour des services à valeur ajoutée. En revanche, l'opérateur historique ne détient aucune licence de téléphonie cellulaire mobile, car la proposition qu'il a soumise dans le cadre d'une coentreprise avec Vodacom (Afrique du Sud) en réponse à l'appel d'offres pour les services GSM n'a pas été retenue.

La BTC appartient à 100% à l'Etat, son actionnaire exclusif étant le Ministère des finances et de la planification du développement. Le Ministère des travaux publics, des transports et des communications (MWTC) est chargé de l'administration de la BTC. Le Botswana a annoncé son intention de privatiser la BTC, même si aucun projet dans ce sens n'avait abouti au moment de la rédaction du présent rapport. La question de la privatisation de la BTC est abordée dans la section 10.4.

Outre la téléphonie fixe, la BTC fournit des produits et des services à valeur ajoutée, comme des circuits loués, des communications de données, des cabines téléphoniques à prépaiement et des services de radiomessagerie. A la mi-2001, la BTC a commencé à proposer un service de boucle locale sans fil pour permettre aux clients d'accélérer les connexions à leurs réseaux. Aux termes de la Politique des télécommunications, la BTC peut entrer en concurrence dans de nouveaux marchés, comme celui de la fourniture de services Internet, à condition d'établir une filiale distincte. C'est ce qu'elle a fait en créant Botsnet, l'un des 10 fournisseurs de services Internet (*Internet Service Provider, ISP*) que compte le Botswana.

En 1998, l'organisme de réglementation a octroyé des licences à deux nouveaux venus sur le marché, Mascom Wireless (PTY) Ltd et Vista Cellular (PTY) Ltd, pour la fourniture de services cellulaires mobiles. Depuis sa création, la BTA a accordé des licences à 10 ISP, dont une filiale de la BTC et six opérateurs de passerelles internationales de communication de données sur infrastructures VSAT (microstation, *very small aperture terminal*) pour la transmission des données.

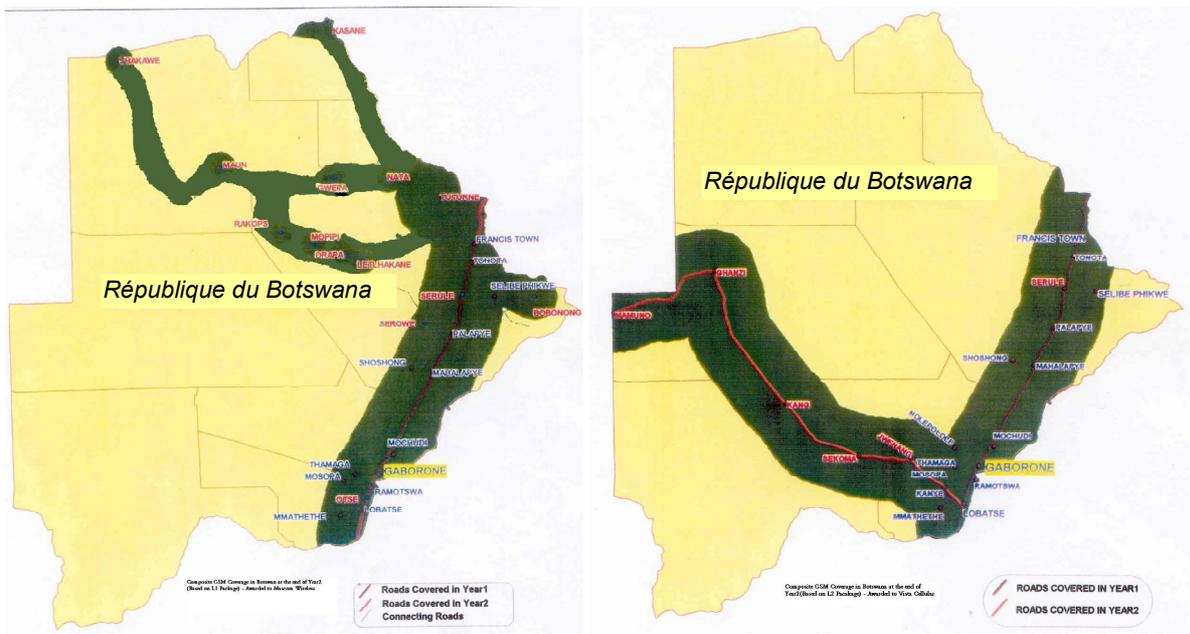
Mascom a obtenu sa licence d'opérateur cellulaire mobile le 17 février 1998 pour une durée de 15 ans. Les actionnaires de Mascom sont Portugal Telecom, T.S. Masiyiwa Holdings du Zimbabwe et DECI Investments, qui regroupe des actionnaires privés botswanais.

Vista a obtenu le 27 février 1998 une licence, valable elle aussi 15 ans, l'autorisant à offrir des services GSM. A cette date, Vista était détenue par France Telecom à 49%, par Mosokelatsebeng Cellular (société appartenant à des actionnaires privés botswanais) à 46% et par un actionnaire privé à 5%. Depuis, la part de France Telecom a été reprise par Orange SA.

En vertu de leurs licences, les deux opérateurs mobiles sont tenus d'assurer la couverture de la région située entre Lobatse et Francistown qui délimite la frontière est avec la République sud-africaine. Initialement, la zone de couverture de Mascom devait inclure le couloir nord-nord-ouest allant de Francistown à Shakawe via Orapa, Kasane et Maun, et celle de Vista devait desservir la région qui longe la route trans-Kgalagadi vers Mamuno à la frontière avec la Namibie. Les deux opérateurs se sont conformés à ces impératifs et sont même allés au-delà en étendant leurs services soit aux

Figure 3 – Cartes de couverture des services mobiles cellulaires

Mascom (carte de gauche) et Vista (carte de droite)



Légende: carte de gauche: routes couvertes la première année, routes couvertes la deuxième année, routes de connexion. Carte de droite: routes couvertes la première année, routes couvertes la deuxième année.

Source: BTA.

régions déjà couvertes par leur concurrent soit à de nouvelles zones, devenant ainsi des opérateurs cellulaires mobiles nationaux. Vista fait état de 20 000 messages SMS par jour, ce qui signifie qu'un client sur quatre envoie quotidiennement ce type de message. Vista prévoit une augmentation de son volume de SMS dès lors qu'il pourra offrir des services bancaires mobiles ainsi que d'autres services à valeur ajoutée. Pour ce type de services, un certain nombre de messages SMS «cachés» sont associés à chaque message que le client reçoit, par exemple de sa banque.

Les deux opérateurs ont rencontré des problèmes pour recevoir les transmissions provenant de l'opérateur historique. En outre, Mascom a signalé avoir eu des difficultés pour obtenir des autorités locales l'autorisation d'ériger des mâts. Afin de rassurer les autorités soucieuses de ne pas défigurer le paysage, Mascom a choisi d'installer des mâts «palmiers». Bien que ces derniers soient plus coûteux à mettre en place, ils permettent d'accélérer la procédure.

Mât «palmier» de Mascom



Source: Mascom.

La téléphonie vocale sur Internet (*Voice over Internet Protocol*, VoIP) n'est pas autorisée par la BTA, sauf pour les réseaux privés. En conséquence, les opérateurs de VSAT ne sont pas habilités à fournir des services vocaux. D'autres services à valeur ajoutée, comme la messagerie vocale, ont été libéralisés.

La décision de la BTA d'interdire la téléphonie vocale sur Internet (VoIP) est motivée par plusieurs considérations. Les hauts responsables de la BTA jugent que la qualité du service VoIP reste à démontrer. Ils ont conclu de leur participation au Forum mondial des politiques de télécommunications organisé par l'UIT sur le thème de la téléphonie VoIP que les avantages de cette technologie étaient encore loin de faire l'unanimité. Ils préfèrent donc attendre les résultats d'études plus approfondies avant d'autoriser cette technologie au Botswana. La BTA craint en outre que l'arrivée de la VoIP ne pénalise la BTC en termes de recettes puisque celle-ci bénéficie encore d'un monopole sur la téléphonie fixe. Il est clair cependant que la BTA n'a pas refermé le dossier. Il existe au moins un fournisseur de services Internet qui estime que la BTA devrait autoriser les services VoIP et laisser les consommateurs décider s'ils veulent un service de moindre qualité à un prix inférieur. Ce fournisseur souligne également que la qualité dépend de la largeur de bande et que les nouvelles microstations VSAT utilisées au Botswana devraient fournir une plus grande largeur de bande et améliorer de ce fait la qualité des services VoIP. Au moins un opérateur de VSAT titulaire d'une licence pense qu'à partir du moment où il offrira des services de données novateurs, ses clients feront pression sur la BTA pour que les opérateurs de VSAT soient aussi autorisés à assurer des services vocaux. Ce même opérateur reconnaît que tout en protégeant le monopole de la BTC sur la téléphonie, l'interdiction de la BTA vise à encourager l'arrivée sur le marché de nouveaux acteurs pour développer les communications de données au Botswana.

La BTA a octroyé sa première licence à un fournisseur de services Internet (ISP) en août 1999. Avant cette date, les ISP pouvaient exercer leurs activités sans autorisation particulière, la BTA ayant choisi, faute d'effectifs suffisants, d'octroyer en priorité des licences aux opérateurs GSM et aux stations de radio. Comme pour les VSAT, les licences des ISP stipulent que ceux-ci ne peuvent pas acheminer de services téléphoniques sur des liaisons de données. Les propriétaires de cybercafés pensent toutefois qu'il leur est difficile de s'assurer que leurs clients ne passent pas d'appels via Internet. Les droits à acquitter pour une licence de services Internet sont délibérément modiques (3 000 BWP par an) et couvrent uniquement les droits d'enregistrement. Cela traduit la volonté d'encourager la venue de nouveaux opérateurs.

Encadré 2: Octroi de licences



Première licence octroyée par la BTA le 17 février 1998: licence mobile à Mascom Wireless (PTY) LTD.

M. C.M. Lekaukau, président exécutif de la BTA remet la licence à M. S. Masiyiwa de Mascom. Assis à côté de M. Lekaukau se trouve S.E Monsieur D.K Kwelagobe, M.P, le ministre du MTWC de l'époque.



Octroi d'une licence de radiodiffusion à la première station de radio commerciale privée Yaronafm, lors de la journée mondiale des télécommunications le 17 mai 1999, par M. C.M. Lekaukau, président exécutif de la BTA.

M. Percy Raditladi, directeur exécutif de la station de radio, se voit remettre la licence.



Remise d'une licence de fournisseur de services Internet (ISP) et d'une licence de passerelle internationale de communication de données à UUNET Botswana. Octroi de deux licences de passerelle internationale de communication de données, une à Vista Cellular et la seconde à AME Enterprises.

Le président exécutif de la BTA, M. C.M. Lekaukau, remet une licence ISP et de passerelle internationale de communication de données à M. T. Motsumi, directeur général de UUNET Botswana, en février 2001.

Source: BTA.

La BTA a également attribué des licences à deux stations de radio MF commerciales en 1999. Depuis a été créé le Conseil national de la radiodiffusion (*National Broadcasting Board*, NBB), qui a pris sous sa responsabilité l'octroi des licences de radiodiffusion (voir section 3.7).

3.5 Internet au Botswana

3.5.1 Utilisation d'Internet

Au Botswana, l'utilisation d'Internet est très limitée, bien qu'il n'existe aucun chiffre officiel à ce sujet. D'après le propriétaire d'un cybercafé

qui dit recevoir environ 100 à 150 clients par jour, les utilisateurs d'Internet seraient entre 50 000 et 60 000, si l'on inclut ceux qui peuvent se connecter au Net à leur travail, à l'école ou depuis un cybercafé. Seulement la moitié environ des foyers botswanais ont l'électricité, ce qui réduit sensiblement le nombre d'utilisateurs potentiels d'Internet. Le prix des ordinateurs est encore inabordable pour la majorité des Botswanais. Un bon portable coûte 20 000 BWP et il faut encore compter entre 6 000 et 7 000 BWP pour un ordinateur d'entrée de gamme, ce qui dans les deux cas est uniquement à la portée des plus aisés. En outre, le coût de la largeur de bande est très élevé:

64 000 BWP par mois pour 512 kbit/s, soit le prix d'une connexion T1 aux Etats-Unis, selon un opérateur de passerelle internationale de communication de données.

Si l'accès privé à Internet reste limité, nombreux sont les Botswanais qui surfent sur le Net lorsqu'ils sont au travail ou à l'école. Les étudiants de l'Université du Botswana ont un accès gratuit. Cependant, toutes les écoles primaires n'ont pas l'électricité et certains établissements secondaires dépendent de groupes électrogènes insuffisants pour alimenter des ordinateurs. Un autre frein à la généralisation d'Internet est le manque de contenu local. Quelques entrepreneurs au moins semblent prêts à relever ce défi, et certains partis ont préconisé une politique en faveur du développement de l'utilisation d'Internet au Botswana.

Il est à l'heure actuelle très difficile de trouver au Botswana une connexion rapide à Internet. Accéder à une messagerie électronique peut prendre une éternité et consulter des sites à fort contenu graphique est tout simplement impossible. Lors de la préparation de cette étude, nous avons pu constater que même les ordinateurs de la BTA avaient des connexions très lentes. C'est la raison pour laquelle les membres de la BTA ont des difficultés à échanger des courriers électroniques ou à utiliser les ressources disponibles sur la toile. La BTA espère que les nouveaux opérateurs de passerelles internationales de communication de données tiendront leurs promesses et fourniront prochainement des connexions à haut débit, ce qui permettra à la BTA d'entrer de plain-pied dans la nouvelle société de l'information.

3.5.2 Points d'interconnexion Internet

Il existe au Botswana une association des fournisseurs de services Internet, mais pas encore de point d'interconnexion officiel (*Internet exchange point*, IXP). Sans IXP, le trafic Internet acheminé entre les fournisseurs locaux peut transiter par l'Europe ou par une dorsale américaine, ce qui surenchérit les prix de l'accès à Internet. Tout le trafic Internet du Botswana passe actuellement par la BTC qui dans la pratique fait office de IXP national. Cette situation pourrait rapidement changer puisque la BTA a accordé des licences à six opérateurs de passerelles internationales de communication de données sur infrastructures VSAT. L'un des ISP a suggéré officieusement

que la BTA ouvre un IXP neutre, par exemple dans une université publique.

3.6 Engagements souscrits auprès de l'OMC

Le Botswana est membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais n'a pris aucun engagement au titre de l'Accord sur les télécommunications de base connu sous l'appellation officielle de quatrième Protocole de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). La BTA a préparé un projet de calendrier concernant les engagements en matière de télécommunications de base, mais ne l'a jamais soumis officiellement au Gouvernement. La BTA considère que ce dernier devrait arrêter le calendrier de la privatisation de la BTC. De plus, elle n'est pas convaincue de l'intérêt immédiat qu'il y aurait pour le Botswana à souscrire à cet accord. En revanche, la BTA sait qu'elle a tenu les engagements énoncés dans le Document de référence sur les questions réglementaires et que le cadre de la réglementation botswanaise est favorable à la concurrence.

3.7 La radiodiffusion au Botswana

Le Botswana compte deux stations de radio commerciales privées, qui fonctionnent exclusivement à Gaborone. Il s'agit de Yarona FM (Pty) Ltd et de Your Friend (Pty) Ltd. Radio Botswana comprend une station non commerciale sans publicité aucune, Radio Botswana One, et une station commerciale, Radio Botswana Two, toutes deux diffusées à l'échelon national. Botswana Television, chaîne non commerciale qui fait partie avec Radio Botswana du Département de l'information et de la radiodiffusion, a commencé à émettre en juillet 2000. Il n'existe au Botswana ni chaîne commerciale, ni chaîne câblée. Un service de télévision par satellite à péage (MultiChoice) proposé par une société basée en République sudafricaine diffuse des chaînes commerciales de ce pays voisin du Botswana. Gaborone Broadcasting Corporation est un rediffuseur.

Le Parlement a adopté la Loi sur la radiodiffusion de 1998 le 6 août de cette année-là. Cette Loi prévoyait la création d'un Conseil national de la radiodiffusion (*National Broadcasting Board*, NBB) rattaché au Ministre des affaires présidentielles et de l'administration publique du Bureau du Président. Le NBB a été

créé le 1^{er} août 2000. La Loi sur la radiodiffusion n'a pris pleinement effet que le 29 juin 2001 lorsque les dispositions donnant compétence au NBB pour l'octroi des licences de radiodiffusion sont entrées en vigueur.

La BTA a assumé l'entière responsabilité de la réglementation sur la radiodiffusion jusqu'au 29 juin 2001. Entre autres activités dans ce domaine, la BTA a octroyé des licences aux deux stations de radio commerciales de Gaborone en 1999. Bien que la BTA ne soit plus habilitée à délivrer ce type de licence, toutes celles qui ont été octroyées par ses soins restent de plein effet pendant toute leur durée de validité.

Selon les explications de la BTA, le Gouvernement a voulu faire du NBB une entité autonome après que des sociétés de média se sont plaintes au Bureau du Président du manque de compétence du Conseil de la BTA en matière de radiodiffusion. Le Président exécutif de la BTA pense que la BTA et le NBB fusionneront probablement dans un avenir assez proche du fait de la convergence des réglementations sur la radiodiffusion, les télécommunications et les technologies de l'information. De fait, des sociétés intéressées par l'obtention d'une licence de télévision câblée se sont adressées à la BTA, alors qu'aucun opérateur ne propose actuellement ce type de service. Il serait envisageable que des opérateurs de télévision câblée offrent un accès à Internet, ce qui pourrait mettre en cause la structure bicéphale de l'actuel système réglementaire.

En attendant et dès lors que le NBB est dûment mandaté, c'est lui qui délivrera les futures licences de radiodiffusion. La BTA considère que Radio Botswana et les services de télévision devraient faire l'objet de licence. Par ailleurs, Radio Botswana étant le seul radiodiffuseur public du pays, sa mission devrait être plus clairement définie par rapport à celle des radiodiffuseurs privés. Comme la BTA, le NBB aura toute latitude pour octroyer des licences aux nouveaux radiodiffuseurs sans l'accord de son ministère de tutelle.

Le NBB aura également pour tâche de surveiller les activités de radiodiffusion et d'attribuer des fréquences à ce type de services. Bien que le plan de fréquences national (y compris pour les applications militaires) soit du ressort de la BTA, le NBB sera chargé de l'attribution des fréquences du plan réservées à la radiodiffusion

(notamment pour toute radio ou chaîne de télévision militaire) suite à la décision de la BTA. Toutefois, le NBB n'étant pas un organe permanent, la BTA assurera les fonctions de conseiller technique et de secrétaire pour le compte du NBB¹³. La BTA continuera donc de jouer un rôle décisif dans l'octroi des licences aux radiodiffuseurs, même si le NBB reste libre d'ignorer l'avis technique de la BTA. Le NBB devra payer les services rendus par la BTA.

3.7.1 Le Conseil national de la radiodiffusion (NBB)

Le NBB se compose de 11 membres qui siègent à temps partiel. La Loi sur la radiodiffusion stipule que le Bureau du Président, le Ministère du commerce et de l'industrie, le Département des affaires sociales et culturelles du Ministère du travail et des affaires intérieures et la BTA doivent être représentés chacun par un membre¹⁴. En outre, sept membres, dont le Président, sont désignés par un comité de nomination composé lui-même d'un membre de la *Law Society* (association d'avoués) du Botswana, d'un représentant du Vice-Président de l'Université du Botswana et d'un représentant du Bureau du Président. Ce comité de nomination a passé une annonce dans la presse locale pour trouver des candidats. Les personnes ayant répondu ont été inscrites sur la liste des postulants. Le président du NBB, Dr. Masego Ayo Mpotokwane, occupe un poste à plein temps d'enseignant en sciences environnementales à l'Université du Botswana et n'a aucune expérience directe de la radiodiffusion.

L'une des nominations au NBB, à savoir celle du Directeur de la radiodiffusion et de l'information de Radio Botswana, a été controversée. Certains exploitants de radios privées ont déploré qu'un opérateur comme Radio Botswana soit représenté au NBB, considérant cette situation injuste. Le Bureau du Président a tenu compte de cet avis et est intervenu en nommant l'un de ses Secrétaires permanents adjoints.

Depuis sa première réunion le 30 novembre 2000, le NBB a siégé à plusieurs reprises. Jusqu'ici, il a rencontré les acteurs du marché et les instances chargées de la radiodiffusion de pays voisins, telles que l'ICASA (*Independent Communications Authority of South Africa* – Autorité de réglementation indépendante de réglementation des communications de la Répu-

blique sudafricaine). Le Président du NBB consulte aussi fréquemment la BTA.

3.7.2 La politique de radiodiffusion

Le Président du NBB entend rencontrer tous les opérateurs ainsi que le public en vue d'élaborer une politique nationale de radiodiffusion. La BTA avait défini en 1999 pour le Bureau du Président un cadre politique qui n'a jamais été achevé. Le NBB envisage de retravailler sur ce document pour soumettre à l'approbation du Gouvernement un projet de politique officielle qui abordera les questions de radiodiffusion publique et de radiodiffusion locale, les problèmes de contenu – y compris les règles de décence publique – et les prises de participation par des entités étrangères. Le NBB projette également d'ouvrir prochainement un site web.

3.7.3 Le budget du NBB

Le NBB a reçu de l'Etat une dotation budgétaire de 250 000 BWP pour débiter son activité, ce qui est bien loin des 4,2 millions BWP accordés à la BTA pour sa première année d'exercice. A la différence de la BTA, le NBB ne peut percevoir aucun droit au titre des licences délivrées. Toutes les recettes générées par ces droits sont donc déposées sur des comptes de l'Etat.

