



UNION INTERNATIONALE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS
BUREAU DE DÉVELOPPEMENT DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

CONFÉRENCE MONDIALE DE DÉVELOPPEMENT DES
TÉLÉCOMMUNICATIONS (CMDT-98)

Document 37-F
27 janvier 1998
Original: russe

La Valette, Malte, 23 mars - 1 avril 1998

Pour information

Point de l'ordre du jour: 2.0

SÉANCE PLÉNIÈRE

République kirghize

MODERNISATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET PROBLÈMES
DE RÉGLEMENTATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS PAR
L'ÉTAT DANS LES NOUVEAUX PAYS

B. Nurmatov, premier Directeur adjoint, National Communication Agency, République kirghize (Bishkek), A. Pavlyuk, Expert principal de l'UIT/BDT (Moscou).

Introduction

Les nouveaux pays nés de l'éclatement de l'ex-URSS sont confrontés actuellement à plusieurs problèmes communs, dont certains intéressent également au plus haut point de nombreux pays en développement.

Ces problèmes ont trait:

- 1) A l'établissement d'un cadre juridique pour les télécommunications.
- 2) A la modernisation ou à la mise en place de nouveaux réseaux de télécommunication modernes.
- 3) A la réglementation des communications par l'Etat dans le contexte d'une économie de marché.

L'exemple du développement et de la réglementation des télécommunications au Kirghizistan permettra d'avoir une idée de la nature de ces problèmes et, éventuellement, des moyens d'y remédier.

1 Mise en place d'un cadre juridique pour les télécommunications

Jusqu'à présent, le cadre juridique reflétait les rigidités de l'économie planifiée, puisque le secteur des télécommunications relevait entièrement d'une seule et même autorité responsable de l'élaboration des politiques et de la réglementation du secteur. Il appartenait également à cette autorité de prendre les décisions quant aux grandes orientations du développement des télécommunications et à la nature et à l'ampleur des investissements à effectuer.

- Pour des raisons d'économie, ce document n'a été tiré qu'en un nombre restreint d'exemplaires. Les participants sont donc priés • de bien vouloir apporter à la réunion leurs documents avec eux, car il n'y aura pas d'exemplaires supplémentaires disponibles.

En conséquence, les questions d'octroi de licences, d'homologation, de contrôle de la conformité aux licences, d'accords entre opérateurs et de règlement des différends entre ces derniers ne se posaient pas et, a fortiori, il n'existait aucun système juridique efficace pour les examiner.

Or, étant donné qu'à l'heure actuelle, les relations sont fondées sur le libre jeu des forces du marché et que les opérateurs exercent leurs activités dans des conditions de concurrence, l'absence d'instruments réglementaires constitue un sérieux handicap et est source d'incertitude s'agissant de l'action menée par l'autorité chargée de la réglementation (qui connaît mal les réalités du marché), ce qui ouvre la voie à la corruption. Pour les opérateurs, l'absence de système législatif est également une source d'incertitude quant à l'avenir, ce qui a pour effet de freiner considérablement les investissements dans les télécommunications.

La loi du Kirghizistan sur les télécommunications a été élaborée en 1994. Etant donné qu'il avait peu d'expérience en matière de rédaction de textes de lois sur les relations économiques fondées sur le jeu du marché, notamment lorsque celles-ci viennent d'être instaurées, le Kirghizistan a fait appel à des organisations et à des experts internationaux. Grâce à leurs efforts concertés, un projet de loi a été élaboré; il prévoit la séparation des fonctions d'élaboration des politiques de celles liées à la réglementation du secteur et accorde aux opérateurs une autonomie financière. L'assistance offerte au Kirghizistan par les consultants a permis d'établir un projet de loi très satisfaisant, actuellement soumis au Parlement.

KGZ/37/1

Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons que les organisations de télécommunication internationales et les organismes juridiques et de financement s'occupant de télécommunications mettent en commun leurs données d'expérience, afin de résoudre les problèmes qui se posent dans ce domaine et d'élaborer un mécanisme ou une recommandation permettant de fournir une assistance systématique - concrète ou financière - lors de la mise en place d'un cadre juridique pour les télécommunications. Une telle initiative serait profitable non seulement aux pays en développement et aux nouveaux pays, mais aussi aux pays développés, dans la mesure où elle permettrait d'accélérer les investissements et de réduire les risques qui y sont liés.

