



This PDF is provided by the International Telecommunication Union (ITU) Library & Archives Service from an officially produced electronic file.

Ce PDF a été élaboré par le Service de la bibliothèque et des archives de l'Union internationale des télécommunications (UIT) à partir d'une publication officielle sous forme électronique.

Este documento PDF lo facilita el Servicio de Biblioteca y Archivos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) a partir de un archivo electrónico producido oficialmente.

یجر ی نور کتابا فملنم ننخوما ی هو تاظوفحموال، تمکتبال قسم ، (ITU) تصالاتلا ی لوالد ادحتالا نم تممقد PDF قسنب تخسناا هذه بامیرس داده عا.

本PDF版本由国际电信联盟（ITU）图书馆和档案服务室提供。来源为正式出版的电子文件。

Настоящий файл в формате PDF предоставлен библиотечно-архивной службой Международного союза электросвязи (МСЭ) на основе официально созданного электронного файла.



UNION INTERNATIONALE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS
BUREAU DE DÉVELOPPEMENT DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

COLLOQUE MONDIAL DES RÉGULATEURS
Hong Kong, Chine, 7-8 décembre 2002

RAPPORT DE LA PRÉSIDENTE

RESUME

A l'invitation de M. Hamadou I. Touré, Directeur du Bureau de développement des télécommunications de l'UIT, le troisième Colloque mondial des régulateurs s'est tenu à Hong Kong, Chine, les 7 et 8 décembre 2002, organisé par l'OFTA (Office of the Telecommunications Authority), dans la recherche d'un dialogue à l'échelle internationale entre les régulateurs des communications des différents pays. Mme Tan Sri Nuraizah Abdul Hamid, Présidente de la Malaysian Communications and Multimedia Commission, a présidé cette réunion, M. Pape-Gorgui Touré, Directeur par intérim du Département "politiques, stratégies et financement" du BDT, assumant les fonctions de Secrétaire exécutif du Colloque organisé par l'Unité de la réforme sectorielle (SRU) du BDT, dans le cadre du Programme sur la réforme, la législation et la réglementation des télécommunications.

Le premier Colloque mondial des régulateurs, qui s'est déroulé à Genève du 20 au 22 novembre 2000 avait déjà marqué un jalon dans l'histoire de l'UIT. C'était en effet la première fois qu'était organisée une réunion des instances nationales de réglementation à l'échelle de la planète entière. Le Colloque qui a suivi à Genève, du 3 au 5 décembre 2001, a prolongé ce premier succès. Ces deux premiers colloques mondiaux ont donné aux régulateurs et aux décideurs des pays du monde entier la possibilité d'amorcer un dialogue à l'échelle internationale, dialogue qui a débouché sur un grand nombre de recommandations pratiques permettant aux instances nationales de réglementation de rechercher en commun des solutions dites "de meilleures pratiques" aux problèmes qui se posent à elles dans le domaine de la réglementation. Le programme du Colloque de 2002 découle en grande partie des recommandations ainsi formulées par les participants au GSR de l'année dernière. Les participants avaient demandé au BDT de faire réaliser trois études de cas permettant de recueillir auprès des trois principales parties prenantes (secteur privé, communauté des investisseurs et consommateurs) des informations en retour destinées aux régulateurs. Des experts de renom ayant d'étroits contacts avec les trois secteurs concernés ont alors procédé aux études demandées et communiqué les résultats et les conclusions qui s'en sont dégagés au GSR.

Le thème du Colloque 2002 - la réglementation pour les utilisateurs finals - est parfaitement adapté à la réalité du marché. Ce n'est qu'en considérant de près les besoins et les attentes des utilisateurs finals et des consommateurs que les entreprises réussiront à offrir des services "de valeur", c'est-à-dire des services que la clientèle est disposée à payer. M. H.I. Touré a noté avec plaisir que le BDT avait par ailleurs été en mesure d'amorcer le dialogue sur la question extrêmement importante de l'accès universel, notamment en présentant un certain nombre de modèles sur la réglementation de l'accès universel, et il a souligné qu'il importait que toutes les parties prenantes fassent oeuvre commune pour la concrétisation de cet objectif d'accès universel.

Le Colloque a attiré près de 200 délégués représentant plus de 50 Etats Membres de l'UIT, 38 instances de réglementation, un grand nombre de décideurs, 15 entreprises Membres du Secteur et divers participants de la grande communauté régionale de la réglementation - organisations, établissements d'enseignement supérieur, communauté des investisseurs, groupes de consommateurs et organisations internationales telles que la Banque mondiale ou encore l'Organisation des télécommunications du Commonwealth. Ont également participé les représentants de la haute direction d'un tiers des instances nationales de réglementation du monde. La première journée du Colloque était réservée aux régulateurs, aux décideurs et aux Membres du Secteur de l'UIT-D. La seconde était destinée aux régulateurs, aux décideurs et à un certain nombre de spécialistes. Il s'agissait de promouvoir un échange d'opinions équilibré et franc parmi l'ensemble des participants.