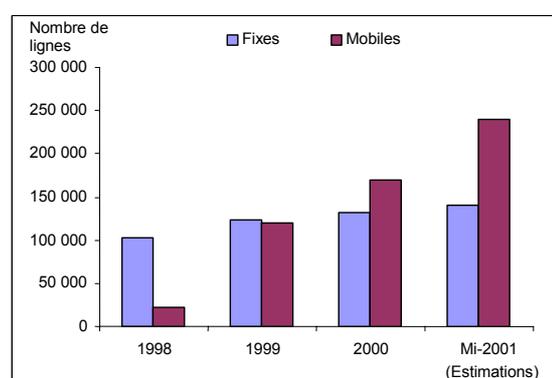
3.8 Effets positifs de la réforme sectorielle

Depuis le lancement de la réforme sectorielle, la densité téléphonique a fait un bond considérable. Lors de la création de la BTC en 1980, celle-ci ne possédait que 6 000 lignes fixes. En 1992, lorsque le ministre M. Magang a pris la direction du MWTC, la BTC en comptait 44 000. Le nombre de lignes fixes a plus que doublé depuis l'adoption de la Loi de 1996, passant de 59 673 à 140 000 entre 1996 et la mi-2001, ce qui représente près de 10% de la population. Le nombre des abonnés à la téléphonie mobile qui était de zéro en 1998 a atteint près de 250 000 à la mi-2001, soit 16% de la population.

Vista a comptabilisé 80 000 abonnés à la téléphonie cellulaire mobile en juillet 2001 (sans compter les 20 000 abonnés dont les services avaient été désactivés). Mascom a fait état pour sa part de 157 000 à 160 000 clients au début de juillet 2001. Selon les estimations de Vista, les deux opérateurs confondus ont totalisé 250 000 abonnés en juillet 2001.

Partant de 50 000 abonnés à la fin décembre 2000, Vista a enregistré depuis une augmentation moyenne de 5 000 abonnés par mois. Vista a prévu 120 000 clients d'ici la fin 2001, alors que son concurrent Mascom a estimé sa clientèle à près de 200 000-210 000 abonnés pour la même période. Vista estime que le marché total de la téléphonie mobile pourrait atteindre entre 500 000 et 600 000 abonnés, soit 35% de la population du Botswana.

Figure 4 – Augmentation du nombre de lignes téléphoniques



Source: BTA, BTC, Mascom et Vista.

Mascom a lancé des services à prépaiement en novembre 1999 et a enregistré aussitôt une nette progression de sa clientèle. Près de 90% des clients des deux opérateurs de téléphonie mobile ont choisi la formule du prépaiement. La BTA estime que si la clientèle de ces opérateurs a connu un tel essor c'est aussi en raison de la crise qu'a traversée la BTC en 2000 et 2001 du fait de son nouveau logiciel de facturation. La BTC aurait dû encaisser quelque 200 millions BWP (plus de 33 millions USD), mais s'est trouvée dans l'impossibilité de facturer ses clients pendant plusieurs mois. Lorsqu'elle a pu enfin envoyer ses factures, un grand nombre d'utilisateurs ont reçu des notes faramineuses s'élevant parfois à plus de trois fois le salaire moyen d'un ouvrier. Ces retards de facturation ont incité beaucoup de clients de la BTC qui utilisaient jusqu'alors des lignes fixes à opter pour la téléphonie mobile. Nombreux sont ceux qui ont préféré payer davantage pour un service mobile plutôt que de devoir subir les erreurs de facturation de la BTC. Bien que le problème ait été

résolu en février 2001, la BTC continue de se heurter à la résistance de certains clients en raison de factures en souffrance.

La présence des deux opérateurs mobiles concurrentiels a également encouragé l'opérateur historique à améliorer ses performances. La BTC a en effet compris que si elle n'offrait pas la qualité de service exigée par les clients, ces derniers se tourneraient vers un autre prestataire. La majorité des utilisateurs finals sont aussi mieux informés que par le passé, lorsque la Loi sur les télécommunications de 1996 a été votée. Les consommateurs commencent à faire la différence entre les services fournis par les divers opérateurs. A cet égard, la BTC a inauguré un nouveau service sous la forme d'une plate-forme de boucle locale sans fil.

Depuis 1999, certains tarifs de services mobiles ont baissé pour l'utilisateur final. Ainsi, l'opérateur mobile Mascom a ramené ses tarifs pour les appels internationaux au niveau de ceux facturés par la BTC.

Les investissements dans le secteur des télécommunications sont passés de 49 millions à 400 millions BWP (de 8,4 à plus de 68 millions USD), d'après les estimations de M. Cuthbert Moshe Lekaukau, président exécutif de la BTA.

L'auteur de la réforme sectorielle du Botswana, M. Moatshe, a déclaré qu'il n'aurait jamais cru possible une telle explosion de la téléphonie mobile à l'époque où il travaillait à l'élaboration de la Politique et de la Loi sur les télécommunications. M. Moatshe a fait remarquer que cette croissance spectaculaire du nombre d'abonnés à la téléphonie mobile a profité aux petites et aux moyennes entreprises, ainsi qu'aux populations rurales. Il est désormais possible d'appeler un plombier où que l'on se trouve dans les zones desservies. Les petites entreprises sont plus dynamiques et leurs clients bénéficient d'un service de meilleure qualité. Beaucoup d'habitants de Gaborone proviennent de régions rurales. Jusqu'à présent, ces nouveaux citoyens devaient consacrer un gros budget aux voyages pour pouvoir garder le contact avec leurs familles. Aujourd'hui, ils peuvent utiliser plus largement les services de télécommunications disponibles pour maintenir ce lien, tout en réduisant leurs frais de transport.

4 Structure institutionnelle de la BTA

4.1 Législation portant création de la BTA

La BTA a été fondée en décembre 1996 sous forme d'organisme parapublic, en vertu de la Partie II de la Loi sur les télécommunications de 1996. La section 3 stipule que «par la présente est établie une autorité de réglementation dite l'Autorité de réglementation des télécommunications (ci-après dénommée l'Autorité de réglementation), personne morale avec sceau officiel qui peut intenter une action et être assignée en justice et qui est habilitée, sous réserve des dispositions de la Loi, à agir de plein droit en qualité de personne morale.»

4.2 Mandat, fonctions générales et obligations de la BTA

La Loi sur les télécommunications de 1996 définit les fonctions, les pouvoirs et les obligations de la BTA. La BTA est chargée de «superviser et de promouvoir la fourniture de services de télécommunications efficaces au Botswana.» Ce mandat reflète la volonté de la nation botswanaise de bénéficier plus largement des services de télécommunications de base et, en particulier, d'améliorer le niveau et la qualité des services fournis par rapport à ce qu'ils étaient au moment de l'adoption de la Loi.

Le mandat de la BTA s'articule autour de trois axes principaux:

- promouvoir la fourniture de services pour satisfaire toute demande raisonnable de services, y compris les services d'urgence, les cabines téléphoniques publiques et le service de renseignements;
- défendre les intérêts des consommateurs du point de vue des tarifs pratiqués, de la qualité et de la diversité des services, des équipements et des terminaux; et
- favoriser et garantir la concurrence entre les prestataires de services, ainsi que leur efficacité.

Plus précisément, la Loi confère à la BTA le pouvoir de publier les principes régissant l'établissement des tarifs et d'approuver lesdits tarifs. Elle reconnaît en outre à la BTA le droit exclusif d'octroyer des licences, d'établir un plan national de fréquences radioélectriques, de surveiller l'utilisation desdites fréquences, de régler

les différends portant sur l'interconnexion, ainsi que de facturer et de percevoir des droits au titre de ses prestations de réglementation. Les activités de réglementation de la BTA sont détaillées ci-après.

4.2.1 Responsabilité et obligations de notification

Aux termes de la Loi sur les télécommunications de 1996, la BTA relève directement du Ministre des travaux publics, des transports et des communications. La BTA est tenue de remettre à ce dernier un rapport annuel sur l'exercice écoulé, accompagné d'un rapport d'audit de ses états financiers. Le Ministre doit pour sa part soumettre ces documents à l'Assemblée nationale afin de rendre compte de l'activité de la BTA.

4.3 Financement

La BTA bénéficie d'une indépendance financière quasi totale. En vertu de la Loi de 1996, le Ministre approuve uniquement les dépenses consacrées aux activités non réglementaires. Depuis sa première année d'exercice, la BTA a toujours financé l'intégralité de son budget par les droits perçus au titre de la réglementation et par les résultats de ses placements. Le Ministre a confirmé que la BTA n'avait jamais sollicité de financement auprès du MWTC.

L'Autorité de réglementation prépare chaque année son budget qui couvre les dépenses de fonctionnement et les approvisionnements. Chaque directeur soumet une proposition budgétaire au Président exécutif pour l'ensemble des dépenses (exploitation et hors exploitation). Le Président exécutif détermine ensuite l'enveloppe budgétaire en fonction des priorités que se fixe l'Autorité de réglementation chaque année. Le projet définitif est présenté au Conseil d'administration de la BTA qui a compétence pour approuver le budget¹⁵. Mis à part les dépenses concernant les activités non réglementaires, ni le Ministre du MWTC, ni celui du Ministère des finances, ni aucun autre haut responsable n'a de droit de regard sur le budget de la BTA.

Aux termes de la Loi sur les télécommunications de 1996, les comptes de la BTA doivent être vérifiés par des commissaires aux comptes indépendants. Par ailleurs, les rapports financiers de la BTA sont soumis non seulement au Ministre, mais aussi à l'Auditeur général qui peut recommander au Gouvernement de contrôler la

comptabilité de la BTA. L'Auditeur général n'a jamais recommandé une telle mesure, et les commissaires aux comptes indépendants ont toujours certifié les comptes de la BTA.

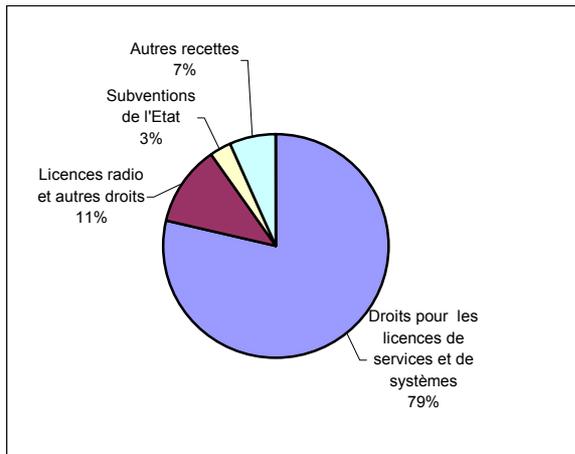
Pour la mise en route de ses activités, la BTA a reçu la première année une dotation de 4,2 millions BWP¹⁶. Elle s'est depuis totalement autofinancée, à l'exception d'une subvention de 2,2 millions BWP consentie en 2001 pour la première phase du projet de planification du spectre. La dotation initiale est venue s'ajouter aux 4 millions BWP débloqués par les Gouvernements botswanais et suédois pour la prestation des deux consultants suédois assurée pendant la phase initiale d'exploitation de la BTA. Le cofinancement à parts égales du Botswana et de l'Agence suédoise pour le développement international s'est poursuivi en l'an 2000.

Les recettes totales pour l'exercice fiscal 2001 clos le 31 mars dépassent les 33 millions BWP (approximativement 5,6 millions USD). Pour cette même période, la BTA a dégagé un excédent d'exploitation légèrement supérieur à 20 millions BWP dont une faible partie provient d'intérêts perçus et de gains de change résultant de placements en USD. Les recettes générées par les droits à acquitter pour les licences de systèmes ou de services sont passées de quelque 13 millions BWP à environ 27 millions BWP entre 2000 et 2001.

Le budget annuel de la BTA est financé à 90% par les droits perçus à titre de réglementation et à 79% par les licences de services et de systèmes. Les licences pour les stations de radio, dont le montant des droits est fonction du nombre d'émetteurs, représentent 11% du budget. Les opérateurs doivent acquitter des droits correspondant à 5% de leur chiffre d'affaires annuel, ainsi que des droits de licence radio séparés pour le spectre de fréquences. Les deux opérateurs mobiles déplorent que ces droits soient si élevés par rapport à ceux d'autres pays. L'un d'eux a ajouté que si cette ponction pouvait sembler raisonnable lorsque la clientèle des opérateurs était encore limitée, il sera contraint à compter de 2001 de payer près de 1 million BWP de droits par mois.

La BTA estime que les droits à acquitter sont comparables à ceux perçus dans d'autres pays, comme en République sudafricaine où ils représentent aussi 5% du chiffre d'affaires net. La BTA projette en outre d'utiliser son excédent

Figure 5 – Budget de la BTA pour 2001/2002



Note – Les subventions de l'Etat représentent une contribution au projet de planification du spectre.

Source: BTA.

budgétaire pour financer un programme de service universel et des investissements à long terme. Elle compte revoir la structure tarifaire des licences radio à la lumière d'une étude récente menée sur la gestion du spectre.

Pour la BTA, plusieurs facteurs expliquent l'importance de son excédent. Premièrement, la persistance d'une conjoncture favorable aux trois principaux opérateurs (BTC, Vista et Mascom) a permis une augmentation des droits calculés en pourcentage du chiffre d'affaires net des opérateurs. Deuxièmement, la BTA n'a pas pu réaliser un certain nombre de projets l'an passé, faute d'effectifs suffisants. Ce manque de ressources humaines tient au fait que la BTA, par manque de place, n'a pas pu accueillir de

nouvelles recrues avant de s'installer dans son nouveau siège. Maintenant que les nouveaux bureaux sont construits, la BTA a lancé une campagne de recrutement pour permettre la réalisation des projets prévus. Troisièmement, l'Autorité de réglementation a mis en place des mesures efficaces de réduction des coûts.

La construction du nouveau bâtiment de la BTA est pratiquement achevée. Ce projet représente un coût de 20 millions BWP (soit environ 3,5 millions USD), montant entièrement financé par les fonds propres de la BTA. Les travaux de construction ont débuté en juillet 1999 et l'entrée officielle dans les nouveaux locaux a eu lieu le 25 août 2000. La BTA loue la moitié du bâtiment à titre commercial à l'administration. La BTA possède également cinq maisons qu'elle loue à des particuliers et 23 terrains à bâtir dont un est destiné à la résidence du Président exécutif. Les 22 autres pourront être achetés par des membres de la BTA dans le but de faciliter l'accession à la propriété. Ceux qui n'auront pas été achetés seront aménagés par la BTA en vue de leur location ou directement mis en vente. Le Ministre du MWTC a dû approuver ce projet immobilier qui ne relevait pas des activités réglementaires de la BTA.

5 Organisation de la BTA

5.1 Le Conseil de la BTA

Le Conseil de la BTA a été créé le 20 décembre 1996, conformément à la Loi sur les télécommunications de la même année. Il se compose de cinq membres.



Les membres du Conseil de la BTA (de gauche à droite): Mme I.O. Sennanyana, M. R.C. Eaton, M. C.M. Lekaukau, Mme M.T. Sekgororoane, Mme N.M. Molefi.

Encadré 3: Un commandement à la mesure d'une réglementation efficace. Profil du Président exécutif de la BTA



Le président exécutif de la BTA, M. Lekaukau, est devenu avocat près les tribunaux du Botswana après avoir obtenu en 1973 une licence de droit à l'Université du Botswana, du Lesotho et du Swaziland en association avec l'Université d'Edimbourg, puis une maîtrise à la Columbia University de la ville de New York en 1976.

M. Lekaukau a gravi les échelons de l'Administration botswanaise passant du poste de magistrat (*State Counsel*) au Ministère de la justice à celui de Secrétaire permanent en 1984. En 12 ans, il a été Secrétaire permanent de trois ministères: le Ministère des travaux publics, des transports et des communications (MWTC), l'ancien Ministère des gisements miniers, des ressources en eau et de l'énergie et celui de l'agriculture.

Sur ordre présidentiel, M. Lekaukau a été transféré le 9 décembre 1996 du Ministère de l'agriculture au MWTC en qualité de Président exécutif fondateur de la BTA. Il a pris sa retraite de la fonction publique au début de 1997 et a obtenu un poste contractuel de cinq ans auprès de la BTA qui devait prendre fin en mars 2002. Lors de sa nomination, M. Lekaukau a eu la possibilité de prolonger son mandat jusqu'en 2004, année de ses 60 ans, pour préserver les droits qu'il a acquis en tant que fonctionnaire. Au Botswana, l'âge obligatoire de la retraite pour les fonctionnaires est fixé à 60 ans.

M. Lekaukau est devenu membre fondateur du Conseil de la BTC le 1^{er} avril 1980. Il l'est resté jusqu'en 1984 avant d'être promu à la présidence du Conseil qu'il a occupée pendant cinq ans, de 1984 à 1989. M. Lekaukau est intervenu dans d'autres organismes parapublics et est à l'origine de la création de la BTC, de Air Botswana et de Botswana Railways ainsi que des Service postaux botswanais. Il a aussi été Président fondateur de Air Botswana et de Botswana Railways. M. Lekaukau a par ailleurs présidé ou siégé au conseil de nombreuses entreprises publiques et privées dans lesquelles l'Etat était représenté, y compris des compagnies minières comme *Debswana Diamond Mining Company*, *De Beers Centenary A.G*, *Soda Ash Botswana* (qui s'appelle aujourd'hui *Botswana Ash (Pty) Ltd*), *BCL Ltd* et *Botswana Diamond Valuing Company*.

M. Lekaukau est une personnalité profondément respectée au Botswana. Il est connu pour son franc-parler, et ses paroles sont toujours en accord avec ses actes. La renommée de M. Lekaukau au Botswana a assis la position de la BTA tant dans son pays qu'au niveau international. Second président de l'Association des instances de réglementation des télécommunications de l'Afrique australe (TRASA), M. Lekaukau est actuellement vice-président du Conseil de l'Organisation de la communauté des télécommunications (*Commonwealth Telecommunications Organization*, CTO) et occupe ou a déjà occupé de nombreux postes de direction au sein de l'UIT, notamment en qualité de Président du Symposium sur le développement destiné aux régulateurs et du premier Forum réglementaire pour les pays africains et de Vice-Président du Groupe consultatif pour le développement des télécommunications (GCDT).

Comme l'a souligné l'un des acteurs du secteur des télécommunications au Botswana, «il faut toujours être prêt à se mesurer à Moshe Lekaukau." Pour beaucoup, la BTA doit sa réussite à la direction de M. Lekaukau et à sa volonté de défendre l'action de l'Autorité de réglementation.

5.1.1 Nomination, révocation et incapacité des membres du Conseil

Le Ministre des travaux publics, des transports et des communications a nommé les cinq membres du Conseil. La Loi de 1996 dispose que le Ministre doit nommer:

- une personne désignée par le Ministre responsable des finances;
- une personne désignée par le Ministre responsable du commerce;
- une personne «représentant le monde des affaires»;
- une personne «représentant les usagers des services de télécommunications».

Le MTWC n'est pas représenté au Conseil de la BTA. Le Ministre nomme en outre le Président exécutif de l'Autorité de réglementation qui est aussi Président du Conseil. En vertu de la Loi, le Président exécutif doit posséder «l'expérience et la formation requises ou approuvées par le Ministre» et doit faire la preuve «qu'il est compétent pour mener à bien la mission de l'Autorité de réglementation».

M. Cuthbert Moshe Lekaukau a été nommé président exécutif de la BTA le 9 décembre 1996. M. Lekaukau doit cette nomination à sa longue et riche expérience de l'Administration botswanaise. M. Lekaukau a été rapporteur parlementaire de la Loi de 1980 sur la BTC lorsqu'il travaillait à ce titre pour les services du Ministère de la justice (*Attorney General's Chambers*). Il a également siégé aux conseils d'administration d'autres entreprises parapubliques, comme Air Botswana et la BTC, et a été promu à différents postes de la fonction publique jusqu'à ce qu'il devienne Secrétaire permanent, avant d'être nommé à la présidence de la BTA.

La Loi sur les télécommunications prévoit également les motifs de révocation et d'incapacité des membres du Conseil. A titre d'exemple, la section 6(g) dispose qu'un membre du Conseil est frappé d'incapacité dès lors que celui-ci «devient titulaire d'une licence ou prend une quelconque participation dans une licence ou vis-à-vis du titulaire d'[une] licence délivrée en vertu de la présente Loi». Tout membre du Conseil qui enfreint cette règle peut être révoqué par le Ministre.

Actuellement, sur les cinq membres du Conseil de la BTA trois sont des femmes. Tous ont été choisis pour leur réputation professionnelle, et aucun n'a dû faire acte de candidature ou passer un entretien de recrutement. A l'exception du Président exécutif, les membres exercent leurs fonctions à temps partiel. Ils ont tous été nommés en même temps, mais pour des mandats différents afin d'éviter des vacances de poste simultanées. La moitié des membres a un mandat de trois ans et l'autre, de quatre ans. Chaque membre peut être reconduit dans ses fonctions pour une durée maximale de quatre ans. Certains en sont à leur second mandat et aucun n'a jamais été révoqué.

5.1.2 Rémunération

Les membres du Conseil ne sont pas employés à plein temps et touchent des «indemnités de présence» pour les réunions auxquelles ils assistent et pour couvrir, si nécessaire, les frais de déplacement et d'hôtel associés. Ces indemnités sont fixées par l'administration publique, mais sont prélevées sur le budget de la BTA.