2 Modernisation des réseaux de télécommunication existants ou mise en place de nouveaux réseaux modernes

Après l'éclatement de l'URSS, la situation des télécommunications au Kirghizistan était la suivante:

- La densité téléphonique s'établissait à environ huit lignes pour 100 habitants et les équipements de commutation étaient vétustes, puisqu'il s'agissait en général de centraux pas à pas à dix étages de sélection, dont la production avait cessé.
- Dans un pays dont le territoire comprend essentiellement les massifs montagneux du Tyan-Shan, le réseau hertzien de communications interurbaines et de radiodiffusion sonore et télévisuelle était relativement bien développé, mais les stations hertziennes utilisaient des techniques analogiques obsolètes. Elles consommaient beaucoup d'électricité, ce qui posait - et pose encore - de gros problèmes d'alimentation des stations hertziennes situées en altitude, la plupart se trouvant à 3 000 mètres au moins au-dessus du niveau de la mer.
- Le Kirghizistan n'avait pas d'accès direct au réseau de télécommunications internationales de sorte que les tarifs des services de télécommunications internationales étaient élevés et que l'établissement des communications internationales connaissait des retards.

- La plupart des nouveaux pays ont ceci de commun que leurs techniques sont obsolètes et qu'ils n'ont pas directement accès aux réseaux de télécommunications internationales.

Chacun sait que le niveau de développement des télécommunications d'un pays influe directement sur son économie. C'est pourquoi l'un des premiers emprunts contractés par le Kirghizistan a servi à moderniser son réseau de télécommunication. Grâce à un prêt de 27 400 000 dollars EU accordé par la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, il a été possible:

- d'installer une station terrienne (classe A) pour les télécommunications par satellite;
- de mettre en place un réseau hertzien numérique au niveau national;
- de remplacer une partie des systèmes de commutation analogiques, qui étaient obsolètes, par des équipements de commutation numérique dans la capitale et les grandes villes;
- de mettre en place un système de communication par fibres optiques autour de la capitale et de remplacer une partie des installations de câbles des centres régionaux.

Ce projet ayant été mené à bonne fin, le Kirghizistan possède et exploite aujourd'hui un réseau moderne de télécommunication interurbain et international. D'autres travaux de développement sont en cours à l'échelon régional et au niveau des districts.

Il ressort de l'expérience acquise par le Kirghizistan dans la modernisation de son réseau de télécommunication que les considérations techniques ont posé plus de problèmes que le financement. En effet, il est relativement facile d'obtenir des crédits pour la modernisation des télécommunications, dans la mesure où celles-ci offrent la garantie d'un rendement fiable. De plus, on peut aussi attirer des investissements dans les télécommunications en cédant, par exemple, des parts du capital de l'exploitation des télécommunications, à un investisseur stratégique. Il existe donc des méthodes bien établies pour financer la modernisation des réseaux de télécommunication, comme en témoigne le cas non seulement du Kirghizistan, mais aussi d'autres pays.

3 Réglementation des communications par l'Etat dans le contexte d'une économie de marché naissante

Pour que l'instauration de relations commerciales et l'ouverture à la concurrence soient un succès, il est primordial:

- de dissocier les fonctions de réglementation des fonctions d'élaboration des politiques générales du secteur;
- d'investir le responsable de la réglementation des télécommunications de suffisamment de pouvoirs, afin qu'il puisse s'acquitter de tâches comme l'octroi de licences, l'homologation, le contrôle de conformité des licences et des homologations et l'inspection du réseau de télécommunication, y compris la gestion du spectre et le contrôle des émissions;
- de conférer à l'organe de réglementation un statut qui lui donne suffisamment d'indépendance par rapport à l'autorité de tutelle chargée des télécommunications et aux opérateurs de télécommunication.

Ces conditions sont nécessaires pour que l'organe de réglementation des télécommunications puisse faire face à l'accroissement rapide du nombre d'opérateurs indépendants et en concurrence.

Le Kirghizistan a créé par décret présidentiel un organe de réglementation indépendant (National Telecommunication Agency) qui ne relève pas directement du Ministère des transports et des communications. Cet organe dispose de suffisamment de pouvoirs pour assumer ses fonctions de réglementation avec efficacité.