5.1.3 Fonctions du Conseil et du Président exécutif

Le Conseil supervise l'action de la BTA et approuve les décisions prises en matière de politique et de réglementation, mais n'intervient aucunement dans la gestion des affaires courantes de la BTA. Ainsi, c'est le Conseil de la BTA qui, avec le concours d'experts externes et sur l'avis des responsables de la BTA, a accordé les deux licences GSM (voir section 7.1). De même, le premier document de la BTA destiné à une consultation publique a été présenté au Conseil pour approbation avant d'être publié (voir section 6.1). Le Conseil approuve en outre le budget annuel de la BTA et toute dépense supplémentaire d'un montant important qui ne figure pas au budget. Le Conseil oriente également la BTA, par exemple en ce qui concerne la formation ou la retraite du personnel. Bien que toutes ces questions relèvent du Conseil, celui-ci se fie à l'avis éclairé du personnel de la BTA pour prendre ses décisions.

La loi autorise le Conseil à déléguer l'un quelconque de ses pouvoirs ou de ses fonctions au Président exécutif ou à tout autre responsable de la BTA. Le Président exécutif peut lui aussi déléguer ses pouvoirs à un autre responsable de la BTA. En vertu de la Loi de 1996, le Conseil a délégué des pouvoirs au Président exécutif, qui peut prendre un certain nombre de décisions et en faire simplement rapport à une réunion du Conseil. Ainsi, le Président exécutif a rendu en 1998 une décision relative à un différend en matière d'interconnexion qu'il a notifiée ultérieurement au Conseil (voir section 6.2). Le Président exécutif estime cependant qu'il était en l'occurrence important d'avoir le plein soutien du Conseil. Cet exemple illustre le type de décision que le Président exécutif doit prendre en se fiant à son jugement et à son intuition politique. Aucune règle ne spécifie quelles décisions relèvent du Conseil tout entier et quelles autres sont du ressort du Président exécutif. C'est donc

en toute connaissance de cause que le Président exécutif doit prendre une décision, sans oublier que la responsabilité collective est engagée.

5.1.4 Réunions du Conseil

Des dispositions légales régissent la tenue des réunions du Conseil, ainsi que les votes et le quorum. Bien que la procédure de vote soit prévue par la loi, le Conseil n'a pas eu l'occasion de mettre une décision au vote. Les membres du Conseil préfèrent essayer à chaque fois de parvenir à un consensus. Ils estiment que de cette façon chacun est en accord avec la décision prise et peut mieux la défendre par la suite.

Le Conseil se réunit au moins une fois par trimestre. D'après la Loi sur les télécommunications de 1996, trois membres du Conseil sont nécessaires pour former le quorum. Le Conseil s'est déjà tenu avec trois conseillers mais jamais moins. Les cinq membres du Conseil assistaient à la réunion qui a abouti à l'octroi des deux licences GSM. En outre, le Conseil a parfois pris note de contributions écrites adressées par des conseillers absents. Le Président exécutif incite les membres du Conseil à soumettre leurs avis par écrit, même si l'un d'eux doit être absent pour une raison quelconque. Les réunions du Conseil ne sont pas publiques et un procès-verbal de chaque réunion est remis aux membres du Conseil.

Le Président exécutif présente au Conseil tous les documents nécessaires suffisamment à l'avance pour que les membres du Conseil aient le temps de les examiner. Les directeurs et le Conseiller général de la BTA sont conviés à assister à toutes les réunions du Conseil. Des employés de la BTA peuvent aussi être invités à participer à des discussions sur des sujets spécifiques. Ils sont amenés à fournir des explications aux membres du Conseil, notamment sur les questions techniques. Le Conseiller général

est aussi secrétaire du Conseil. Lorsque des points sensibles doivent être débattus, le Conseil demande au personnel de la BTA de quitter la réunion.

5.1.5 Règles relatives aux conflits d'intérêts

En vertu de la section 12 de la Loi sur les télécommunications de 1996, un membre du Conseil qui a un intérêt dans une question soumise au Conseil doit le faire savoir à tous les membres. Le Conseil décide ensuite si celui-ci peut prendre part ou non aux débats et au vote. Bien que des membres du Conseil aient déjà fait de telles déclarations, le Conseil n'a jamais jugé utile de récuser aucun d'eux. Pendant la procédure d'octroi des deux licences GSM, les membres du Conseil ont dû déclarer s'ils avaient des membres de leurs familles dans l'un des cinq consortiums soumissionnaires. Trois des cinq consortiums ont été présélectionnés. Certains avaient des frères ou sœurs actionnaires dans les deux consortiums non retenus. Ils ont déclaré avoir connaissance de l'intérêt financier de leurs collatéraux et ne pas en retirer un quelconque avantage, raison pour laquelle il n'a pas été nécessaire de les récuser.

5.2 Personnel

Le Président exécutif a été nommé à la tête de la BTA en décembre 1996. Sa première priorité a été de recruter du personnel pour la nouvelle Autorité de réglementation. Alors que l'administration avait déjà publié des avis de vacance de poste, le Président exécutif a préféré les annuler pour pouvoir préalablement établir le statut du personnel et définir une politique concernant les salaires, la couverture médicale et d'autres avantages. Dans cette tâche, le Président exécutif s'est fait aider, de 1996 à 1998, par le conseiller suédois qui avait participé à l'élaboration de la

Encadré 4: Déclaration de conflit d'intérêts des membres du Conseil

L'Article 12 de la Loi sur les télécommunications stipule ce qui suit:

- 1) Si à une réunion du Conseil, un membre du Conseil sait ou apprend qu'une question de laquelle il peut retirer un bénéfice directement ou indirectement va être examinée, il doit déclarer sur-le-champ ce conflit d'intérêts au Conseil, lequel peut, s'il le juge opportun, demander au membre du Conseil de ne pas prendre part aux débats sur cette question.
- 2) Tout membre du Conseil qui ne respecte pas les dispositions de la sous-section (1) se rend coupable d'une infraction et est passible d'une amende de 10 000 BWP minimum et de 30 000 maximum.

Politique et de la Loi sur les télécommunications du Botswana. En outre, M. Lekaukau a rendu visite à l'OFTEL, Bureau des télécommunications du Royaume-Uni, ainsi qu'à l'organisme de réglementation suédois. Il s'est inspiré du premier rapport annuel de l'OFTEL pour concevoir l'organisation de la BTA.

Les trois premiers agents de la BTA n'ont pas été recrutés avant le milieu de 1997. Un second conseiller suédois détaché de l'organisme de réglementation suédois est également resté près d'une année pour apporter un avis technique. En octobre 1997, les premiers agents ont été envoyés à la City University of London pour suivre une formation de 10 semaines sur la réglementation des télécommunications. Les trois nouvelles recrues ont travaillé en étroite collaboration, échangeant leurs avis sur toutes les questions à traiter. La priorité était alors d'octroyer des licences à des opérateurs GSM.

De nouveaux recrutements ont eu lieu en octobre 1998, lorsque la BTA, après avoir délivré des licences à deux opérateurs mobiles, s'est

intéressée aux stations de radio commerciales. En 1999, la BTA employait environ 25 à 30 personnes.

Membres fondateurs de la BTA

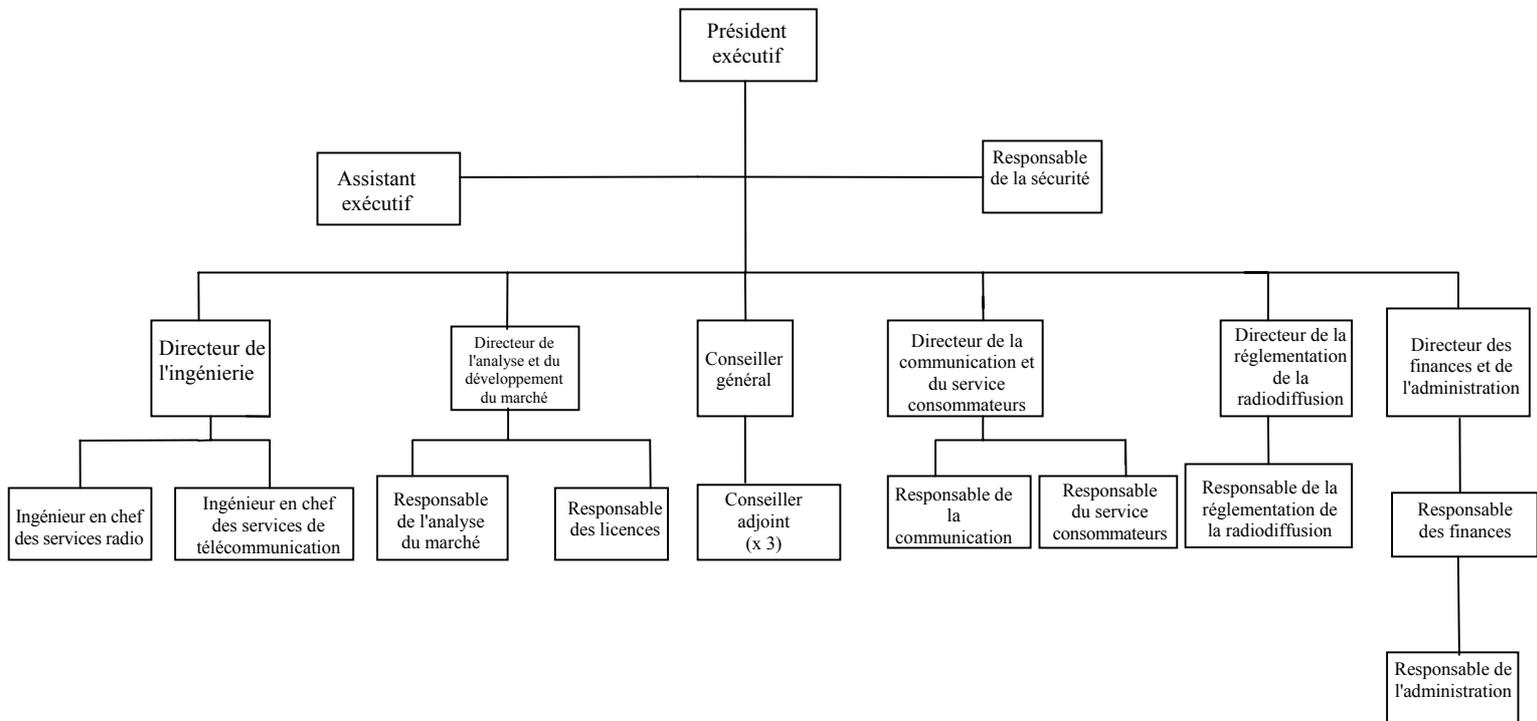


Recrutés dans l'ordre suivant: le président exécutif de la BTA, M. C. M. Lekaukau (à gauche), Mme A.M. Ncaagae (assise) et M. D. Z Baakanyang (à droite). Ces deux derniers ont été recrutés afin de fournir un soutien administratif au Président exécutif.

La photo a été prise le 17 mai 1999 lors de la première célébration de la journée mondiale des télécommunications.

Source: BTA.

Figure 6 – Organigramme de la BTA



En 1997, la BTA avait pour objectif d'employer entre 20 et 25 personnes, cadres et personnel auxiliaire compris. Les conseillers suédois avaient recommandé à la BTA de limiter ses ressources humaines et d'externaliser la plupart des fonctions. Mais il est rapidement devenu évident qu'il fallait étoffer l'équipe. La BTA a fait appel au cabinet de conseil NERA pour revoir sa structure. Le cabinet est parvenu à la conclusion que, faute de ressources suffisantes, la BTA serait dans l'impossibilité de remplir sa mission, telle que définie par la Loi sur les télécommunications de 1996 et qu'elle devait en conséquence passer à un effectif de 50 à 60 personnes et prévoir une réorganisation. NERA a préparé des descriptions de poste pour tous les emplois.

Au moment où nous avons conduit cette étude, la BTA était en pleine campagne de recrutement. Avant le transfert dans le nouveau siège, toutes les embauches avaient dû être gelées simplement en raison du manque de place. Dans le cadre de sa campagne de recrutement, la BTA a décidé de pourvoir le poste de directeur des finances et de l'administration resté vacant depuis sa création en 2000. Jusqu'ici, les fonctions administratives ont été assumées par le Directeur de la communication et du service consommateurs, en plus de ses autres responsabilités. Quant aux finances, elles ont été confiées à un responsable financier aidé dans cette tâche par des consultants extérieurs. De même, l'actuel Directeur de l'ingénierie, récemment promu, a laissé son précédent poste vacant. Sa promotion survient juste après la démission de l'ancien directeur, seul cadre à avoir quitté la BTA jusqu'à présent. Le département d'analyse et de développement du marché prévoit pour sa part de recruter deux analystes de marché confirmés.

5.2.1 Profil du personnel

En juillet 2001, la BTA employait au total 52 personnes, cadres et non-cadres confondus. Deux postes de cadre étaient vacants et six personnes suivaient une formation à l'étranger. Les effectifs de la BTA se répartissent comme suit: 41 cadres et 11 agents auxiliaires. Parmi les postes de cadres dont deux responsables du groupe d'analyse et de développement du marché, deux avocats du bureau du Conseiller général et le responsable du service consommateurs, 14 sont occupés par des femmes, ce qui représente un tiers du personnel. Les femmes occupent également six des 10 postes admi-

nistratifs. Sur l'effectif total de 52 personnes, 24 (ou 46%) sont des femmes. Une autre caractéristique du personnel de la BTA est sa jeunesse. Les directeurs ont entre 38 et 54 ans, et le reste des agents est nettement plus jeune.

5.2.2 Organisation du personnel

Les ressources humaines de la BTA sont réparties en six groupes principaux avec à leur tête un directeur et un conseiller général pour les services juridiques. Ces six groupes sont les suivants:

- ingénierie;
- analyse et développement du marché;
- réglementation de la radiodiffusion;
- communication et service consommateurs;
- finances et administration¹⁷;
- services juridiques.

Chaque groupe est subdivisé en unités dirigées par un responsable d'unité. Par exemple, le groupe ingénierie comprend un responsable des services de télécommunications et un responsable des services radio. Le bureau du Conseiller général est placé sous la responsabilité d'un avocat et en compte trois autres. Sachant que l'actuel Président exécutif est lui-même juriste, cette profession représente 10% des effectifs (voir Figure 4, organigramme de la BTA). Pour reprendre les termes du Président exécutif, «la réglementation est, à l'image de la balance de la justice, une affaire d'équilibre. Les juristes sont donc des candidats parfaits pour ces postes à vocation réglementaire.»

On trouve également dans certains groupes des cadres de niveau hiérarchique inférieur. Le groupe de l'ingénierie inclut deux ingénieurs en chef, deux ingénieurs et quatre techniciens de télécommunications. Le groupe des services de radiodiffusion emploie un directeur et un responsable de la réglementation secondé par un assistant. Le groupe de la communication et du service consommateurs inclut actuellement un responsable par intérim de la communication, un nouveau responsable du service consommateurs,

un agent chargé de l'informatique et deux assistants travaillant pour la communication et le service consommateurs.

Le personnel auxiliaire de la BTA englobe les standardistes, les secrétaires, les chauffeurs, les coursiers et les agents d'entretien et de sécurité.

Les fonctions de l'unité de réglementation de la radiodiffusion sont décrites dans la section 3.7. L'unité des finances et de l'administration est chargée de préparer le budget de la BTA, comme cela est décrit dans la section 4.3. L'ingénierie, l'analyse et le développement du marché, ainsi que la communication et le service consommateurs sont présentés ci-après.

5.2.2.1 Le groupe Communication et service consommateurs

Créé en avril 2000, le groupe Communication et service consommateurs a pour mission de sensibiliser les consommateurs aux droits qui sont les leurs sur un marché concurrentiel, de traiter les plaintes des consommateurs, d'assurer la qualité du service et de promouvoir l'image de la BTA au Botswana et à l'étranger.

La BTA commence seulement à mener des actions pour faire connaître leurs droits aux consommateurs. Lors de la préparation du présent rapport, la BTA venait juste de recruter du personnel pour accomplir cette mission. Elle prépare actuellement des brochures d'information sur les droits des consommateurs et a fait paraître des publicités dans la presse locale pour promouvoir son image.

Faute de personnel suffisant pour traiter les plaintes des consommateurs, la BTA encourage ces derniers à explorer toutes les autres voies possibles avant de la saisir. Lorsqu'un consommateur vient déposer une plainte, la BTA prend note de tous les éléments que celui-ci peut lui fournir, puis écrit au prestataire de services concerné pour l'informer de la plainte et lui demander de remédier à la situation. Les responsables de la BTA rencontrent également le prestataire de services. Une copie de la correspondance échangée entre la BTA et le prestataire est remise au consommateur. La BTA a traité une série de plaintes liées au nouveau système de facturation de la BTC (voir section 3.8). Bien que la BTC ait finalement promis de rembourser les clients victimes de surfacturation, la BTA a insisté pour que la BTC

fournisse des explications dans une lettre jointe au remboursement.

La BTA a également prévu un budget pour permettre à ses représentants d'aller à la rencontre des consommateurs à travers le pays afin de mieux leur faire connaître leurs droits. Le nouveau responsable du service consommateurs veut lancer des projets à l'intention des groupes désavantagés, comme les femmes, les malentendants et d'autres personnes atteintes d'un handicap physique. Soucieuse de répondre aux besoins spécifiques des handicapés, la BTA a prévu dans ses nouveaux locaux une rampe d'accès pour fauteuils roulants et des toilettes adaptées, ouvrant ainsi ses portes à tous.

5.2.2.2 Le groupe Développement et analyse du marché

Le groupe Développement et analyse du marché a pour mission de promouvoir l'essor des télécommunications au Botswana en octroyant des licences et en formulant des avis sur les questions de politique. Il comprend deux responsables, l'un de l'analyse du marché et l'autre des licences. Le département reçoit les demandes de licences et présente ses recommandations au Conseil et au Président exécutif. On trouvera dans la section 7 une description complète des activités de la BTA en ce qui concerne l'octroi des licences. Les avis du groupe en matière de politique sont transmis, si besoin est, au MWTC. Le groupe étudie et analyse les tendances concernant notamment les tarifs et l'interconnexion et recueille les données trimestrielles de la BTC, de Vista et de Mascom sur leurs clientèles, leurs tarifs et leurs plans marketing. Il traite également les plaintes entre opérateurs, celles des usagers étant transmises au département du service consommateurs. Ce groupe compte actuellement quatre cadres et est en train de recruter deux autres personnes.

5.2.2.3 Le groupe Ingénierie

Le groupe Ingénierie est responsable des communications radio, y compris de la gestion du spectre de fréquences, de l'homologation des équipements et de la mise en application des normes de télécommunications. Dépourvue des ressources humaines et des équipements nécessaires, la BTA ne peut contrôler ni la qualité du service, ni les brouillages radio. Elle pourra commencer à surveiller l'utilisation des fréquences radioélectriques, une fois qu'elle aura

acquis les équipements requis dans le cadre de l'appel d'offres décrit ci-après.

a) Homologation

La BTA est habilitée à homologuer des équipements conformément aux dispositions de la Loi sur les télécommunications de 1996 et le Règlement des télécommunications de 1997. Aux termes de la Loi, les activités d'homologation de la BTA ont pour but de protéger le réseau public. Les équipements de commutation, les VSAT et les postes de téléphone fixes doivent être homologués, obligation qui ne s'applique pas aux téléphones mobiles. La Loi ne prévoit aucune disposition pour les réseaux mobiles, ce à quoi la BTA veut remédier en proposant un amendement en faveur de leur homologation. Par ailleurs, la BTA n'exige pas que les équipements de réseaux utilisés par les opérateurs titulaires de licence soient homologués. L'homologation visant uniquement à protéger le réseau public, la BTA pense en l'occurrence que les opérateurs ne courraient pas le risque de porter atteinte au réseau.

Les frais d'homologation se règlent en une fois et sont généralement de l'ordre de 1 000 BWP (environ 175 USD). Le Botswana n'ayant pas d'installation d'essai à sa disposition, la BTA accepte les équipements homologués dans l'une des administrations de la Région 1 de l'UIT (Europe et Afrique). La BTA a homologué 56 modèles de terminaux différents entre 1998 et 1999.

b) Qualité de service

Les licences des opérateurs prévoient des spécifications de qualité de service, qui restent cependant mal définies et mal appliquées. La qualité de service n'est pas couverte par le Règlement des télécommunications de 1997. La BTA va proposer de codifier la qualité de service et d'en faire une obligation statutaire ou réglementaire que les prestataires de services seront tenus de respecter. La BTA a également fait remarquer qu'elle ne disposait d'aucune directive sur la mise en application de ce type d'obligation et qu'elle ne possédait aucun équipement de contrôle.

L'un des opérateurs a recommandé à la BTA de faire davantage porter ses efforts sur les mesures de qualité et a proposé de contribuer à la mise au point de procédures d'essai. De l'avis de cet opérateur, les résultats de ces mesures pourraient

être un argument commercial pour mettre en avant la qualité des services qu'il propose.

c) Numérotation

Les fonctions de la BTA concernant la numérotation sont prévues par la Loi sur les télécommunications. La BTA a institué une nouvelle numérotation à sept chiffres pour la téléphonie fixe qui doit remplacer systématiquement, mais progressivement, l'actuel système à six chiffres. Le coup d'envoi a été donné en juillet 2001 dans un village botswanais qui est passé le premier au nouveau système à sept chiffres. La BTA se donne plus de deux ans pour généraliser la nouvelle numérotation et pour pouvoir résoudre d'éventuels problèmes ou erreurs. Elle a publié un calendrier qui va jusqu'en mars 2002. Gaborone sera la dernière localité à se convertir aux sept chiffres.

La BTC, opérateur historique, attribue des numéros de lignes fixes à ses propres abonnés. La BTA se charge de toutes les lignes mobiles dont les numéros commencent par «7» et se composent de huit chiffres.

d) Gestion de la planification des fréquences

La Loi sur les télécommunications de 1996 définit les fonctions de la BTA ayant trait à la gestion de la planification des fréquences. Suite à l'appel d'offres lancé par la BTA en novembre 1999 pour la mise au point du plan de fréquences national, Intech AS (Norvège) a remporté le marché. Les conseillers de Intech ont commencé à travailler sur le projet une année plus tard. La BTA a publié un communiqué de presse et des notes d'information dans la presse dans le but de recueillir des commentaires sur ce projet. La BTA a également tenu informés les principaux utilisateurs, tous les opérateurs, les stations de radio et les autres parties concernées. Pour permettre l'élaboration de ce plan de fréquences national, les conseillers de Intech ont interviewé les parties prenantes, rassemblé des informations au Botswana et consulté l'Autorité de réglementation indépendante des télécommunications de la République sudafricaine (*Independent Communications Authority of South Africa*, ICASA). Le rapport définitif, qui était attendu lors de la préparation de la présente étude, sera diffusé à toutes les parties prenantes pour commentaires, avant d'être finalisé.

La BTA prépare également un appel d'offres pour se doter d'un système automatisé de gestion des fréquences qui permettra de surveiller les brouillages. Une fois l'appel d'offres terminé, la BTA fera l'acquisition d'un équipement de surveillance qu'elle utilisera à l'échelon national. Elle sait qu'il lui faudra de nouveau recruter pour mener ces tâches à bien.

Dans les six mois qui ont suivi la création de la BTA, la BTC a continué à assurer la gestion des fréquences. La BTA envoyait alors ses demandes d'attribution de fréquences à la BTC, qui lui retournait pour vérification. Au bout de six mois, la BTA a repris cette activité sous sa responsabilité, conformément à la Loi sur les télécommunications, ce malgré les réticences de la BTC qui avait trouvé là le moyen d'obtenir des fréquences supplémentaires pour son propre compte. Du temps de la BTC, les attributions de fréquences étaient simplement notées sur des fiches, ce que la BTA a supprimé en créant une base de données des fréquences.

5.2.2.4 Le bureau du Conseiller général

La mission du Conseiller général et de son bureau est triple. C'est d'abord le conseiller juridique de l'organisation. A ce titre, il doit veiller à ce que le Conseil agisse dans le respect de la Loi et des règlements sur les télécommunications et se conforme aux règles de passation des marchés et de recrutement. C'est aussi le secrétaire du Conseil, ce qui suppose d'organiser toutes les réunions, d'y participer et de préparer les procès-verbaux de réunions. Toutefois, la mission essentielle du Conseiller général est d'assurer la fonction réglementaire, ce qui inclut la rédaction des licences, le règlement des différends et la préparation de toutes les décisions rendues par l'Autorité de réglementation. Le bureau du Conseiller général travaille pour cela en étroite collaboration avec les autres départements, mais est le seul à produire les textes légaux.

Certaines décisions de la BTA doivent être rendues publiques ou publiées au Journal officiel botswanais. C'est le cas des licences accordées à des prestataires de services et du Règlement des télécommunications de 1997.

5.2.3 Statut du personnel

Tous les employés de la BTA relèvent du statut du personnel des établissements parapublics et

sont régis par les Conditions de service de la BTA, document de 52 pages qui définit les conditions d'embauche, les promotions, les salaires, les horaires de travail, les congés, les missions et les aides au logement, et qui contient un code de conduite spécifiant les procédures disciplinaires. Ce code de conduite exige des membres du personnel qu'ils «se conduisent à tout moment de manière à préserver la bonne réputation de l'Autorité de réglementation, sa neutralité politique, sa crédibilité et son indépendance». (Conditions de service de la BTA, section 13.1). Aucune autre disposition générale visant les fonctionnaires ne s'applique au personnel de la BTA, même s'il existe des principes jurisprudentiels qui protègent tout agent de l'Etat si sa responsabilité civile ou pénale est engagée suite à une action menée dans le cadre de son exercice professionnel.

L'ensemble des cadres et des secrétaires font partie du personnel «permanent bénéficiant de droits à pension», ce qui signifie qu'ils sont recrutés pour une durée indéterminée. Le personnel auxiliaire, comme les employés de nettoyage et les chauffeurs, ont des contrats à durée déterminée.

Le code de conduite, qui figure dans les Conditions de service (voir encadré 3), dispose que les employés doivent traiter de façon confidentielle toutes les informations obtenues dans le cadre de leur emploi au sein de la BTA, obligation qui perdure même après avoir quitté l'Autorité de réglementation. Le personnel de la BTA doit également signer une clause de confidentialité (*Declaration of Secrecy*).

Dans ce même esprit, la BTA a mis en place des mesures de sécurité renforcée dans son nouveau siège. L'accès aux bureaux est contrôlé par un dispositif électronique situé à l'entrée. Les réunions avec le secteur privé se déroulent uniquement dans des salles de conférence prévues à cet effet, c'est-à-dire loin des bureaux dans lesquels des documents sensibles peuvent être archivés.

Les employés ne doivent accepter aucun cadeau de personnes avec lesquelles elles traitent officiellement. Toute offre de cadeau doit être immédiatement portée à la connaissance du Président exécutif.

Encadré 5: Conditions de service de la BTA

Les droits et obligations de la BTA et de ses employés sont définis dans les Conditions de service entrées en vigueur en 1997. Ce document couvre des questions diverses, comme les conditions d'embauche, les périodes d'essai, les promotions, les salaires, l'évaluation des performances, les horaires de travail, les congés, les transports, les missions et les indemnités de déplacement associées, le logement et les loyers, le code de conduite, les règles et procédures disciplinaires, la procédure de licenciement, la cessation d'activité, la retraite, les primes de départ, les avantages et autres indemnités.

Le code de conduite précise le comportement que l'Autorité de réglementation attend de ses employés, que ce soit d'un point de vue général ou politique. On trouvera ci-après quelques exemples de ces règles de conduite.

D'un point de vue général, l'article 13.1.1 dispose que «L'Autorité de réglementation est un organisme public et attend des employés qu'ils se conduisent à tout moment de façon à préserver sa bonne réputation, sa neutralité politique, sa crédibilité et son indépendance.»

Concernant la confidentialité, l'article 13.4.1 prévoit que «toutes les informations obtenues dans le cadre d'un emploi au sein de l'Autorité de réglementation sont confidentielles et que tous les employés ont obligation de tenir strictement secrètes les informations acquises dans l'exercice de leurs fonctions. Pendant toute la durée de leur emploi au sein de l'Autorité de réglementation, mais aussi après avoir quitté l'Autorité de réglementation, les employés ne doivent communiquer, ni permettre que soient communiquées à un tiers non autorisé des informations dont ils auraient eu connaissance en leur qualité d'employé de l'Autorité de réglementation, sauf instruction contraire de la direction de l'Autorité de réglementation ou d'une cour de justice.»

L'article 13.6.1 concerne la suppression de données et les enregistrements informatiques: «Aucun employé ne doit, sans autorisation, modifier ou effacer un livre, un document, un enregistrement informatique ou tout autre support permanent de données ou document de travail de l'Autorité de réglementation. L'Autorité de réglementation pourra prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de tout employé s'il est établi que ce dernier a procédé à des modifications ou à des suppressions de données qui, de l'avis de l'Autorité de réglementation, sont de nature à induire en erreur, que telle ait été ou non l'intention de l'employé.»

S'agissant des déclarations à la presse, des interviews et des publications, l'article 13.8.1 stipule que sauf avec l'accord préalable du Président exécutif, aucun employé de l'Autorité de réglementation ne peut faire de déclaration à la presse ou prendre part à un débat ou à un entretien public sur un sujet relatif à l'activité de l'Autorité de réglementation ou prétendre exprimer l'avis de l'Autorité de réglementation sur un quelconque sujet.»

Les règles applicables à l'accueil des visiteurs sont exposées dans l'article 13.9: «Il est déconseillé aux employés de recevoir des visiteurs personnels dans les locaux de l'Autorité de réglementation, de telles visites, si elles ont lieu, devant être aussi courtes que possible.»

La question des cadeaux est traitée dans la section 13.13: «Les employés de l'Autorité de réglementation ne doivent accepter ni solliciter aucun cadeau, aucune indemnité et aucune invitation d'une personne avec laquelle ils entretiennent des relations d'affaires, que ce soit pour des services rendus ou en échange de services à rendre. Toute offre de cadeaux, ou toute initiative de même nature, doit être immédiatement portée à la connaissance du Président exécutif.»

L'article 13.13.2 précise que «S'il arrive que des employés reçoivent de petits cadeaux à l'occasion de certaines fêtes, de tels cadeaux peuvent être acceptés sous réserve qu'ils soient modestes et que le Président exécutif en soit informé, afin d'éviter tout conflit entre les intérêts personnels des employés et leurs obligations vis-à-vis de l'Autorité de réglementation.»

Ce même article ajoute que «Il est interdit d'accepter la moindre somme d'argent en cadeau et, dans tous les cas, le chef de département de l'employé concerné doit être tenu informé.»

Tous les membres du personnel semblent prendre ces règles très au sérieux. Ils ont par leur comportement aidé la BTA à inspirer respect et crédibilité. Rappelons que les deux premiers employés de la BTA ont été recrutés directement auprès de la BTC. Certains acteurs du marché et analystes avaient déconseillé aux instances de réglementation de recruter du personnel provenant de l'opérateur historique, mais le statut du personnel de BTA et d'autres mesures associées ont permis de se prémunir contre tout traitement déloyal des nouveaux venus sur le marché et contre tout favoritisme à l'endroit de

l'opérateur historique. La stricte application des Conditions de service a eu le mérite de fixer une ligne de conduite claire à tous les employés, et les premières recrues de la BTA ont su établir de bonnes relations avec leurs anciens collègues à l'occasion de la formation sur la réglementation qu'ils ont suivie pendant dix jours, dès après leur recrutement. Par ailleurs, la BTA exige que toute la correspondance officielle avec les opérateurs se fasse par écrit et peut, dans certains cas, demander à ses employés de préparer des projets de lettre pour approbation et signature par le Président exécutif.

5.2.4 Rémunération

La rémunération du personnel de la BTA est jugée plus attractive que celle de la fonction publique et pourrait même concurrencer celle de certaines sociétés privées. Bien que la BTA ne dispose pas d'information officielle sur les salaires des employés des opérateurs privés, l'avalanche de candidatures qu'elle a reçue laisse à penser que les salaires et les avantages offerts par la BTA sont plus intéressants. En outre, aucun employé n'a encore quitté l'Autorité de réglementation pour rejoindre un opérateur, à la différence de ce qui se passe dans les instances de réglementation d'autres pays.

La BTA offre des conditions très avantageuses à ses employés, y compris un plan d'aide médicale couvrant 80% des cotisations mensuelles ainsi qu'une couverture médicale illimitée et une assurance vie. Par opposition, la fonction publique ne prend en charge que 50% des cotisations mensuelles. En outre, plus important est le nombre de cadres supérieurs qui reçoivent une prime pour leur véhicule pouvant aller jusqu'à 15% de leur salaire mensuel ainsi que 450 BWP par mois (79 USD) pour leurs dépenses téléphoniques et qui bénéficient de garanties pour leurs logements. Dans le cadre de sa politique en faveur de l'accession à la propriété, la BTA a également acheté 22 terrains à bâtir pour les vendre à ses cadres supérieurs.

5.2.5 Recrutement

Le Conseil de la BTA doit approuver toute nouvelle demande de création de poste. Le Président exécutif a toutefois la possibilité de modifier éventuellement l'affectation des agents en fonction des impératifs d'exploitation, à condition que l'effectif total reste dans les limites approuvées. Une fois que le Conseil a donné son accord à la création d'un nouveau poste, la BTA passe une annonce dans la presse locale et forme un comité composé de cadres pour mener les entretiens d'embauche et soumettre des recommandations au Président exécutif, lequel prend la décision finale. Le Ministre du MWTC n'intervient dans aucune décision portant sur le recrutement ou les rémunérations. La procédure de recrutement prend environ deux mois. A ce jour, la BTA n'a embauché que des ressortissants du Botswana, à l'exception d'une seule personne employée comme secrétaire qui a une résidence permanente dans le pays. La BTA a recruté son

personnel actuel auprès de diverses sources, dont la BTC, le MWTC, d'autres administrations et entreprises parapubliques comme Botswana Railways et l'Université du Botswana, et compte également dans ses rangs de jeunes diplômés universitaires.

5.2.6 Formation

La BTA a consacré d'énormes moyens à la formation. Comme il est dit dans le rapport annuel 2001 de l'Autorité de réglementation, «la formation est devenue vitale pour la BTA. Nombreux sont ceux qui doivent sans cesse réactualiser leurs connaissances dans l'environnement [en perpétuelle évolution] de la réglementation des télécommunications, et suivre pour cela des formations appropriées.»

Si les cadres de la BTA sont aujourd'hui hautement qualifiés, aucun n'avait un tel niveau de compétence à l'embauche. La BTA considère qu'un cadre devrait au moins être titulaire d'une maîtrise. Les employés sont encouragés à acquérir ce niveau de qualification en participant à des programmes de formation sponsorisés. La BTA tient à proposer des formations à l'étranger, considérant qu'elles sont dispensées par des établissements capables de donner à son personnel les compétences qu'elle requiert.

La majorité des cadres supérieurs ont été envoyés à l'étranger pour passer une maîtrise, diplôme dont sont désormais titulaires tous les directeurs. Sur 52 personnes, six étaient inscrits en maîtrise à l'étranger (soit aux Etats-Unis, soit au Royaume-Uni), lorsque nous avons préparé cette étude. Cinq membres du personnel avaient suivi des formations similaires en 2000. L'une de ces personnes a obtenu une maîtrise en politique et réglementation des télécommunications à l'Université de Westminster (RU). La BTA fait également participer son personnel à des stages de formation locaux ou régionaux. Au cours de notre enquête sur le terrain, plusieurs comptables de la BTA ont bénéficié d'un congé spécial pour suivre des cours de comptabilité et d'autres ont participé à une formation sur la réglementation au Centre de liaison de l'Université du Witwatersrand (République sudafricaine).

Tout employé qui a suivi une formation diplômante payée par la BTA doit rester au service de l'Autorité de réglementation pendant un nombre d'années proportionnel à la durée de la formation.

Dans le souci de parfaire la compétence du Conseil de la BTA, le Président exécutif a invité les membres du Conseil à participer à des conférences régionales et internationales pour suivre l'évolution du secteur des télécommunications. Plusieurs d'entre eux ont assisté en novembre 2000 au Symposium de l'UIT sur le développement destiné aux régulateurs.

5.2.7 Rotation du personnel

La BTA peut se targuer de connaître de très faibles mouvements de personnel, ce qui contraste fortement avec la plupart des organismes de télécommunications dans le monde et avec les autres instances gouvernementales du Botswana. Depuis la création de la BTA en 1996, seuls deux agents, un cadre et un assistant, ont quitté l'organisation. La BTA attribue ce phénomène à l'attrait de ses conditions de rémunération (salaires et avantages confondus), comparé à celles d'autres organismes publics ou du secteur privé local. Ce faible taux de rotation peut aussi s'expliquer en partie par l'importance du chômage au Botswana. En outre, la BTA n'est pas touchée par le problème que posent les départs à l'étranger de la population active.

5.2.8 Sous-traitance

La BTA engage des consultants extérieurs si son personnel n'a pas les compétences voulues. En plus des deux consultants suédois qui ont beaucoup travaillé avec la BTA pendant les premières années, d'autres ont été recrutés pour mener, entre autres, l'appel d'offres qui s'est conclu par l'octroi de deux licences GSM en 1998. Il arrive que les consultants travaillent dans les locaux de la BTA ou, à l'inverse, que des employés de la BTA se déplacent dans leurs bureaux. La BTA a fait savoir qu'elle avait l'intention de poursuivre la collaboration extérieure afin de maintenir son effectif à un niveau raisonnable.

6 Pouvoirs généraux en matière de réglementation

6.1 Etablissement des réglementations et consultations publiques

La Loi sur les télécommunications de 1996 confère à la BTA le pouvoir de réglementer ce secteur d'activité. La section 26 dispose que «L'Autorité de réglementation peut établir des

règlements pour toute question stipulée ou prévue par la Loi ou liée sinon à l'administration de l'Autorité de réglementation». En outre, la section 18 oblige la BTA à publier les principes de tarification applicables, la section 21 l'autorise à promulguer des règlements en matière d'homologation et la section 43 exige de la BTA qu'elle réglemente l'utilisation des bandes de fréquences.

Le conseil de la BTA a promulgué le Règlement des télécommunications de 1997 en juin de cette année-là, tout juste six mois après la création de l'Autorité de réglementation. Ce texte définit un ensemble de règles applicables dans divers domaines techniques, y compris la numérotation, l'accès aux infrastructures, les équipements de radiocommunication, les essais et les homologations. Ce règlement précis n'a pas fait l'objet de consultation publique, ce qui n'était d'ailleurs pas requis par la Loi. La BTA, qui devait se hâter de préciser le cadre technique de sa mission de réglementation, a jugé qu'une consultation publique prendrait trop de temps. L'éventualité d'une telle consultation était en outre compromise par le fait que l'équipe de la BTA, alors très restreinte, était occupée à la préparation de l'appel d'offres pour les deux licences GSM, axe central de la réforme sectorielle du Botswana.

Au fur et à mesure qu'elle a augmenté son personnel et renforcé son savoir-faire, la BTA s'est orientée vers une politique de consultations publiques. Au début de l'année 2000, la BTA a préparé un document d'information intitulé «Directives et principes relatifs à la tarification des services de télécommunications». Ce document traite de la tarification des services de téléphonie fixe et mobile fournis aux consommateurs et de ceux de l'interconnexion entre opérateurs. Il a été diffusé à toute l'industrie et au grand public en septembre 2000. La BTA a reçu une série de commentaires du secteur privé, dont les grands opérateurs, et d'un consommateur. La BTA avait initialement prévu de clore la consultation publique en novembre 2000 et d'organiser un séminaire en février 2001 pour permettre aux parties intéressées de faire connaître leurs avis et commentaires. Compte tenu du désintérêt du public, la BTA a toutefois décidé de reporter ce séminaire à juin 2001. Toujours faute de réponses, elle a repoussé la réunion à une date ultérieure dans le courant de l'année. Lors de la préparation de la présente étude, la BTA a essayé de recueillir l'avis des consommateurs, des utilisateurs professionnels,

des universitaires et d'autres parties intéressées. Elle envisage également d'inviter d'autres instances de réglementation et organisations comme l'Organisation des télécommunications du Commonwealth (*Commonwealth Telecommunications Organization*, CTO) à soumettre leurs commentaires. La BTA cherche à établir des recommandations qui auront un impact durable plutôt qu'à élaborer des directives qui devront être modifiées au bout d'un an. Si le projet aboutit, on assistera à la toute première consultation publique menée par la BTA dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle réglementation.

La BTA a demandé à la BTC de fournir des informations sur ses coûts pour pouvoir donner suite à sa proposition de rééquilibrage tarifaire. Ces informations devraient être communiquées sous peu, mais la BTA a prévenu l'opérateur que, dans l'intervalle, les tarifs proposés ne seraient pas approuvés.

Les travaux menés par la BTA pour établir un plan de fréquences radioélectriques national a également bénéficié d'une large contribution du public, comme cela est décrit dans la section 5.2.2.3. Tous les opérateurs ont confirmé en outre que les représentants de la BTA sont toujours disponibles pour des consultations informelles (voir section 8 sur la transparence).

6.2 Arbitrage et règlement des différends

L'article 19 de la Loi de 1996 autorise la BTA à régler «tout différend pouvant survenir entre titulaires de licences, entre titulaires de licences et autres prestataires de services et entre titulaires de licences et usagers». L'article 47 autorise en outre la BTA à régler les différends opposant des opérateurs sur des questions d'interconnexion. La BTA a joué un rôle actif dans ce domaine. Elle a notamment réglé le premier différend que le pays a connu en matière d'interconnexion, après l'octroi de licences à deux opérateurs GSM nationaux. En vertu de la Loi sur les télécommunications, un opérateur, avant d'obtenir une licence, doit recevoir de l'opérateur de réseau titulaire d'une licence une autorisation d'interconnexion. Chaque opérateur GSM avait inclus une proposition de tarifs d'interconnexion dans le cadre de l'appel d'offres relatif à ces licences, et la BTC avait soumis une contre-proposition. Dans son règlement du différend du 14 février 1999, la BTA a baissé les

tarifs proposés par la BTC de 10% dans un souci de trouver un compromis entre l'opérateur historique et les opérateurs mobiles. Elle a estimé que les tarifs d'interconnexion se devaient par principe d'être fondés sur des coûts objectifs et transparents.

Depuis février 1999, les opérateurs appliquent les modalités définies par la BTA en matière tarifaire. Au cours de notre enquête, les opérateurs ont tenté de négocier de nouvelles conditions en matière d'interconnexion. Le 12 juin 2001, la BTA a reçu une lettre de la BTC et de Mascom faisant état d'un différend. Selon la BTA, cette lettre n'expose pas clairement les motifs du désaccord entre les parties et ne met pas en évidence les points sur lesquels celles-ci souhaiteraient voir intervenir le régulateur. Fidèle à sa philosophie qui est de rester mesurée dans ses interventions pour se consacrer aux tâches de réglementation prioritaires, la BTA estime qu'il est prématuré de procéder au règlement de ce différend. Elle a conseillé aux opérateurs de se réunir à nouveau autour de la table de négociation. La BTA considère en effet qu'il appartient aux hommes d'affaires de trouver un accord et que les sociétés mères des opérateurs mobiles connaissent parfaitement les principes de transparence et d'objectivité de par leur expérience dans d'autres pays. Les opérateurs ayant tous demandé à la BTA de jouer un rôle plus actif dans ce nouveau différend en matière d'interconnexion, la BTA va très probablement être pressée d'intervenir.