La réglementation assurée par l'Etat devrait avoir pour objectif de garantir le développement harmonieux des télécommunications dans toutes les régions d'un pays et de veiller à ce que les services de télécommunication soient de haute qualité. L'importance de ces facteurs pour l'économie et la sécurité d'un pays est largement reconnue.

Des services de radiocommunication très divers connaissent actuellement un essor rapide. Un grand nombre d'opérateurs indépendants fournissent différents services de radiocommunication et de radiodiffusion. Sur un marché où les règles sont encore mal définies, ces opérateurs cherchent souvent à utiliser des équipements non homologués et non normalisés en vue de faire rapidement des profits. L'accroissement du nombre de systèmes à satellite utilisés pour diverses applications est allé de pair avec une augmentation du nombre de bandes utilisées simultanément par différents services de radiocommunication.

Dans les nouveaux pays, cette période de transition a également été marquée par l'apparition de nombreuses émissions illégales. Les équipements utilisés pour ces émissions causent généralement des perturbations électromagnétiques inacceptables aux stations radioélectriques en service, y compris à celles utilisées pour des fonctions d'importance nationale.

Dans ces conditions, l'organe de réglementation ne peut exercer ses fonctions de contrôle de l'utilisation du spectre des fréquences radioélectriques et de la conformité aux licences, fonctions qui visent à garantir la fiabilité et la qualité des radiocommunications nationales, que s'il dispose d'un système et d'un réseau de contrôle modernes. En conséquence, la fonction technique consistant à mettre en place un système et un réseau de ce genre devient une fonction de réglementation par l'Etat extrêmement important, puisqu'elle peut favoriser l'instauration de relations obéissant aux lois du marché et le renforcement de ces relations.

La mise en place d'un système et d'un réseau de contrôle modernes pose actuellement de graves problèmes, pratiquement insolubles, aux administrations de télécommunication des nouveaux pays et des pays en développement.

A la différence des équipements de télécommunication classiques, relativement bon marché du fait qu'ils sont mis au point par de nombreuses sociétés dans des conditions fortement concurrentielles et qu'ils sont construits par de grandes entreprises, les équipements de contrôle, en raison de leur spécificité même, exigent souvent des techniques de précision. En règle générale, ces équipements sont produits par de petites entreprises à la suite de commandes individuelles émanant d'un petit nombre de sociétés spécialisées dans ce genre de techniques, de sorte qu'ils sont relativement coûteux. Cela étant, les opérateurs de télécommunication nationaux pouvant se procurer des capitaux étrangers (ce qui est le plus souvent le cas) sont parfois en mesure de procéder à certains investissements dans ce domaine.

Dans l'ensemble, les dépenses liées aux activités de contrôle ne rapportent pas directement des bénéfices, en particulier aux premiers stades du développement, de sorte que ni les entreprises, ni les banques ne souhaitent financer des projets à cet égard et qu'il est très difficile d'obtenir des crédits. De plus, dans un grand nombre de nouveaux pays et de pays en développement, le budget

de l'Etat est généralement très déficitaire. S'il en a la possibilité, l'Etat alloue en priorité des crédits à l'agriculture, à l'industrie, aux moyens de résoudre les problèmes d'environnement et de faire face aux conséquences des catastrophes naturelles, etc. Bien qu'ils soient conscients de l'importance d'un système et d'un réseau de contrôle, les pays considérés n'ont tout simplement pas les moyens d'en créer un.

Comment remédier à ce problème?

L'Assemblée des radiocommunications de l'UIT tenue du 20 au 24 octobre 1997 à Genève a été saisie d'un rapport important sur les aspects économiques de la gestion du spectre radioélectrique (Recommandation UIT-R SM.2012). Le mécanisme décrit dans ce rapport peut servir à évaluer le coût d'une ressource radioélectrique. Le coût afférent au contrôle, qui permet aux utilisateurs d'accéder au spectre dans des conditions exemptes de brouillages, représente une certaine proportion du coût de cette ressource. A l'aide de ce mécanisme, l'organe de réglementation assurant le contrôle peut couvrir le coût de la mise en place et du développement progressif d'un système/réseau de contrôle, en même temps que l'amortissement de l'équipement de contrôle, etc., en imposant des redevances forfaitaires et annuelles aux titulaires de licences pour la fourniture de services de radiocommunication, ce qui permet en d'autres termes, de couvrir les dépenses liées au contrôle. Au nombre des autres mécanismes prometteurs décrits dans ce rapport figure l'utilisation des recettes tirées de l'adjudication des licences.