La BTA a également réglé les différends qui opposaient la BTC et deux fournisseurs de services Internet (*Internet Service Provider*, ISP) à la recherche de capacité louée pour répondre aux besoins de leur clientèle. L'un de ces fournisseurs s'est adressé à la BTC pour obtenir une liaison louée dans le but de fournir un service Internet à l'un de ses clients, mais la BTC a refusé et la filiale de services Internet de l'opérateur historique a proposé de traiter directement avec le client. Dans un autre cas, la BTC a proposé une liaison louée à un ISP, sous réserve que ce dernier s'engage à ne pas la revendre. En 2000, la BTA a rendu deux décisions, conformément à la section 19 de la Loi sur les télécommunications de 1996, ordonnant à la BTC de fournir de la capacité de liaisons louées à ces ISP. L'Autorité de réglementation a fait paraître le texte intégral de ses décisions dans les grands titres de la presse botswanaise.

La BTC a fait appel de cette décision devant la Haute Cour, mais a fait savoir qu'elle comptait retirer son recours. La BTC a finalement signé des contrats de services avec ces fournisseurs en février 2001. Même si la BTC a de toute évidence mal accueilli la décision de la BTA, celle-ci a voulu faire valoir à l'opérateur historique qu'il aurait intérêt à se positionner comme grossiste et à développer cette activité, au lieu d'essayer de concurrencer les ISP qui sont eux des détaillants. La décision d'accorder de la capacité louée à ces fournisseurs signifie qu'ils peuvent à présent créer leur propre infrastructure et assurer la connexion et la mise en réseau de leur clientèle. La BTC a expliqué qu'elle avait tenté d'imposer des restrictions pour protéger son activité principale, craignant de perdre son fonds de commerce si la BTA autorisait des fournisseurs de services Internet à offrir des services de téléphonie.

6.3 Mise en application des décisions

En vertu de la Loi de 1996, les décisions de la BTA prennent immédiatement effet et ne peuvent être suspendues qu'en appel. Dans la pratique, la BTA a fait montre de plus de souplesse. Ainsi n'a-t-elle pas obligé la BTC à appliquer la décision concernant la fourniture de capacité louée aux ISP pendant la procédure d'appel. Les fournisseurs quant à eux n'ont pas demandé à la BTA de faire appliquer la décision.

La Loi sur les télécommunications ne prévoit pas explicitement d'autoriser la BTA à infliger des amendes en cas d'infractions d'ordre purement réglementaire, comme dans le domaine tarifaire. Si en l'état actuel des choses un opérateur facture des tarifs sans obtenir l'autorisation de la BTA, celle-ci n'a d'autre recours que de porter l'affaire au pénal. La BTA essaie donc de convaincre le Gouvernement de la nécessité de l'autoriser expressément à infliger des amendes.

De fait, la BTA exerce ce droit, en spécifiant des pénalités financières dans les conditions dont les licences accordées aux opérateurs sont assorties. Les licences GSM, par exemple, prévoient des pénalités si le prestataire de services se soustrait à l'obligation d'ouverture du réseau. La BTA vise cependant à ce que la Loi sur les télécommunications soit amendée pour obtenir statutairement le droit d'infliger des amendes, ce qui éviterait toute controverse à ce sujet.

La BTA n'a jamais tenté de condamner un opérateur à une amende, préférant régler un litige par la conciliation ou d'autres moyens. Sa philosophie a toujours été de soutenir le nouveau contexte de libéralisation en optant pour une réglementation incitative et non punitive.

Aux termes de la section 36 de la Loi, la BTA est habilitée à suspendre ou à révoquer le titulaire d'une licence ou à lui imposer des conditions supplémentaires, si celui-ci enfreint ladite Loi. Elle n'a jamais eu à faire usage de ce droit, et aucun manquement justifiant ce type de sanction ne s'est produit. La BTA sait par ailleurs qu'il est extrêmement difficile de suspendre une licence. Si la BTA voulait se prévaloir des dispositions de la section 36, il lui faudrait adresser un avis écrit au titulaire de la licence et lui accorder un délai de 14 jours pour prendre les mesures correctives qui s'imposent ou exposer les motifs pour lesquels la BTA ne devrait pas tenter une action pour violation de la Loi. Si à l'issue de cette procédure, des changements étaient apportés aux conditions d'octroi de la licence, ceux-ci devraient être inscrits au Journal officiel et publiés dans deux journaux nationaux. La BTA a déjà adressé un courrier à un titulaire de licence pour lui demander de remédier à une infraction constatée par rapport aux termes de sa licence, et celui-ci s'est plié aux exigences de la BTA.

De même que son pouvoir d'infliger des amendes est limité, la BTA n'est pas habilitée par la Loi à faire respecter les règles de concurrence, elle peut tout au plus exercer un contrôle. Si la BTA constate que des pratiques sont contraires à la libre concurrence, elle doit les porter à la connaissance du Ministre de la justice conformément à la Loi. Signalons qu'il n'existe pas actuellement d'organisme chargé de la concurrence au Botswana.

N'ayant pas compétence pour faire respecter les règles de concurrence, la BTA s'appuie sur d'autres dispositions légales pour résoudre tout manquement en la matière. Si elle en avait eu le pouvoir, la BTA aurait pu statuer sur l'affaire de la fourniture de capacité louée à des ISP, en faisant valoir les dispositions relatives à la concurrence prévues par la Loi sur les télécommunications. A défaut, la BTA s'est fondée sur le principe que la BTC avait obligation de fournir des services à quiconque en avait besoin.

Généralement, la philosophie de la BTA en matière de réglementation consiste à accompagner les acteurs du marché. Elle sait que les mentalités évoluent lentement. Au lieu d'user de la contrainte en infligeant des amendes, la BTA s'efforce de persuader les opérateurs de coopérer. A titre d'exemple, lorsque la BTC n'a pas voulu communiquer d'informations sur ses coûts pour justifier les nouveaux tarifs proposés, un haut responsable de la BTA a expliqué à l'opérateur historique que s'il ne fournissait pas ces informations, la BTA serait dans l'obligation de prendre néanmoins une décision. La BTA a également assuré l'opérateur qu'elle ne communiquerait aucune information confidentielle à la concurrence.

6.4 Immunité de la BTA

En tant qu'organisme parapublic, la BTA peut, en son nom, intenter une action ou être poursuivie en justice, ce qui s'est déjà produit. Comme cela vient d'être exposé, la BTC a fait appel devant la Haute Cour de la décision de la BTA concernant la fourniture de capacité louée. Elle a en outre menacé d'introduire un recours contre une autre décision de la BTA concernant cette fois l'octroi des licences GSM. Dans ces circonstances, la BTA se fait représenter par un avocat extérieur. La BTA prévoit toutefois, dans les conditions dont elle assortit les licences, une clause dégageant l'Autorité de réglementation de toute responsabilité eu égard aux actions qu'elle peut mener pour la mise en application desdites conditions.

7 Octroi des licences

La BTA est l'une des rares instances de réglementation à bénéficier d'une liberté quasi absolue pour déterminer quels services doivent être fournis sous licence, combien de licences doivent être délivrées pour chaque service et à quels opérateurs octroyer une licence. Dans de nombreux pays, l'organe de réglementation se contente de conduire la procédure d'octroi de licences une fois que le ministre ou les instances gouvernementales compétentes se sont prononcés sur les questions essentielles, à savoir le quota de licences ou les services devant faire l'objet d'une licence. De l'avis de tous les opérateurs, la BTA a fait preuve d'une totale indépendance dans l'octroi de chacune des licences. Les pouvoirs dont est dotée la BTA ont

permis de soustraire cette fonction réglementaire de la sphère politique.

Les décisions prises par la BTA s'appuient sur la Politique et la Loi sur les télécommunications qui définissent les conditions de l'ouverture du marché botswanais à la concurrence. La Politique des télécommunications du Botswana ne préconise pas une concurrence pleine et entière. Si cette politique est favorable à la concurrence, elle tient dans une certaine mesure à préserver la santé de l'opérateur historique qu'est la BTC. Les pratiques de la BTA en matière d'octroi de licences sont le reflet de cette volonté politique.

Aux termes de la section 40 de la Loi sur les télécommunications, le Ministre est amené à donner son accord uniquement dans le cas où la BTA envisage d'accorder une licence exclusive. Le principe qui sous-tend cette disposition oblige la BTA à soutenir la concurrence et concorde avec le mandat de l'Autorité de réglementation qui va dans le même sens. Si la BTA tentait de limiter la concurrence en accordant une licence exclusive, elle devrait donc convaincre le Ministre du bien-fondé de ses motifs.

La BTA a traité la question de l'octroi des licences avec beaucoup de pragmatisme. Consciente que la priorité numéro un du Botswana était d'autoriser l'entrée sur le marché d'opérateurs cellulaires mobiles, la BTA en a fait son objectif prioritaire, voire exclusif, aussitôt après avoir recruté et formé ses tout premiers employés. Son deuxième objectif a été d'accorder des licences aux stations de radio commerciales. Alors que la petite équipe de la BTA se consacrait à ces deux priorités, des fournisseurs de services Internet ont commencé à s'implanter sur le marché botswanais. En attendant d'avoir les effectifs suffisants, la BTA a autorisé ces derniers à poursuivre leurs activités sans licence. En vertu de son principe de tolérance, la BTA a choisi en outre de ne pas imposer l'obtention d'une licence pour certains services et de les autoriser sur simple demande. C'est ce que la BTA a fait pour la Croix Rouge en l'exonérant de tous les droits de licence pour ses services de radiocommunication.

7.1 Licences GSM

La BTA a fait paraître dans la presse botswanaise et internationale un avis d'appel d'offres pour deux licences cellulaires mobiles. Chacun des marchés consistait à confier à un

consortium de sociétés locales et internationales la fourniture de services de télécommunications GSM dans le pays tout entier. Chaque licence spécifiait des droits de couverture équivalents dans les régions densément peuplées du Botswana, ainsi qu'une couverture obligatoire, différente mais complémentaire, des régions moins peuplées. Tous les consortiums intéressés étaient invités à élargir la couverture obligatoire en y ajoutant des zones supplémentaires de façon à optimiser la couverture globale au profit des utilisateurs finals.

L'appel de soumissions, mis en vente au prix de 1 000 BWP (soit près de 175 USD), a été acheté par 20 sociétés. Le dossier contenait une description détaillée des zones de couverture, les plans de numérotation, le spectre de fréquences devant être attribué, l'emplacement des centres de commutation de services mobiles et précisait que la BTA définirait la structure tarifaire après examen des offres. Ce dossier spécifiait également les clauses et conditions applicables aux licences, c'est-à-dire un droit forfaitaire de 1 million BWP, un droit annuel de 300 000 BWP pour la licence radio, un droit annuel équivalent à 5% du chiffre d'affaires net et un engagement de la BTA de ne pas accorder d'autres licences nationales de téléphonie mobile pendant cinq ans.

Dans l'appel de soumissions figuraient aussi les critères retenus pour l'octroi des licences GSM, ainsi que la pondération attribuée à chacun d'eux, la couverture bénéficiant de la valeur la plus forte avec 45 points sur 100. La liste des critères était la suivante:

- Couverture (45 points)
- Expérience globale (10 points)
- Expérience en dehors du pays d'origine (5 points)
- Niveau de participation des entreprises botswanaises (15 points)
- Délai de mise en œuvre (10 points)
- Créativité, y compris développement stratégique, politique en faveur de l'emploi local, formation, transfert de technologie et innovation dans le domaine des services (15 points).

L'appel de soumissions précisait en outre ce qui suit:

«L'évaluation des offres se fondera essentiellement sur la couverture totale proposée par les

divers soumissionnaires, sur les ressources qui seront mises en jeu pour assurer cette couverture ainsi que sur la viabilité des plans stratégiques soumis.» (section 3).

Chaque consortium devait compter dans ses rangs des partenaires botswanais locaux et devait pouvoir fournir des garanties financières suffisantes. Les membres de chaque consortium devaient quant à eux soumettre un état circonstancié et vérifiable de l'expérience internationale et de l'assise (avec une clientèle de 50 000 abonnés mobiles minimum) de leur consortium.

La BTA a organisé une réunion de mise au point le 12 juin 1997 pour répondre aux questions des sociétés ayant acheté l'appel de soumissions. La BTA avait demandé que toutes les questions soient présentées par écrit et a répondu à chacune d'elles lors de la réunion sans jamais mentionner l'auteur de la question. Après soumission des offres, les parties ont eu interdiction de prendre contact avec la BTA, sauf demande expresse de cette dernière.

Cinq consortiums ont soumissionné. Ils ont payé un droit de soumission non remboursable de 20 000 BWP (3 500 USD) le 31 juillet 1997 et ont soumis leurs offres le 7 août 1997. La BTA a ouvert les offres le même jour, lors d'une réunion à laquelle pouvaient assister les représentants des consortiums. Ni la réunion de mise au point, ni l'ouverture des offres n'ont été publiques. La BTA envisage actuellement la possibilité d'ouvrir ce type de réunion au public.

Après la soumission, la BTA a évalué chaque offre au regard des critères retenus. Pour l'aider dans cette tâche et pour procéder à la présélection des soumissionnaires, la BTA a fait appel aux services de Smith System Engineering (Royaume-Uni) et aux consultants de CSIR (République sudafricaine), qui à leur tour ont eu recours, en plus de leurs compétences internes, à celles de GERS Project Management and Engineering Services (aussi de la République sudafricaine). La BTA n'a pas publié les résultats de son évaluation mais a retenu trois consortiums. Les trois consortiums ont été invités à participer à une réunion qui s'est tenue chez CSIR à Pretoria pour négocier les clauses et conditions des licences. La BTA, ses consultants et des membres du cabinet d'avocats Webber Wentzel Bowens ont rencontré indivi-

duellement chaque candidat. A la suite de quoi, ils ont rappelé les trois candidats pour clore certaines questions soulevées lors des réunions avec chacun des consortiums. Au terme de ces entretiens, la BTA a accordé deux licences GSM, l'une à Mascom, l'autre à Vista. La procédure a pris neuf mois environ, depuis le dépôt des candidatures jusqu'à l'octroi des licences.

La BTA a tenu une conférence de presse pour officialiser la nouvelle.

Mécontente des résultats, la BTC s'est plainte auprès des plus hautes instances du Gouvernement dans l'espoir de faire annuler la décision. Le Ministre des travaux publics, des transports et des communications a conseillé à la BTC de s'entretenir avec la BTA. Il a en outre fait savoir à la BTC qu'il n'avait nullement l'intention de faire obstacle à la décision de la BTA et a recommandé à l'opérateur de saisir la Haute Cour s'il souhaitait exprimer son mécontentement.

Il se trouve que, par le passé, M. Lekaukau avait été partenaire commercial d'investisseurs de l'une des sociétés devenues actionnaires minoritaires du consortium Vista qui a remporté la licence. En réalité, ses partenaires avaient fondé une nouvelle société – dans laquelle M. Lekaukau n'était absolument pas impliqué – avant le lancement de l'appel d'offres¹⁸. Après l'annonce de l'octroi des licences, la presse s'est fait l'écho de médisances selon lesquelles M. Lekaukau aurait eu un intérêt financier dans Vista. La BTA a tenu une conférence de presse au cours de laquelle M. Lekaukau a pu expliquer la nature de ses relations passées avec ces investisseurs. Il a en outre précisé que l'évaluation des offres avait été menée par des agents de la BTA et des consultants externes, qui ont ensuite fait le point de leurs travaux lors d'une réunion du Conseil à laquelle il participait. Un peu plus tard, le Conseil a publié un article dans la presse pour établir clairement que M. Lekaukau n'avait jamais eu aucun intérêt financier dans aucun des consortiums.

La BTC est toujours très intéressée par l'obtention d'une licence GSM, mais les titulaires actuels bénéficient d'un duopole jusqu'en 2003. C'est la raison pour laquelle la BTC a tenté de prendre une participation dans l'un des deux opérateurs. Les négociations n'ont pas abouti à ce jour, mais l'opérateur historique pense pouvoir parvenir à ses fins une fois privatisé.

7.2 Licences pour les stations de radio commerciales

La deuxième priorité de l'Autorité de réglementation était d'octroyer des licences aux stations de radio. Au début des années 90, la BTC faisait office à la fois d'opérateur et de régulateur. Alors qu'elle avait le pouvoir d'accorder des licences à des radios commerciales, elle s'y est refusée. Ce refus a été contesté devant les tribunaux et la justice a estimé que la BTC, malgré son déni, avait compétence en la matière. Cependant, la BTC n'a jamais octroyé la moindre licence. Lorsque la BTA a vu le jour, elle a pu constater l'ampleur de la demande de licences radio à laquelle elle s'est empressée de répondre, aussitôt après l'octroi des licences GSM.

7.3 Licences pour les opérateurs de passerelles internationales de communication de données et les fournisseurs de services Internet (ISP)

Au moment de la préparation du présent rapport, la BTA avait accordé des licences à six opérateurs de passerelles internationales de transmission de données (sur infrastructures VSAT). Ces licences ont été délivrées dans le cadre d'une procédure de demande et non d'un appel d'offres. La BTA a indiqué qu'elle n'avait jamais rejeté aucune demande et qu'elle ne limitait pas le nombre de licences pour ce type d'opérateurs, la seule condition étant que les candidats remplissent les critères financiers définis par l'Autorité de réglementation.

L'un des opérateurs de passerelles internationales titulaires d'une licence a jugé la procédure compliquée, car il lui a fallu rencontrer les représentants de la BTA à plusieurs reprises pour exposer son projet commercial et technique. Malgré cela, il a estimé que la durée de la procédure, trois mois au total, se justifiait et que les droits à acquitter étaient raisonnables. Le coût de la licence proprement dite pour une passerelle internationale de communication de données représente un montant forfaitaire de 10 000 BWP. En outre, le titulaire doit payer chaque année 3 000 BWP de droits. A la différence des

opérateurs de télécommunications, les exploitants de VSAT n'ont pas à verser un pourcentage de leur chiffre d'affaires net. Comme l'a fait remarquer un titulaire de licence, une antenne VSAT coûte 800 000 BWP (environ 136 000 USD).

Au moment de la création de la BTA en 1996, le marché botswanais comptait déjà quelques fournisseurs de services Internet (*Internet Service Provider*, ISP). Certains s'étaient adressés à la BTA pour obtenir une autorisation d'exploitation, et celle-ci les en a dispensés jusqu'en 1998. Après avoir terminé son appel d'offres pour les licences GSM, la BTA a accordé une licence à tous les ISP existants. Comme pour les opérateurs de passerelles internationales de communication de données, ces licences sont accordées sur simple demande.

L'un des ISP a fait savoir que s'il avait su que la BTA acceptait des demandes de licence pour des passerelles internationales de communication de données, il se serait porté candidat. Il a regretté que la BTA n'ait fait aucune annonce officielle à ce sujet et qu'au lieu de cela, elle ait conseillé de façon informelle aux sociétés intéressées par la fourniture de ce type de services de soumettre une demande dans ce sens. Bien que la BTA n'ait pas déclaré publiquement qu'elle délivrait ces licences, elle a publié un communiqué de presse concernant l'attribution de la première licence à un opérateur de passerelles internationales. Il suffisait donc de lire la presse locale pour savoir que ce type de licence était disponible. En raison de son effectif réduit, la BTA estime qu'il appartient aux acteurs du marché de se tenir informés de l'évolution du secteur des télécommunications.

Ce genre de critique n'aura plus cours lorsque la BTA aura ouvert son site web. Au moment de la préparation du présent rapport, le responsable informatique avait mis au point un site qui n'attendait plus que l'approbation du Président exécutif pour être lancé. On y trouvera la Loi sur les télécommunications de 1996, le Règlement des télécommunications de 1997, les types de licences octroyées par la BTA et les procédures de demande associées, les communiqués de presse et d'autres informations utiles sur la réglementation des télécommunications au Botswana. En outre, conformément à la section 41 de la Loi sur les télécommunications de 1996, la BTA tient un registre des licences qui peut être consulté au siège de l'Autorité de réglementation moyennant 3 BWP (environ 53 cents USD).

Chacun peut donc se renseigner pour savoir quelles sociétés ont obtenu quels types de licence et à quelle date.

Dans le même esprit pragmatique, la BTA considère que les acteurs du marché ne peuvent pas demander à la BTA de prendre des responsabilités qu'elle ne peut assumer. La BTA préfère se limiter aux activités qu'elle est capable de mener, plutôt que de se livrer à une parodie de procédure. Elle risquerait autrement d'être jugée incompétente et superflue.

8 Transparence

L'équité de l'application de la réglementation repose sur la transparence. Le principe de transparence se traduit dans les faits par des décisions réglementaires prises de façon ouverte et objective, ce qui permet au régulateur d'expliquer le raisonnement qui sous-tend ses décisions et l'oblige à rendre compte de ses actions. La transparence est non seulement utile au public et à l'industrie soumise à la réglementation, mais aussi au régulateur. Celui-ci peut en effet obtenir des informations et consulter toutes les parties prenantes pour dégager un consensus politique autour de ses décisions. Le régulateur peut également justifier son action en citant les faits portés à sa connaissance et en avançant des arguments de poids pour démontrer que cette action sert l'intérêt général. La transparence met le régulateur à l'abri des accusations selon lesquelles il rendrait des décisions arbitraires, prises dans le plus grand secret, pour privilégier ses intérêts personnels ou une société en particulier.

8.1 Evolution de la transparence au Botswana

Le niveau de transparence dont peut se prévaloir la BTA est directement lié à la taille de ses effectifs, ce depuis sa création en 1996. Jusque récemment, la BTA a dû faire porter ses efforts sur les objectifs prioritaires de la nation d'accorder des licences à des opérateurs pour promouvoir la fourniture de services de télécommunications et défendre les intérêts des consommateurs. La transparence s'est de toute évidence développée au fur et à mesure que la BTA a recruté de nouveaux collaborateurs pour mettre en place de nouvelles procédures et

favoriser la prise de décisions. Cela fait peu de temps que la BTA dispose de ressources suffisantes lui permettant de tenir des audiences publiques, de faire paraître des communiqués de presse ou de publier d'autres annonces.

Par ailleurs, l'importance de la transparence est de plus en plus largement reconnue, ce qui est particulièrement vrai des consultations publiques. Comme le soulignait l'un des membres du Conseil de la BTA, le Botswana est trop petit pour ne pas être transparent. Les gens sont en contact les uns avec les autres et tout finit par se savoir. La BTA est donc parvenue à la conclusion qu'il était préférable d'informer directement le public de ses décisions plutôt que de laisser des sources extérieures s'en charger. En outre, la transparence participe à l'instauration de bonnes relations de travail entre les opérateurs et la BTA.

Cependant, la prise de décision échappe à toute règle, qu'il s'agisse de l'action des groupes de pression, des consultations publiques, des contacts *ex parte* ou encore de la publication des décisions. La BTA a déjà fait beaucoup pour permettre aux parties intéressées de faire connaître leurs avis sur des questions en cours, mais les réunions à caractère décisionnel restent fermées au public et aux titulaires de licences.

Certains opérateurs se sont déclarés intéressés par la possibilité de formuler des commentaires au sujet des octrois de licences, éventualité que la BTA doit considérer à la lumière des retards que cela pourrait occasionner. Cela étant, la BTA a été félicitée pour la transparence avec laquelle elle a procédé à l'octroi des licences GSM, y compris par la BTC qui n'a pourtant pas remporté le marché. L'initiative de la BTA de tenir une conférence de presse pour annoncer à quelles sociétés les licences GSM avaient été octroyées a également été saluée. Les futurs appels d'offres pourraient toutefois être encore plus ouverts, par exemple en rendant publiques les réunions de mise au point et d'ouverture des offres ainsi que la session du Conseil au cours de laquelle les licences sont attribuées.

8.2 Accès

L'un des moyens d'évaluer le niveau de transparence est de savoir si les sociétés, y compris les opérateurs, les groupes industriels ou le public peuvent facilement s'adresser à une

agence de réglementation pour soumettre leurs avis et leurs demandes.

A ce sujet, tous les représentants du secteur privé ont décerné une excellente note à la BTA. L'un d'eux a déclaré que la BTA avait une politique de «portes ouvertes» vis-à-vis du secteur privé, avis partagé par d'autres opérateurs. Les industriels ont le sentiment qu'ils peuvent prendre contact avec n'importe quel représentant de la BTA et que celui-ci manifesterait toujours un grand intérêt pour une nouvelle technologie. Les acteurs du marché ont également été invités à participer à des débats sur diverses questions. Un fournisseur de services Internet a souligné que le personnel de la BTA utilise fréquemment la messagerie électronique pour continuer à correspondre avec ses interlocuteurs. De plus, le monde des télécommunications botswanais étant petit, il arrive que des membres du secteur privé aient travaillé par le passé avec des agents de la BTA, dans d'autres administrations ou à la BTC, et qu'ils se connaissent donc déjà. Les acteurs du marché peuvent obtenir un rendez-vous privé avec un responsable de la BTA sans que la concurrence en soit informée, pratique qu'il faudra peut-être revoir si leur nombre augmente.

A chaque fois que des acteurs du marché sont invités à la BTA, ils sont reçus dans des salles de réunion prévues à cet effet, sortes d'anti-chambres des bureaux des responsables de la BTA. En raison des dossiers confidentiels que renferment les bureaux de la BTA, l'accès est strictement contrôlé. De cette façon, l'objectif de transparence ne donne lieu à aucune violation de la confidentialité.

8.3 Audiences publiques et commentaires

Tous les représentants du secteur privé se sont félicités d'avoir pu donner leur avis sur le projet de plan de fréquences national et d'avoir reçu pour consultation le document sur les principes de tarification. Pourtant, certains titulaires de licence ont déploré que la BTA n'ait pas encore tenu de séance publique sur l'octroi des licences, ni autorisé le public à faire connaître ses commentaires en la matière. Des opérateurs ont aussi reproché à la BTA de ne pas les avoir avisés à l'avance de l'octroi de nouvelles licences. Nombreux sont les opérateurs qui se sont plaints d'avoir appris, en lisant la presse, que des licences avaient été accordées à des fournisseurs de services Internet et à des

exploitants de passerelles internationales de communication de données. La BTA a également reporté la première audience publique qui devait porter sur la présentation des principes tarifaires en attendant une plus large mobilisation de la société civile, décision critiquée par l'opérateur historique. Alors que la BTC a déclaré être pénalisée par ce retard, la BTA a expliqué que l'approbation des nouveaux tarifs de la BTC dépendait de la BTC et d'elle seule (voir section 6.1).

Si les octrois de licences doivent être rendus publics, rien n'oblige la BTA à en faire de même pour les décisions en matière d'interconnexion. L'Autorité de réglementation a toutefois décidé de faire paraître, dans les grands journaux botswanais, sa décision relative à la fourniture de capacité louée afin que le public soit informé du différend. Les opérateurs ont salué cette initiative de publier l'intégralité de la décision ainsi que ses justifications. Cette pratique permet à tous les acteurs du marché, et pas uniquement aux parties directement concernées, de connaître la position et les motivations de la BTA et de voir si la décision est suivie d'effet. La publication des décisions réglementaires est donc le moyen pour chacun de savoir si ses droits sont respectés.

Mis à part le Président exécutif, la BTA n'a eu pendant deux ans qu'un seul juriste compétent pour rédiger les décisions de réglementation et formuler un avis sur leur publication. Depuis le recrutement de nouveaux avocats, la BTA est en mesure de faire connaître ses décisions plus largement. Elle a également un effectif suffisant à présent pour entreprendre une consultation publique sur la tarification et le plan de fréquences national. Avant cela, la BTA hésitait à s'engager dans la voie de l'ouverture par crainte de compromettre sa crédibilité en cas d'échec.

L'augmentation du nombre de communiqués de presse publiés par la BTA a coïncidé avec celle de son personnel.

Nombreux sont les acteurs du marché qui attendent avec impatience l'ouverture, maintenant imminente, du site web de la BTA, considérant que la transparence s'en trouvera encore améliorée. Ce site permettra de connaître les nouvelles licences proposées et les critères à remplir. Dans l'intervalle, ces informations sont diffusées dans la presse nationale.

Actuellement, les lettres de réclamation adressées par des entreprises en situation de concurrence ne sont pas rendues publiques, même si aucune disposition n'interdit à la BTA de le faire. Celle-ci pourrait envisager de publier les lettres, en supprimant tous les passages contenant des informations commerciales sensibles.

En vertu de la section 22 de la Loi, la BTA dispose de pouvoirs relativement larges pour exiger que des concurrents fournissent des informations. C'est ainsi que la BTA a demandé à la BTC et à sa filiale Botsnet, fournisseur de services Internet, de présenter leurs documents comptables pour s'assurer qu'elles tiennent une comptabilité séparée, comme l'exige la loi. Des sociétés en concurrence sont en droit de classer confidentielles certaines informations soumises à l'Autorité de réglementation. S'il est demandé à la BTA de traiter des données sous le sceau de la confidentialité, celle-ci évalue la recevabilité de la demande. Jusqu'à présent, la BTA n'a divulgué que des données commerciales concernant les volumes de clientèle, les tarifs et les plans marketing.

9 Relations entre la BTA et le MWTC

Bien que la BTA veille jalousement sur son indépendance structurelle et fonctionnelle, le Président exécutif de l'Autorité de réglementation et le Ministre des travaux publics, des transports et des communications (MWTC) entretiennent des relations cordiales et se consultent régulièrement. Ils travaillent de concert sur diverses questions dont l'élaboration de la politique. Le Président exécutif rencontre fréquemment le Ministre pour l'informer des activités de la BTA et lui rendre compte de l'évolution du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC). Lors de notre étude, les deux dirigeants s'étaient réunis pour discuter de la mise en place d'un programme de service universel et de la nécessité de définir une politique globale dans le domaine des TIC. Le Ministre a demandé à la BTA de préparer un rapport à ce sujet. Ce document pourrait être le point de départ d'une recommandation à l'intention du Gouvernement.

En dépit de l'ampleur des effectifs du MWTC, le Ministre ne dispose d'aucune équipe d'experts capables de le conseiller sur la politique à mener dans le domaine des télécommunications et des

TIC. Il s'en remet donc à la compétence de la BTA et à sa connaissance des questions nationales, régionales et internationales. Il compte en effet sur la BTA pour jouer un rôle consultatif et lui a déjà demandé de représenter le Botswana et le Ministère dans des forums internationaux consacrés aux TIC. C'est ainsi que la BTA siège en tant que représentant du Botswana aux réunions de l'UIT et du conseil de l'Organisation des télécommunications du Commonwealth (CTO). Le Président exécutif de la BTA informe le Ministre des résultats de sa participation à ces conférences et fait régulièrement le point des initiatives menées au Botswana en faveur de la libéralisation pour tenir le Gouvernement informé de l'avancement des travaux.

10 Rôle du Ministère

La politique des télécommunications est du ressort du MWTC. Faut-il rappeler que la Politique des télécommunications de 1995 et la Loi sur les télécommunications de 1996 ont vu le jour dans les bureaux du Ministère. Aujourd'hui, outre la réflexion qu'il a engagée en étroite collaboration avec la BTA sur les technologies de l'information et de la communication, le MWTC est chargé de concevoir une politique de service universel pour la nation botswanaise. De son côté, la BTA travaille également à l'élaboration d'un programme national de service universel qui devrait être financé à l'aide d'une partie de son excédent budgétaire (voir section 10.1).

Le Ministère des travaux publics, des transports et des communications (MWTC) est un mastodonte qui emploie environ 9 800 personnes, sans compter celles des cinq établissements parapublics placés sous sa tutelle¹⁹. Ce ministère est en charge des transports (ce qui inclut la construction et l'entretien des routes, l'aviation civile et le réseau ferré), des travaux publics, de la météorologie et des télécommunications. Le MWTC a été créé au moment de l'indépendance, conformément aux dispositions de la Constitution. Le Ministre est directement rattaché au Président.

10.1 Service universel

Actuellement, le Ministère joue un rôle majeur dans la réalisation du projet de service universel, financé par des subventions versées chaque

année à la BTC. Au début des années 90, la BTC a eu pour mission d'équiper tous les villages de 250 à 500 habitants d'au moins trois à sept lignes téléphoniques. Ces lignes devaient servir pour une cabine publique, le chef du village et son administration, l'école et s'il y avait lieu la clinique et l'établissement d'enseignement secondaire. Le Gouvernement a admis l'argument de la BTC qu'il n'était pas viable commercialement d'équiper de tels villages et a donc versé des subventions à l'opérateur pour développer l'infrastructure de ces petites enclaves rurales. La BTC est responsable de l'entretien de ces infrastructures.

La BTC soumet une liste de villages avec le taux de rendement estimé. Le MWTC présente ensuite un dossier au Ministère des finances, lequel décide des projets à financer. De cette façon, les bénéfices de la BTC sont réinjectés dans la fourniture de services de télécommunications à la population botswanaise. Du fait des ressources que le pays retire de l'exploitation minière, la BTC n'a jamais joué un rôle de «vache à lait» dans l'économie.

Le conseil de la BTA a reconnu la nécessité de créer un fonds de développement dédié au service universel afin de fournir des services aux consommateurs les plus démunis. La BTA a demandé à des consultants privés (PriceWatershouseCoopers Botswana) de la conseiller sur la meilleure façon d'élaborer un programme de service universel performant. Le Ministre du MWTC est d'avis que ce programme devrait être financé par l'excédent budgétaire de la BTA. Il considère par ailleurs que les opérateurs mobiles contribuent à désenclaver un nombre croissant de communautés. Les deux opérateurs GSM assurent de fait des couvertures qui vont bien au-delà des obligations spécifiées dans leurs licences.

10.2 Consultations du secteur privé

Le MWTC organise également des consultations avec le secteur privé. Il propose un forum permanent auquel participent le Ministère et tous les acteurs des télécommunications botswanaises. En outre, le Président dirige un conseil consultatif de haut rang qui regroupe tous les

ministres et qui accueille le secteur privé deux fois par an pour débattre de tous les sujets d'actualité. Le forum consultatif est l'occasion pour les représentants du secteur privé de faire part de leurs difficultés au MWTC. Si des questions restent en suspens, elles peuvent être soumises au conseil consultatif présidentiel. Lorsque les fournisseurs de services Internet ont rencontré des obstacles de la part de l'opérateur historique pour obtenir de la capacité, l'affaire a été traitée, du moins en partie, par le forum consultatif ministériel. En dernier ressort c'est toutefois la BTA qui a rendu une décision obligeant la BTC à fournir de la capacité louée à ces ISP, après avoir été officiellement saisie du dossier par ces derniers. Lorsque la BTC s'est plainte auprès du Ministre, celui-ci a fait savoir à l'opérateur historique que la décision de la BTA était conforme à la politique de libéralisation de la nation. La BTC a alors introduit un recours auprès de la Haute Cour pour annoncer ensuite qu'elle le retirait (voir section 6.2).

10.3 Procédure d'appel

Il peut être fait appel des décisions prises par la BTA en matière tarifaire en saisissant directement le MWTC, recours qui n'a encore jamais été exercé. Quant à toutes les autres décisions de la BTA, elles peuvent être contestées devant la Haute Cour.

10.4 Privatisation de la BTC

Le MWTC sera également appelé à jouer un rôle majeur dans la privatisation de la BTC, dès que celle-ci aura été décidée par le Gouvernement. Le Ministère des finances et de la planification du développement a défini la Politique de privatisation du Botswana en 2000, qui concerne plusieurs entreprises parapubliques dont la BTC et Air Botswana. Depuis, toutes les actions ont été suspendues dans l'attente de la création de l'Agence de privatisation. Plusieurs signes venant de hauts responsables laissent toutefois à penser que la privatisation aura bien lieu.

La semaine du 9 juillet 2001, le Président botswanais a déclaré qu'il était favorable à la privatisation de la BTC. Avant cela, le Ministre des finances avait annoncé que l'une des priorités serait de privatiser la BTC, et le Ministre du MWTC avait informé le Parlement que la privatisation de la BTC suivrait celle de

Air Botswana. Cependant, pour pouvoir privatiser la compagnie aérienne, véritable emblème national, le Gouvernement doit amender la Loi sur Air Botswana et mettre en place l'Agence pour la privatisation et l'évaluation des entreprises publiques (*Public Enterprise and Evaluation Privatization Agency*, PEEPA). Après l'étude menée pour le présent rapport, le Conseil et le Président exécutif de la PEEPA ont été nommés, ce qui marque une avancée certaine vers la privatisation de la BTC. Parallèlement, la BTC a fait savoir qu'elle était favorable à la privatisation et qu'elle étudiait plusieurs options. Lors de la préparation du présent rapport, l'opérateur historique a indiqué qu'il était partisan d'un partenariat stratégique.

La BTA prépare actuellement un cahier des charges pour recruter un consultant qui devra étudier la possibilité d'ouvrir le marché à un second opérateur de téléphonie fixe. Aux termes de la Loi sur les télécommunications de 1996, la BTA a tout pouvoir pour octroyer une seconde licence, mais elle veut préalablement s'assurer qu'elle maîtrise toutes les implications de l'arrivée d'un second opérateur de téléphonie fixe, notamment en matière de rééquilibrage tarifaire.

Le Ministre estime que le monopole de la BTC sur les services téléphoniques fixes continuera pendant un temps. Il craint de fait que le second opérateur n'étende pas ses services aux zones rurales mal desservies ou non desservies et ne s'intéresse qu'aux clients les plus solvables. A son avis dans un pays aussi faiblement peuplé que le Botswana, une mesure incitative telle qu'une période d'exclusivité pourrait permettre de remplir les objectifs de service universel.

10.5 Relations entre le Ministère et la BTC

Il était d'usage par le passé que le Secrétaire permanent du Ministère des travaux publics, des transports et des communications occupe la fonction de président du Conseil de la BTC. Aujourd'hui, le Secrétaire permanent adjoint du MWTC siège au Conseil de la BTC et le Président de l'entreprise n'émane plus du Ministère.

11 Indépendance structurelle de la BTA

La BTA est structurellement et financièrement indépendante du MWTC. Autonome dès sa création et dans son fonctionnement par rapport à l'opérateur historique et au Ministère, la BTA est propriétaire des tout nouveaux bureaux qu'elle a fait construire et entièrement financés. En outre, elle prépare, approuve et finance son budget et décide seule de la gestion de ses ressources humaines (voir section 4.3).

La BTA semble également échapper à toute influence politique. Rien dans les textes, ni dans la pratique n'oblige la BTA à faire part de ses décisions au Ministre avant de les rendre. Si le Ministre nomme les membres du Conseil de la BTA et peut les révoquer pour motif valable, ce qui suppose un certain degré d'allégeance des responsables de l'Autorité de réglementation, aucun élément ne permet de penser que le Ministre ait déjà tenté d'influer sur leurs décisions. Dans le cadre de notre étude, le Ministre a confirmé qu'il n'avait aucun droit de regard sur les décisions de la BTA en matière d'octroi de licences. De fait, le Ministère n'a pas cherché à infléchir la décision de la BTA d'octroyer les deux licences GSM à des nouveaux venus sur le marché, même lorsque l'opérateur historique – qui est sous la tutelle du MWTC – s'est adressé à lui pour se plaindre d'avoir été privé d'un segment de marché vital. La décision n'a pas non plus été annulée parce que le consortium de l'opérateur historique a saisi les plus hautes instances gouvernementales ou parce que des attaques mesquines ont été portées dans la presse contre le Président exécutif de la BTA.

De même, le Ministre à qui l'on a demandé si le Botswana envisageait d'accorder des licences à des opérateurs mobiles de troisième génération ou d'autoriser des opérateurs de réseaux VoIP, a répondu que ces deux questions étaient du ressort exclusif de la BTA. Les propos de la BTA selon lesquels l'Autorité de réglementation prend seule ses décisions ont été confirmés par le Ministre et les représentants du secteur privé. D'ailleurs les opérateurs qui ont le droit, en vertu de la Loi sur les télécommunications de 1996, de faire appel des décisions de la BTA en matière tarifaire, ne l'ont jamais fait. L'opérateur historique a eu l'occasion de s'entretenir avec le Ministre d'une décision prise à ce sujet par la BTA, mais n'a engagé aucune procédure officielle.

12 Projets de structure institutionnelle

La Politique de privatisation prévoit l'élaboration d'une loi sur la concurrence et la création d'une autorité de réglementation fédératrice ou multisectorielle pour la supervision de tous les monopoles privatisés. Cette mesure pourrait à terme mettre en cause l'existence même de la BTA. Toutefois, comme cela a été mentionné plus haut, le processus de privatisation est interrompu. Par ailleurs, le Botswana ne s'est doté d'aucune loi sur la concurrence – même si le Ministère du commerce, de l'industrie, de la nature et du tourisme en rédige une actuellement – et n'a pris aucune mesure pour créer l'autorité de réglementation multisectorielle qui est recommandée.

Le Ministre des travaux publics, des transports et des communications soutient l'idée d'un organe de réglementation multisectorielle qui réglementerait toutes les formes de transport, ce qui à son sens englobe les services aériens, les réseaux ferré et routier, les télécommunications et les services postaux. Le Président exécutif est vigoureusement opposé à ce que la BTA soit absorbée dans une autorité de réglementation globale et a fait savoir qu'il était prêt à militer contre un tel projet. Il estime que la BTA est un succès et ne voudrait pas que cette réussite soit compromise, même s'il conçoit d'élargir les compétences de la BTA aux services postaux qui, de son point de vue, relèvent des communications. Ne croyant pas à l'efficacité d'un organe de réglementation multisectorielle, le Président exécutif de la BTA défend le point de vue que tous les secteurs spécifiques connaissant des situations similaires devraient être réglementés par une autorité de réglementation spécialisée.

En outre, le Ministre et le Président exécutif de la BTA jugent tous deux que les fonctions du tout nouveau Conseil national de la radiodiffusion et celles de la BTA devraient fusionner et que le Botswana s'orientera vers une convergence des instances de réglementation responsables des télécommunications, des technologies de l'information et de la radiodiffusion, comme cela se passe à l'échelon international.

Par ailleurs, les technologies de l'information et de la communication (TIC) relèvent de deux ministères. Le MWTC est chargé des télécom

munications. Le Bureau national de l'informatique, responsable de toute la maintenance informatique de l'administration (notamment des données servant à l'établissement des paies des fonctionnaires) et le Centre des technologies du Botswana, en charge de la recherche, sont rattachés au Ministère des finances. Il est intéressant de noter que le Ministre du MWTC, M. David Magang, a placé ces deux organismes sous la responsabilité du Ministère des finances lorsque lui-même y travaillait et qu'il propose à présent de confier les TIC au MWTC.

Certains établissements parapublics ont demandé la création d'un comité dédié aux TIC qui regrouperait le Centre des technologies du Botswana, le Bureau national de l'informatique et la BTA. La Communauté pour le développement de l'Afrique australe (*Southern Africa Development Community*, SADC), organisation composée de 14 Etats Membres dont le Botswana, milite également en faveur de l'adoption d'une politique globale par le Botswana. En novembre 2000, les ministres des communications de la SADC ont approuvé des directives pour une politique dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. Le MWTC et la BTA travaillent tous deux à définir un cadre national pour cette politique.

13 Propositions de changements à apporter à la Loi et aux Règlements sur les télécommunications

La BTA procède actuellement à un nouvel examen de la Loi et des Règlements sur les télécommunications à la lumière de son expérience et des tendances régionales. Elle a préconisé plusieurs changements majeurs dont certains ont été mentionnés plus haut.