KGZ/37/2

En conséquence, il est très important de veiller, dans les nouveaux textes législatifs relatifs aux télécommunications, à ce qu'une partie substantielle des redevances de licences forfaitaires et annuelles ainsi que des recettes tirées des adjudications reste à la disposition de l'organe de réglementation des télécommunications (par exemple sous la forme d'un Fonds spécial pour la mise en place d'une infrastructure de gestion et de contrôle du spectre) et n'aille pas en totalité au budget de l'Etat.

Si l'instauration et le développement d'un système/réseau de contrôle devaient être financés par des prêts à court terme, comme pour le développement des télécommunications, il faudrait accroître sensiblement les redevances annuelles perçues auprès des titulaires de licences, pour obtenir des recettes permettant de rembourser ces emprunts, ce qui imposerait une charge excessive aux opérateurs de télécommunication et entraînerait, en définitive, une forte hausse du coût des services de télécommunication. Le développement des télécommunications et, à terme, la croissance économique nationale s'en trouveraient ralentis, ce qui risquerait d'aviver les tensions sociales.

Afin d'éviter une telle évolution, il faut prévoir une période assez longue pour le remboursement des crédits, qu'il faut octroyer sous la forme de prêts assortis de conditions libérales, ces crédits étant destinés à des activités ne générant aucun profit.

KGZ/37/3

Nous recommandons aux organisations internationales de financement comme la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, de privilégier le développement de systèmes et de réseaux de contrôle par rapport au financement du développement des télécommunications en tant que tel, car il s'agit d'un élément essentiel si l'on veut établir des relations commerciales dans de nombreux pays.

Conclusions

Il ressort de l'expérience acquise que, dans les nouveaux pays et les pays en développement, le développement rapide du secteur des télécommunications passe par:

- 1) Une modernisation efficace des réseaux de télécommunication qui elle-même passe par des conditions pour les prêts (s'ils sont contractés à l'extérieur), des appels d'offres équitables et non discriminatoires pour les projets de développement du réseau, secteur des télécommunications privatisé, moyens propres à attirer les investisseurs stratégiques, etc.
- 2) Un cadre juridique adapté à l'économie de marché, à la concurrence et aux relations entre tous les intervenants sur le marché des télécommunications.
- 3) Une structure de gestion des communications optimale et un organe de réglementation à même de vérifier la conformité aux licences et aux conditions d'utilisation du spectre radioélectrique. Pour pouvoir s'acquitter de ces tâches, l'organe de réglementation doit dans une large mesure pouvoir compter sur un système et un réseau de contrôle modernes.

Des organisations internationales et des entreprises privées ont acquis une grande expérience de ce premier type d'investissement, c'est-à-dire l'investissement dans le développement des télécommunications, y compris les radiocommunications. Elles accordent parfois une assistance systématique pour l'établissement d'un cadre juridique. Or, il est de la plus haute importance d'offrir aussi une assistance systématique de ce genre à l'organe de réglementation en vue de l'établissement d'un système/réseau de contrôle, cet organe ayant besoin d'un outil efficace de contrôle de la qualité des services de télécommunication et du respect, par les utilisateurs, des règles régissant l'utilisation du spectre.

KGZ/37/4

Compte tenu de ce qui précède, nous suggérons aux organisations internationales de télécommunication et aux organisations internationales de financement d'examiner les diverses questions liées à l'octroi de prêts à des conditions favorables et à la fourniture d'une assistance sous la forme de subventions, afin de permettre aux nouveaux pays et aux pays en développement de mettre en place leurs propres systèmes de contrôle, ou de développer les systèmes existants. Cette question est de la plus haute importance compte tenu du stade de développement actuel de nombreux pays, de sorte que les organisations internationales de financement seraient bien avisées de lui accorder un rang de priorité élevé. Des mesures dans ce sens permettraient de répondre aux préoccupations des nouveaux pays et des pays en développement, qui pourraient ainsi accélérer sensiblement le processus de développement et de modernisation de leurs réseaux de télécommunication, et serviraient aussi les intérêts des pays développés, à la recherche de nouveaux marchés de télécommunication.