La BTA a également proposé que la Loi sur les télécommunications définisse les opérateurs qui ont une obligation d'interconnexion et l'autorise à décider si une entité a une telle obligation. A l'heure actuelle, la BTA peut simplement faire valoir le pouvoir plus général dont elle dispose et qui lui permet d'encourager la concurrence. Si la Loi était amendée de façon à clarifier l'obligation d'interconnexion, l'interconnexion proprement dite ne serait plus un obstacle à la délivrance d'une licence. D'après les textes, un opérateur potentiel ne peut obtenir de licence

sans avoir reçu au préalable une autorisation d'interconnexion de la part d'un autre opérateur. L'autorisation est donc indispensable à tout nouvel arrivant sur le marché, ce qui ne serait plus le cas si l'obligation d'interconnexion était clairement spécifiée.

De même, la Loi autorise la BTA à réglementer les tarifs pour les services locaux, nationaux et mobiles, mais pas pour les lignes louées. L'Autorité de réglementation veut donc lever cette ambiguïté pour qu'il ne fasse aucun doute qu'elle est aussi habilitée à intervenir dans ce domaine, ce qui est crucial pour les fournisseurs de services Internet. Si la BTA a des pouvoirs étendus pour favoriser la concurrence, elle souhaiterait être pleinement mandatée pour fixer les tarifs de tous les services.

La Loi sur les télécommunications ne prévoit aucune obligation de service public, comme cela a déjà été expliqué. A l'heure actuelle, la BTA œuvre pour le service et l'accès universels en exigeant des opérateurs, par le biais des conditions qui assortissent leurs licences, qu'ils assurent une couverture des zones non desservies et des services d'utilité collective. L'Autorité de réglementation vise à ce que la Loi soit amendée pour que le service universel fasse partie de son domaine de compétence.

14 Meilleures pratiques et défis

De l'expérience du Botswana se dégagent un ensemble de meilleures pratiques qui pourraient servir de modèles à d'autres pays, ainsi que des défis que le pays voudra vraisemblablement relever à l'avenir. Ces deux aspects sont abordés ci-après.

14.1 Meilleures pratiques

Au niveau national

- Consultation publique qui a précédé le programme de réforme nationale du secteur des télécommunications.
- Séquençage de la réforme sectorielle, avec tout d'abord la définition de la Politique des télécommunications de laquelle a ensuite été directement dérivée la Loi sur les télécommunications, puis la création d'une

instance de réglementation et enfin l'octroi de licences à des opérateurs concurrentiels.

- Pleins pouvoirs donnés à la BTA pour l'octroi des licences et aucune intervention de l'Etat visant à infléchir ses décisions en la matière.
- Mise au point d'un programme de service/accès universels.

Au niveau de la BTA

- Volonté de respecter strictement les procédures légales dans la mise en application de son mandat.
- Pleins pouvoirs pour décider quels services doivent faire l'objet d'une licence, combien de licences doivent être octroyées et à quels opérateurs.
- Totale indépendance financière par rapport à l'Etat, ce qui garantit la neutralité des décisions prises en matière de réglementation.
- Structure organisationnelle adaptée aux conditions du marché.
- Pleins pouvoirs en ce qui concerne le recrutement et les conditions de rémunération.
- Embauches en fonction de l'évolution des besoins.
- Soutien sans faille à la formation du personnel.
- Commandement charismatique de la part du Président exécutif, qui allie audace, confiance et efficacité au profit de la BTA.
- Définition claire des priorités et respect de ces priorités.
- Approche pragmatique consistant à s'engager uniquement dans les activités que l'Autorité de réglementation peut en toute confiance mener à bien parce qu'elle dispose des compétences et des ressources nécessaires.
- Souplesse permettant d'assumer de nouvelles responsabilités au fur et à mesure que l'Autorité de réglementation renforce ses capacités.

14.2 Défis

Au niveau national

- Définir une politique globale dans le domaine des TIC ainsi qu'un cadre réglementaire.

- Parvenir à une décision sur l'avenir de la BTA, notamment pour déterminer si elle assumera l'entière responsabilité des questions de radiodiffusion ou si elle passera sous la houlette d'un organe de réglementation multisectorielle.
- Privatiser la BTC.
- Améliorer la diffusion d'Internet et développer les contenus locaux.

Au niveau de la BTA

- Améliorer la transparence au fur et à mesure de l'augmentation des ressources humaines, notamment:
 - en établissant un code de règles précisant tous les aspects de la prise de décision, depuis l'action des groupes de pression aux consultations publiques en passant par les contacts *ex parte* et la publication des décisions;
 - en tenant des audiences publiques;
 - en ouvrant au public les réunions au cours desquelles des décisions sont prises;
 - en améliorant les consultations publiques, de façon à prendre en compte les commentaires sur les octrois de licences et à favoriser l'implication des consommateurs et de la société civile dans son ensemble;
 - en ouvrant un site web pour encore plus de transparence.
- Déterminer si l'Autorité de réglementation doit protéger les consommateurs contre un manque de qualité éventuel des services VoIP ou les laisser faire leur propre choix.
- Mettre au point un programme de service universel adapté à un marché concurrentiel.
- Achever le rééquilibrage tarifaire.
- Définir des spécifications de qualité de service, ainsi que des procédures de mise en œuvre et de surveillance.
- Consacrer les ressources humaines et matérielles nécessaires à la surveillance de la qualité de service.
- Achever le plan de fréquences national.

- Atteindre l'objectif qui est de promouvoir les droits des consommateurs notamment par une sensibilisation du public.
- Convaincre le Gouvernement d'apporter au cadre légal botswanais tous les changements préconisés par la BTA et exposés dans le présent rapport.
- Prendre l'initiative d'aider l'industrie à se propulser dans l'avenir.

14.3 Conclusions

Parmi les meilleures pratiques que révèle l'expérience du Botswana, certaines – comme la mise en place de la réforme sectorielle, le développement progressif de la structure de la BTA et les décisions prises pour permettre un certain niveau de concurrence sur le marché – peuvent s'avérer très utiles pour les petits pays dont les ressources sont relativement limitées et la pénétration des télécommunications encore faible. D'un point de vue plus global, le Botswana est également un modèle à plusieurs titres. L'Autorité de réglementation a réussi à acquérir une grande indépendance vis-à-vis de l'Etat qui, comme on l'a vu, s'abstient d'intervenir dans ses activités. Le pouvoir quasi total de la BTA d'octroyer des licences aux opérateurs et sa capacité d'autofinancement peuvent aussi servir de modèle à l'échelon international. Enfin, la BTA montre ce qu'il est possible de réaliser en inscrivant la mission de réglementation dans le strict respect des procédures légales.

Le Botswana a su créer un environnement réglementaire adapté à ses spécificités, tout en respectant les priorités qu'il s'était fixées lors du lancement de la réforme sectorielle. La première priorité a été d'améliorer le niveau et la qualité des services de télécommunications de base fournis à la population. Les efforts déployés dans ce sens ont incontestablement porté leurs fruits. Plus de 10% de la population a désormais accès à des services de téléphonie fixe et 16% est abonnée aux services de l'un des opérateurs cellulaires mobiles. Si le Botswana a atteint son objectif, c'est grâce au soutien sans faille que les plus hautes instances gouvernementales ont apporté à la réforme sectorielle et aux pouvoirs dont a été doté cet organe de réglementation efficace et indépendant qui a pu établir un cadre réglementaire favorable à la concurrence et à l'innovation.

A de nombreuses occasions, le Botswana aurait pu reconsidérer la décision qu'il avait prise en 1996 de s'engager dans la voie de la réforme sectorielle, mais il n'a jamais fait machine arrière. Le regard de la Nation botswanaise est résolument tourné vers l'avenir.

Nombreux, bien sûr, seront les obstacles et les défis à surmonter, le tout premier étant que le Botswana réussisse à s'intégrer dans le monde des technologies de l'information et de la communication. Restera aussi à résoudre plusieurs points fondamentaux comme l'accès à Internet, la téléphonie vocale sur Internet, ainsi que la structure future et la continuité de la BTA. Si le Botswana sait faire preuve de la même détermination, des mêmes compétences et du même engagement que lors de la phase initiale de la réforme sectorielle, il relèvera ces défis avec succès et sera mieux armé demain.

15 Association des instances de réglementation des télécommunications de l'Afrique australe (TRASA)

La TRASA regroupe les instances nationales de réglementation des télécommunications des 14 pays qui composent la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC, *Southern Africa Development Community*)²⁰. Cette association est née le 15 septembre 1997 lorsque les organes de réglementation de ces pays se sont rencontrés à Dar-es-Salaam en Tanzanie. Cinq nations ont convenu officiellement de créer la TRASA et d'approuver sa constitution, laquelle devait être ratifiée par six nations pour entrer en vigueur. Cela s'est produit le 22 avril 1998 lorsque la Namibie a ratifié la constitution. Le Botswana, le Mozambique, la Namibie, la République sudafricaine, la Tanzanie et la Zambie sont les membres fondateurs de la TRASA.

15.1 Création de la TRASA

Plusieurs facteurs ont concouru à la création de la TRASA. Le premier d'entre eux a été la volonté politique des Etats Membres de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC) d'instaurer une zone de libre-échange pour offrir aux investisseurs potentiels un environnement plus stable et plus attractif dans cette région.

Encadré 6: Qu'est-ce que la TRASA?

Perspectives: Devenir un modèle en tant qu'association de réglementation, au travers de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques et de règlements harmonisés, pour assurer un service universel et le développement durable des télécommunications dans un contexte d'investissement favorable.

Mission: Considérant que l'accès aux télécommunications est un droit élémentaire et désireuse de faire de ce droit une réalité, la TRASA entend jouer un rôle catalyseur auprès des régulateurs et des décideurs de la région, en proposant des modèles fiables et harmonisés de réglementations et de politiques, qui doivent permettre de développer l'industrie des télécommunications dans des conditions économiques attractives et pérennes. La TRASA veut aussi se faire le porte-parole de ses membres en œuvrant pour l'essor et la promotion de la région.

Buts et objectifs, tels que définis dans la constitution:

- Coordonner les questions réglementaires et permettre l'échange d'idées, de vues et d'expériences sur tous les aspects de la réglementation du secteur des télécommunications en Afrique australe.
- Promouvoir la création et l'exploitation de réseaux et de services de télécommunications efficaces, adaptés et rentables en Afrique australe, dans le but de répondre aux divers besoins des consommateurs, tout en garantissant leur viabilité économique.
- Favoriser une approche commune des questions réglementaires.
- Optimiser l'utilisation des ressources limitées dans certains domaines spécifiques des télécommunications.

Création: 1998.

Texte fondateur: Constitution de la TRASA.

Membres: régulateurs (11) et observateurs (3) des 14 pays de la SADC.

Droit de vote: accordé aux pays dotés d'un organe de réglementation des télécommunications autonome.

Organe directeur: Assemblée générale annuelle.

Comités de travail: cinq comités, chacun composé d'un Président et d'un Vice-Président représentant deux pays et chargé de définir des directives.

Secrétariat exécutif: trois membres (Président, Vice-Président et Trésorier) plus l'hôte du secrétariat.

Secrétariat: situé actuellement au Botswana et employant trois personnes à temps partiel.

Contribution des membres: 7 500 USD par an (l'objectif étant d'atteindre 10 000 USD pour 2005).

Financement: contributions des membres et aides internationales (UIT et programme RAPID de l'agence USAID).

Documents de travail: programme d'action pour 1999-2001, plan stratégique pour 2000-2005 et autres programmes.



Anciennement dénommée la Conférence sur la coordination du développement de l'Afrique australe (SADCC), la SADC a été fondée en 1980 à l'initiative du premier président botswanais, M. Seretse Khama, pour contrer le régime de l'apartheid en République sud-africaine. C'est sans doute la raison pour laquelle la SADC a été présidée de 1980 à 1996 par un représentant du Botswana. Les Etats Membres de la SADC ont compris que leurs pays, trop petits, n'auraient pas séparément la capacité d'attirer les capitaux nécessaires au développement de la région, alors qu'une entité régionale serait, elle, capable de créer un marché

suffisamment large et attractif pour des investisseurs publics et privés. En dehors de cette volonté politique régionale, plusieurs personnalités marquantes ont donné une impulsion à la création de la TRASA.

La Déclaration de Lusaka du 1^{er} avril 1980, qui est le texte fondateur de la SADCC²¹, a fait des transports et des télécommunications un objectif prioritaire. Cette déclaration dispose que:

«Sans la création d'un système de transports et de télécommunications approprié, aucun autre domaine de coopération n'est envisageable. Nous décidons en conséquence de créer la

Commission des transports et des télécommunications de l'Afrique australe pour coordonner l'utilisation des systèmes existants, ainsi que la planification et le financement d'infrastructures nouvelles.»

Fondée en juillet 1981, la Commission des transports et des télécommunications de l'Afrique australe (*Southern Africa Transport and Communications Commission*, SATCC) a depuis mis en place plusieurs commissions pour favoriser le développement d'autres secteurs, comme celui des ressources en eau et de l'électricité. Chaque commission dispose d'une unité technique (TU) rassemblant des experts recrutés en Afrique australe. L'unité technique de la SATCC (SATCC-TU) est chargée, entre autres choses, de veiller au respect des obligations définies par la SATCC dans le domaine des transports et des télécommunications.

En 1996, l'Agence américaine pour le développement international (*United States Agency for International Development*, USAID) a financé le programme régional de restructuration des télécommunications (*Regional Telecommunication Restructuring Program*, RTRP) dont l'objectif initial était d'aider les pays de la SADC à privatiser les opérateurs publics de télécommunications. Les responsables du RTRP ont compris qu'il fallait pour cela que les pays adoptent des politiques et des lois en conséquence et se dotent d'une autorité de réglementation. Suite à un contrat passé avec Price Waterhouse (aujourd'hui Price Waterhouse Coopers), le projet RTRP a été placé sous la responsabilité de M. Brian Goulden, ancien dirigeant de British Telecom.

Les questions réglementaires ont d'abord été abordées dans le cadre de discussions avec les Administrations des télécommunications de l'Afrique australe (*Southern African Telecommunications Administrations*, SATA), organisme réunissant 11 opérateurs publics. Price Waterhouse a ensuite associé à ces discussions des pays comme la Tanzanie et la Zambie, qui avaient déjà une autorité de réglementation distincte de l'opérateur historique. La SATCC-TU a également tenu à inclure les organes de réglementation dans le processus afin que les opérateurs, cibles de la réglementation, ne soient pas directement impliqués dans la création de ces instances. A la 16^e conférence des SATA en 1996, les membres ont recommandé la mise en place d'un forum dédié aux régulateurs de l'Afrique australe. La séparation officielle entre

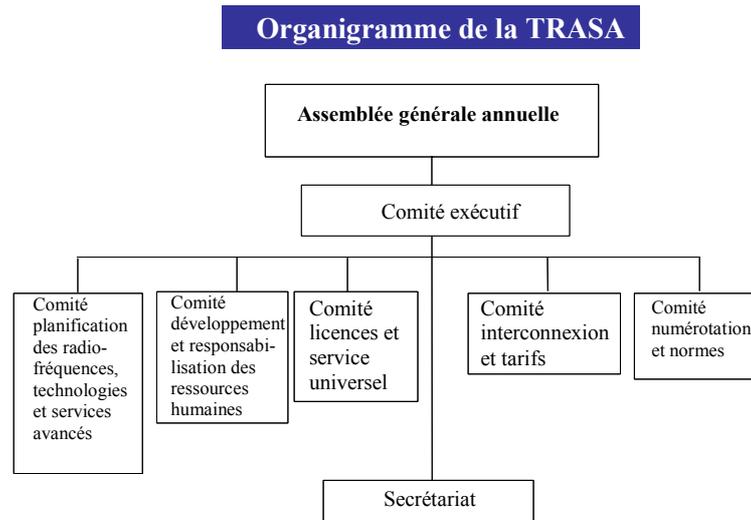
les régulateurs et les administrations SATA a pris effet en 1997.

Toujours en 1996, la SADC a adopté le Protocole sur les transports, les télécommunications et la météorologie duquel la TRASA a tiré son mandat. Ce Protocole vise à développer des réseaux de télécommunications nationaux pour la fourniture de services fiables, efficaces et abordables et à favoriser une harmonisation régionale et des possibilités de connexion au profit du développement économique et social. Il est aussi à l'origine de l'idée d'un modèle de législation et de politique régionales en matière de télécommunications. De ce Protocole est aussi né le concept d'une institution régionale, telle qu'une association des instances de réglementation.

A la même époque, quelques grands noms de la réglementation en Afrique australe, dont M. Lekaukau de la BTA, ont milité pour la création d'une association régionale d'instances de réglementation. Finalement, les membres de la SADC sont convenus de donner naissance à une organisation distincte des SATA. Ils sont partis de la constitution de l'Association nord-américaine NARUC (*National Association of Regulatory Utility Commissioners*) pour rédiger le texte fondateur de la future Association des instances de réglementation de l'Afrique australe (*Telecommunication Regulators' Association of Southern Africa*, TRASA). La TRASA a vu officiellement le jour en septembre 1997.

En juillet 1997, au cours d'un symposium ministériel de la SATCC, sept pays ont demandé l'aide du RTRP pour mettre sur pied un modèle de législation et de politique. Le RTRP, par l'intermédiaire de Price Waterhouse, a fait appel au cabinet d'avocats Latham & Watkins de Washington, D.C. pour préparer un projet dans ce sens. Après la création de la TRASA en septembre 1997, les membres de la SATCC ont poursuivi les travaux en organisant des groupes de réflexion et des ateliers présidés par M. Lekaukau. Ils ont modifié et révisé les projets soumis par Latham & Watkins. L'UIT, qui a participé à ces réunions préparatoires, a également contribué à façonner ces modèles de législation et de politique. Un comité réunissant les ministres des télécommunications de la SADC a approuvé en juin 1998 la politique des télécommunications et le projet de loi sur les télécommunications proposés.

Figure 7 – Organigramme de la TRASA



Ces modèles ont pour but de favoriser une harmonisation régionale du cadre réglementaire des télécommunications, de façon à instaurer un marché régional attrayant et stable pour des investisseurs potentiels, ce qui est l'objectif de la SADC. La TRASA, fondée par les Etats Membres de la SADC, est à la fois l'émanation et l'instrument de cette volonté. La SADC veut maintenant devenir une région de libre échange avec des pratiques harmonisées et sans entrave au commerce, à l'image de l'Union européenne.

La TRASA continue d'harmoniser les politiques et les meilleures pratiques dans le domaine des télécommunications. Elle coordonne et communique des recommandations aux structures de la SADC chargées de la politique, dont la SATCC. Elle organise des réunions et des ateliers pour des échanges informels sur les meilleures pratiques. Elle impulse en outre l'élaboration de directives et de règlements types. Par le biais de programmes de formation communs, la TRASA aide ses membres à élargir leurs compétences. Certaines des réalisations de la TRASA sont présentées dans la section 15.3.

15.2 Structure, financement et soutiens de la TRASA

En vertu de la constitution de la TRASA, l'Assemblée générale annuelle est l'autorité de

réglementation la plus élevée. La constitution a été amendée en septembre 2001 pour que le Comité exécutif soit composé de quatre membres: un Président, deux Vice-Présidents et l'hôte du secrétariat de la TRASA, qui est à la fois membre *ex officio* et trésorier. Les trois premiers sont élus par les différents Etats Membres de la SADC pour une durée d'un an, avec deux mandats consécutifs maximums. Cette limite ne s'applique pas à l'hôte du secrétariat.

L'Association compte actuellement cinq comités qui s'occupent de l'octroi des licences et du service universel, de l'interconnexion et des tarifs (y compris la concurrence), de la numérotation et des normes, du développement et de la responsabilisation des ressources humaines, ainsi que de la planification des radiofréquences, des technologies et des services avancés. Chaque comité est chargé de définir des directives en matière de réglementation pour les soumettre à l'approbation de tous les membres et est dirigé par un Président et un Vice-Président représentant chacun un pays différent.

La coutume veut que le Président nommé pour un nouveau mandat après approbation de l'assemblée générale annuelle soit un représentant du pays hôte de ladite assemblée. La Zambie, qui a accueilli l'Assemblée en

septembre 2001, l'a présidée l'année suivante, avec le Lesotho à la vice-présidence et le Botswana (hôte du secrétariat) à la fonction de trésorier.

En vertu de la constitution de la TRASA, de nouvelles instances de réglementation de la SADC peuvent devenir membre de l'Association après approbation de leur demande d'adhésion par l'assemblée générale annuelle. Les ministères des Etats qui ne disposent pas encore d'organe de réglementation autonome siègent en qualité d'observateurs. A ce titre, ils bénéficient des mêmes droits et obligations que les autres membres, mais n'ont pas de droit de vote.

La SATCC-TU a fait office de secrétariat de la TRASA pendant près de quatre ans. Le RTRP a intégralement financé la TRASA de 1996 à novembre 1998. Ensuite, les membres de l'Association ont commencé à financer leurs activités conjointement avec le RTRP. A partir de 1998, chaque membre de la TRASA a versé une contribution annuelle de 5 000 USD. En 2001, cette contribution a été portée à 7 500 USD. Elle devrait augmenter de 2 500 USD en 2002 et atteindre 15 000 USD d'ici 2005.

L'UIT a financé la mission du responsable du programme de la TRASA, chef du secrétariat, d'octobre 1999 à septembre 2000 et a offert des aides pour la participation aux ateliers de la TRASA. En outre, l'UIT est conviée à prendre part à des réunions de la TRASA et associe cette dernière à bon nombre de ses activités en Afrique.

La TRASA continue de travailler étroitement avec le Programme d'activité régionale pour la promotion de l'intégration par le dialogue et la mise en œuvre de politiques (*Regional Activity to Promote Integration Through Dialogue and Policy Implementation*, RAPID) financé par l'agence USAID qui a fait suite au RTRP. USAID a assuré le financement du secrétariat de la TRASA d'octobre 2000 à mars 2001. Le programme RAPID s'est engagé à aider la TRASA à préparer des directives réglementaires. En outre, la TRASA poursuit ses consultations avec les opérateurs par l'intermédiaire des SATA. La TRASA demande aux administrations de formuler des commentaires sur ses projets de directives et les invite à participer à certains ateliers. L'Association a

également reçu le soutien de la Commission fédérale des télécommunications (*Federal Communications Commission*, FCC) des Etats-Unis. La FCC a pris part à plusieurs réunions et ateliers importants de la TRASA et lui assure un soutien en ressources humaines. L'ancien président de la FCC, M. William Kennard, a été l'un des orateurs de marque de l'Assemblée générale annuelle qui s'est tenue à Gaborone en 1999 et au cours de laquelle le programme d'action de la TRASA a été adopté. La TRASA collabore aussi avec l'Organisation des télécommunications du Commonwealth (CTO), qui contribue au financement de certains programmes par l'intermédiaire du Département pour le développement international du Royaume-Uni et son programme de lutte contre le fossé numérique (*Digital Divide*), de la African Connection et de l'Union africaine des télécommunications (*African Telecommunications Union*, ATU).

En plus du concours d'autres organisations, la TRASA envisage de développer des activités pour dégager à terme des recettes ou encore d'effectuer des placements. L'assemblée générale annuelle a convenu de commercialiser ses directives pour l'aider à financer ses activités.

La BTA a commencé à assurer le secrétariat de la TRASA au printemps 2001 et a pourvu pour un an le poste de responsable de programme, qui est assisté d'un analyste de marché confirmé et d'un secrétaire/assistant administratif de la BTA. Ces employés de l'Autorité de réglementation consacrent 60 à 80% de leur temps à la TRASA. La BTA, en qualité de trésorier, tient également la comptabilité de l'Association. L'agence USAID a accepté de prendre à sa charge la mission d'un économiste/analyste senior pour une durée de 18 mois. Après une procédure de sélection, la TRASA a nommé à ce poste un ressortissant botswanais qui devrait prendre ses fonctions en novembre 2001.

15.3 Réalisations de la TRASA

Pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés, la TRASA met en place des programmes et plans d'action, comme celui qu'elle a adopté en avril 1999 pour la période 1999-2001. Ce programme définit un ensemble de stratégies et d'actions spécifiques, avec des échéances pour les

objectifs prioritaires. Il prévoit, entre autres, d'encourager et de soutenir la création et le fonctionnement d'instances de réglementation autonomes dans la région de la SADC, ainsi que l'élaboration de modèles de politiques et de directives.

A la création de la TRASA, seuls neuf des 14 Etats Membres de la SADC avaient leur propre autorité de réglementation. Aujourd'hui ils sont au nombre de 11²². La TRASA veille à ce que tous les Etats Membres de la SADC calquent leurs politiques et législations nationales sur les deux modèles établis par la Communauté, ce que plusieurs ont déjà fait. La TRASA a également réussi à adopter une série de directives, initiative qui devrait être étendue dans le cadre du programme d'action aux domaines de l'interconnexion et des tarifs, de la numérotation et des normes, de l'octroi des licences et du service universel, du développement des ressources humaines, ainsi que de la planification des fréquences radio, des technologies et des services avancés.

Aidés du secrétariat, les comités de la TRASA sont chargés de rédiger ces directives. Chaque comité se compose d'un Président et d'un Vice-Président représentant chacun un pays différent. A titre d'exemple, la présidence du comité responsable des licences et du service universel est assurée par le Botswana et la vice-présidence par le Swaziland.

Chaque comité entreprend un étude dans le domaine qui est le sien et fait généralement appel pour cela à un consultant. Se tient ensuite une réunion de travail au cours de laquelle le projet de directives est débattu par les représentants des pays membres et modifié si nécessaire par le consultant. Une fois approuvées par l'Assemblée générale annuelle de la TRASA, les directives sont visées par la Commission des télécommunications et le Comité directeur de la SATCC, avant d'être soumises pour approbation aux ministres des transports et des communications de la SADC. La TRASA a mis au point des directives sur l'interconnexion et les tarifs que le Conseil des ministres de la SATCC a approuvées le 3 novembre 2000 sous le titre de *Directives et règlements de la SADC en matière d'interconnexion et de tarifs*.

La TRASA se consacre à présent aux directives sur le service universel et l'octroi des licences qui devraient être terminées en décembre 2001 en vue de leur approbation en temps utile par l'Assemblée générale annuelle. La SADC a prévu dans ses directives de rendre l'interconnexion obligatoire et a défini des délais pour les négociations, une tarification fondée sur les coûts, le dégroupage des services, des clauses non discriminatoires et la publication desdites clauses, l'intervention de l'organe de réglementation en cas d'arbitrage et l'approbation des accords d'interconnexion.

Les directives relatives à la tarification visent à garantir un équilibre entre les intérêts des opérateurs et ceux des consommateurs. Pour ce faire, il est prévu de faire approuver les tarifs appliqués aux utilisateurs finals par l'organe de réglementation, d'assurer la transparence par une facturation détaillée, de pratiquer une tarification non discriminatoire, de veiller au rééquilibrage des tarifs, d'accorder des remises aux consommateurs en cas de qualité insuffisante ou d'interruption de service et d'établir une procédure pour le règlement des différends.

La TRASA est également à l'origine du plan de bandes de fréquences régional de la SADC. Ce plan traite de l'utilisation optimisée du spectre radioélectrique, des économies d'échelle permises par l'intégration régionale, de la disponibilité du spectre pour de nouveaux services et des aspects transfrontaliers.

Avec l'aide de l'UIT, la TRASA a entrepris une étude pour déterminer si les télédifuseurs et les opérateurs de télécommunications pourraient partager la bande de 806-862 MHz en vue d'utiliser le spectre pour des boucles locales sans fil et des services mobiles dans la région. A la différence de l'analogique, la technologie numérique employée à présent pour la télédiffusion devrait permettre une utilisation du spectre plus efficace et libérer ainsi des ressources pour les services de télécommunications. Le comité en charge de ce dossier examine actuellement les recommandations contenues dans le rapport faisant suite à cette étude.

D'autres travaux prévus dans le programme d'action pour 1999-2001 doivent encore être réalisés. En septembre 2000, la TRASA a adopté un plan stratégique pour 2000-2005 qui inclut un plan d'action et annonce la poursuite du

développement de l'Association. Les actions du programme antérieur qui restaient en suspens ont été intégrées dans ce plan stratégique (voir Annexe A, Plan d'action conformément au plan stratégique pour 2000-2005).

15.4 Actions globales à mener

La TRASA participe au Symposium sur le développement destiné aux régulateurs et au Forum sur la réglementation des télécommunications en Afrique, tous deux proposés par l'UIT. Au cours du tout dernier Forum africain qui s'est tenu en septembre 2001 et auquel ont aussi pris part des Etats arabes, il a été décidé de créer le Réseau africain des instances de

réglementation des télécommunications, avec la participation de la TRASA.

En outre, la TRASA a été invitée par d'autres régions souhaitant établir une coopération similaire entre régulateurs à présenter son modèle. Elle a pu fournir des informations à des équipes régionales notamment dans le cadre des séminaires organisés par la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), qui ont débouché sur la création de l'Association des instances de réglementation des télécommunications de l'Afrique de l'Ouest, et à l'occasion d'un atelier similaire proposé par le Marché commun de l'Afrique australe et de l'Afrique de l'Est (*Common Market for Eastern and Southern Africa*, COMESA).

Annexe A

Plan d'action de la TRASA conformément au plan stratégique pour 2000-2005

Stratégie I

Encourager et soutenir la création en temps utile d'instances de réglementation autonomes dans les pays de la région qui en sont encore dépourvus

Actions	Mesures	Calendrier	Principaux indicateurs de performance	Responsabilité
Faciliter le partage de l'information, de l'expérience et du savoir-faire entre membres, si nécessaire en apportant une aide technique et en aidant à la réalisation du projet	<ul style="list-style-type: none"> - Créer un forum de discussion - Faciliter la formation - Etablir un réseau et une base de données pour le partage du savoir-faire et de l'expérience entre membres - Créer une base de données sur l'avancement des travaux des membres - Coordonner la diffusion de l'information aux membres 	Action engagée, mais qui doit se poursuivre et s'intensifier	<ul style="list-style-type: none"> - Implication accrue des membres dans chaque initiative en cours - Augmentation du nombre de pays créant des organes de réglementation autonomes et libéralisant leur industrie des télécommunications - Adhésion pleine et entière des 14 pays à la TRASA 	Secrétaire exécutif
Aider les pouvoirs publics à définir le rôle du régulateur et faire pression auprès de ces derniers pour qu'ils adoptent et mettent en œuvre une politique et une réglementation	<ul style="list-style-type: none"> - Coordonner la diffusion de l'information aux membres 	En cours	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en œuvre d'une politique dans chacun des 14 pays membres 	

Stratégie II

Achever l'élaboration des modèles de politiques et de réglementations à mettre en œuvre dans la région

Actions	Mesures	Calendrier	Principaux indicateurs de performance	Responsabilité
Faciliter la mise au point de normes et de réglementations harmonisées	Grâce aux comités existants, la TRASA <ul style="list-style-type: none"> – définira des modèles de politique – aidera à trouver en amont des solutions pour résoudre les difficultés de l'industrie des télécommunications régionales et pour permettre son développement 	En cours	Elaboration des politiques à terminer dans un délai d'un an <ul style="list-style-type: none"> – Adoption des politiques par les 14 pays membres – Normalisation de l'industrie 	Comités responsables des politiques. Tous les membres, qui doivent faire pression pour obtenir l'adoption et la mise en œuvre de ces politiques et réglementations

Stratégie III

Développer les compétences des membres de la TRASA par la formation et l'échange d'expérience et de savoir-faire

Actions	Mesures	Calendrier	Principaux indicateurs de performance	Responsabilité
Faciliter le partage de l'information, de l'expérience et du savoir-faire entre membres, si nécessaire en apportant une aide technique et en aidant à la réalisation du projet	<ul style="list-style-type: none"> – Créer un forum de discussion – Faciliter la formation – Etablir un réseau et une base de données pour le partage du savoir-faire et de l'expérience entre membres – Créer une base de données sur l'avancement des travaux des membres – Coordonner la diffusion de l'information aux membres 	Action engagée, mais qui doit se poursuivre et s'intensifier	<ul style="list-style-type: none"> – Implication accrue des membres dans chaque initiative en cours – Augmentation du nombre de pays créant des organes de réglementation autonomes et libéralisant leur industrie des télécommunications – Adhésion pleine et entière des 14 pays à la TRASA 	Secrétaire exécutif

Stratégie IV

Stimuler les investissements dans l'industrie des télécommunications à travers toute la région de la SADC, en veillant à la bonne application des modèles de politiques et de réglementations

Actions	Mesures	Calendrier	Principaux indicateurs de performance	Responsabilité
Coordonner les questions transfrontalières liées à la réglementation des télécommunications	<ul style="list-style-type: none"> – Elaborer des modèles de politiques et de réglementations adaptés afin qu'ils soient adoptés par les membres dans toute la région – Coordonner l'élaboration de toutes les normes – Coordonner le développement technique des systèmes et infrastructures – Coordonner les politiques à cet égard 	En cours	<ul style="list-style-type: none"> – Réglementation harmonisée et environnement favorable aux investissements dans toute la région 	Direction de la TRASA pour assurer la mise en œuvre des politiques et réglementations en faisant pression sur les instances compétentes. Secrétariat pour la coordination
Mise en œuvre du Protocole de la SADC	<ul style="list-style-type: none"> – Le secrétariat de la TRASA et les membres doivent s'assurer que les objectifs du Protocole sont remplis – Le secrétariat de la TRASA et les membres doivent militer activement pour l'adoption et la mise en œuvre de politiques et de réglementations adaptées 	En cours	<ul style="list-style-type: none"> – Adoption des modèles de politiques et de réglementations – Harmonisation de l'industrie de la région – Développement des investissements dans l'industrie des télécommunications de la région – Amélioration de la qualité des infrastructures et des services fournis dans la région 	La TRASA, sa direction et ses membres
Elaboration d'une réglementation efficace pour le développement économique régional	La TRASA doit s'assurer que des politiques et réglementations adaptées sont élaborées pour favoriser la croissance et le développement du secteur, en procédant à une évaluation des politiques, de leur mise en application et de leurs effets sur l'essor de l'industrie	En cours	Augmentation des investissements dans le secteur des télécommunications de la région	Direction et secrétariat de la TRASA

Stratégie IV (suite)

Actions	Mesures	Calendrier	Principaux indicateurs de performance	Responsabilité
Surveillance de la qualité des services et de l'application des normes techniques par les pays membres et dans toute la région	<p>La TRASA doit intervenir en amont pour suivre la définition et l'application des normes</p> <p>La TRASA doit s'assurer en amont, avec le concours des membres, que les normes concernant les services et la qualité sont comparables aux normes internationales</p>	En cours	Amélioration des normes concernant les services et la qualité de la fourniture dans toute la région	Membres, secrétariat et direction de la TRASA
Mise au point de normes techniques communes pour permettre des économies d'échelle à l'industrie	<ul style="list-style-type: none"> – Promouvoir la région pour encourager les investissements et le développement – Définir des politiques et réglementations pertinentes et veiller à leur bonne application pour favoriser les investissements – Suivre les effets de l'application de ces politiques et réglementations – Surveiller le niveau des investissements et le développement de la région ainsi que l'impact sur les télécommunications 	En cours	Augmentation des investissements dans le secteur des télécommunications de la région	Membres, secrétariat et direction de la TRASA

Stratégie V

Doter la TRASA d'une autonomie financière

Actions	Mesures	Calendrier	Principaux indicateurs de performance	Responsabilité
Faire accepter par tous les membres une augmentation de leurs contributions	Solliciter chaque membre	Objectif à atteindre d'ici janvier 2001	Approbation du relèvement des contributions fixées à 7 500 USD pour 2001, avec ensuite augmentation annuelle	Président de la TRASA
Créer un groupe de travail/ comité pour étudier la possibilité de proposer à l'industrie les documents de la TRASA sous forme de publications régulières	<ul style="list-style-type: none"> – Evaluer la demande pour ce type d'informations dans les entreprises du secteur des télécommunications – Concevoir un catalogue des publications – Trouver des annonceurs pour figurer dans ces publications – Rechercher des contributions internationales pour ces publications – Sous-traiter l'impression – Etablir un réseau de distribution et lancer les ventes – Trouver le soutien de donateurs pour la réalisation de ce projet 	Projet à l'étude jusqu'en mars 2001 et à réaliser, si sa faisabilité est établie, d'ici juin 2001	Augmentation des recettes grâce à la publicité et à la vente des publications	Comité créé à l'initiative du secrétariat de la TRASA pour l'étude de ce projet
Trouver le soutien de donateurs pour les trois prochaines années, parallèlement aux projets de collecte de fonds	Présenter le plan de développement aux donateurs et obtenir leur soutien pour le financement initial	Action à mener d'ici janvier 2001	Financement réalisé et en place	Secrétariat et direction de la TRASA

Stratégie VI

Coordonner les positions des membres de la TRASA pour qu'ils s'expriment d'une seule voix dans les forums régionaux et internationaux; coordonner et suivre l'élaboration et la mise en application des politiques de réglementation

Actions	Mesures	Calendrier	Principaux indicateurs de performance	Responsabilité
Se faire le porte-parole de tous les membres et définir une position commune avec un plan d'action associé pour la région	<ul style="list-style-type: none"> – S'assurer que des politiques et réglementations adaptées sont élaborées pour permettre la croissance et le développement du secteur – Vérifier les normes et contrôler leur application dans la région – Suivre à l'échelle internationale les innovations qui pourraient avoir un intérêt ou se révéler pertinentes pour le développement de la région et l'harmonisation des normes et des réglementations 	Action à entreprendre sans délai et à poursuivre	Coordination dans l'approche des problèmes et dans le développement du secteur des télécommunications de la région	Secrétariat et direction de la TRASA
Coordonner les activités des organes de réglementation de la région	<p>Coordonner l'information entre les membres, cette tâche incombant au secrétariat de la TRASA</p> <p>S'assurer que tous les membres appliquent les plans d'action et approuvent les perspectives de développement, la TRASA devant pour cela mener campagne auprès de chacun d'eux</p>	Action à mettre en place dans les trois mois et à poursuivre	Campagne de sensibilisation menée auprès de tous les membres	Secrétariat et direction de la TRASA

Annexe B

Liste des personnes rencontrées

Représentants de l'Etat

Le ministre des travaux publics, des transports et des communications et député, l'honorable sir D. N. Magang

La secrétaire permanente adjointe du Ministère des travaux publics, des transports et des communications, Mme K. Skelemani

Le président du Conseil national de la radiodiffusion, Dr M. A. Mpotokwane

Le secrétaire permanent adjoint du Ministère du travail et des affaires intérieures (anciennement secrétaire permanent adjoint du MWTC), M. M. J. Moatshe

Représentants de l'industrie

Le directeur de Chemonics (ancien chargé de mission dans le cadre du projet RTR de l'agence USAID), M. B. Goulden

La responsable de groupe chez Botswana Telecommunications Corporation, Mme M. Masire-Mwamba

Le responsable des affaires réglementaires chez Botswana Telecommunications Corporation, M. O. E. Nkomo

Le directeur exécutif de Vista Cellular (Pty) Ltd, M. H. Ramirez

Le directeur des relations publiques et de la communication de Mascom Wireless (Pty) Ltd, M. M. L. Mokone

Le directeur technique de 4Site, M. L. Mashungwa

Le directeur général de UUNet, M. T. Motsumi

Le directeur exécutif de Infotech Consultants (PTY) Ltd (ancien directeur de l'Ingénierie à la BTA), M. T. Motsoela

Le directeur général de AME Enterprises (PTY) Ltd, M. J. M.M. Sekete

Représentants de l'Autorité de réglementation du Botswana

Le président exécutif, M. C. M. Lekaukau

Le membre du Conseil, Mme M. T. Sekgororoane

Le membre du Conseil, Mme N. M. Molefi

Le directeur du développement et de l'analyse du marché, M. M. O. Tamasiga

Le directeur de la communication et du service consommateurs, M. T. B. Koontse

Le responsable financier, Mme M. Dube

Le directeur de l'ingénierie, M. T. S. Mosinyi

Le conseiller général, Dr B. Molatlhegi

Le directeur de la réglementation de la radiodiffusion, M. B. Mmusi

Représentants de la TRASA

Le responsable de programme, M. T.M. Mogopa (par intérim)

L'analyste de marché senior de la BTA, M. M. Mokgware

Notes

- ¹ Le *World FactBook 2000-Botswana* <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/bc.html>. Voir également le Rapport mondial sur le développement humain 2001 du PNUD à l'adresse suivante: <http://www.undp.org/hdr2001/back.pdf>.
- ² Id.
- ³ *Country Profile 2001 Botswana*, The Economist Intelligence Unit, <http://www.eiu.com>.
- ⁴ *Statistical Bulletin*, juin 1999 Vol. 24, N° 2.
- ⁵ *Country Profile*, Id.
- ⁶ Voir le Rapport mondial sur le développement humain 2001 du PNUD: <http://www.undp.org/hdr2001/back.pdf>.
- ⁷ Le 1^{er} rang étant le plus élevé.
- ⁸ Voir <http://www.undp.org/hdr2001/back.pdf>.
- ⁹ Id.
- ¹⁰ Indicateurs du développement mondial de la Banque mondiale pour 2001.
- ¹¹ M. Moatshe est actuellement secrétaire permanent adjoint du Ministère du travail et des affaires intérieures.
- ¹² M. Claes Rosvall de ISO-Swedish Management Group.
- ¹³ Le bureau du Ministère de la justice donnera un avis juridique au NBB.
- ¹⁴ Actuellement, le Président exécutif de la BTA représente l'autorité de réglementation au NBB. M. Lekaukau a écrit au Ministre des affaires présidentielles et de l'administration publique pour lui demander d'être remplacé dans ses fonctions par le chef du Département de la réglementation de la radiodiffusion, M. Mmusi. La nomination de M. Mmusi a été confirmée par le Ministre.
- ¹⁵ Le Conseil n'a encore jamais refusé d'approuver un budget proposé par le Président exécutif.
- ¹⁶ L'équivalent à l'époque d'environ 1 million USD.
- ¹⁷ Le poste de Directeur des finances et de l'administration était vacant au moment de la préparation du présent rapport.
- ¹⁸ Des informations sur l'établissement de toutes les sociétés peuvent être obtenues auprès du bureau du registre des sociétés moyennant 5 BWP.
- ¹⁹ Les cinq établissements parapublics rattachés au MWTC sont la BTC, la BTA, Air Botswana, Botswana Railways et Botswana Post.
- ²⁰ Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, République démocratique du Congo, République sudafricaine, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe. La République démocratique du Congo, les Seychelles et le Swaziland ne sont pas dotés d'une instance de réglementation nationale.
- ²¹ En constante augmentation, le nombre de pays membres de la SADC est passé de neuf à l'époque où la Déclaration de Lusaka a été signée à 14 en 1998. Lorsque la République sudafricaine est passée à un Gouvernement par la majorité, les rôles de la SADC et des commissions SATCC et SATCC-TU ont changé en conséquence.
- ²² Tous les Etats membres de la SADC disposent d'une instance de réglementation, exception faite de la République démocratique du Congo, des Seychelles et du Swaziland.