SAMEDI 7 DÉCEMBRE 2002
JOURNÉE RÉSERVÉE AUX MEMBRES DU SECTEUR
DE L'UIT-D ET AUX RÉGULATEURS

CÉRÉMONIE D'OUVERTURE

Le Secrétaire général de l'UIT, M Yoshio Utsumi a exhorté les participants au 3ème GSR annuel à s'intéresser tout particulièrement aux besoins en TIC des millions d'habitants des villages où même les services de télécommunication de base ne sont pas assurés, et il les a incités à adopter une démarche intellectuelle indépendante qui ne repose pas exclusivement sur les opinions générales. Le Secrétaire général a par ailleurs invité les régulateurs à participer activement au Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI).

Le Directeur du BDT, M. Hamadoun I. Touré, a noté que 119 pays disposaient à ce jour d'une instance de réglementation nationale, et qu'il était encourageant de constater que bon nombre de ces organismes étaient représentés. Le Directeur du BDT a expliqué que le dialogue mondial amorcé par les deux premiers GSR a déjà permis de formuler un grand nombre de recommandations pratiques donnant aux autorités de réglementation nationales la possibilité de travailler ensemble à la recherche de solutions "de meilleure pratique" aux problèmes qui se posent à elle dans le domaine de la réglementation. Depuis la dernière réunion, deux grandes conférences de l'UIT ont eu lieu, à savoir la Conférence mondiale des télécommunications (CMDT, Istanbul, mars 2002) et la Conférence de plénipotentiaires (PP-02, Marrakech, septembre-octobre 2002). La CMDT a été l'occasion de définir le programme de travail du BDT pour les quatre prochaines années. Il n'est pas surprenant de constater qu'un degré de priorité élevé a été conféré à la réforme de la réglementation qui est le thème de l'un des six programmes du Plan d'action d'Istanbul, programme prévoyant un certain nombre d'activités: réalisation d'études de cas sur la réglementation, élaboration de modèles d'instruments de réglementation, mise en place d'une assistance dans le domaine de la réglementation, enfin organisation de colloques, tels que le GSR annuel, à l'effet de poursuivre le dialogue sur l'argumentation à l'échelle du monde entier, et développement du forum en ligne GREX (Global Regulators' Exchange). Suite aux décisions prises à la Conférence de plénipotentiaires de Marrakech, la mise en oeuvre du Plan d'action d'Istanbul est devenue plus difficile. Chacun sait que l'UIT doit désormais s'acquitter d'un mandat élargi avec des ressources restreintes. Comme l'a souligné M. H. Touré, pour mettre en oeuvre le Plan d'action d'Istanbul, il nous faudra obtenir un plus grand engagement des principaux partenaires dans nos activités. Autre stratégie essentielle, il conviendra de mettre davantage l'accent sur les activités régionales, dans le cadre par exemple du Réseau africain de régulateurs des télécommunications ou des activités que nous déployons pour une harmonisation régionale en Amérique centrale. Rappelant que le GSR de cette année était placé sous le thème de la "réglementation pour les utilisateurs finals", le Directeur du BDT a précisé que le programme comportait un grand nombre de séances où seraient définies les mesures pouvant être prises par les régulateurs pour répondre aux besoins des utilisateurs finals. Une réglementation spécifiquement orientée sur les utilisateurs finals est d'ailleurs un élément capital des efforts déployés par les régulateurs pour réduire la fracture numérique, et M. Touré a exhorté les participants à rechercher avant tout des solutions aux problèmes de l'accès universel, dans le cadre par exemple des trois modèles d'accès universel élaborés conjointement par l'UIT et l'organisation des télécommunications du Commonwealth (OTC) au cours de l'année. Le Directeur du BDT a ensuite appelé l'attention des participants sur les nombreuses innovations caractérisant le GSR cette année, notamment la recherche d'informations en retour auprès des consommateurs et des investisseurs, deux groupes, jusqu'ici, ne participaient pas aux manifestations organisées par l'UIT, le fait que pour la première fois l'UIT tenait une réunion dont tous les documents allaient être diffusés exclusivement par l'intermédiaire du site web TREG de l'UIT (le texte intégral des observations formulées par M. H.I. Touré peut être consulté sur le TREG à l'adresse: <http://www.itu.int/ITU-D/treg/>).

M. Anthony S.K. Wong, Directeur général des télécommunications de la région administrative spéciale de Hong Kong, République populaire de Chine, et Président du deuxième GSR, a prononcé un discours programme dans lequel il a exposé certaines des conclusions des entretiens qui ont eu lieu pendant ITU TELECOM ASIA 2002, où l'on a notamment souligné qu'il existe une grande diversité de modèles de réglementation, selon le niveau de développement du pays considéré. Toutefois, si les modèles diffèrent, il demeure que tous doivent être fondés sur un certain nombre de principes fondamentaux constants, tels que le principe de transparence. M. Wong a également relevé la grande importance, pour un responsable de la réglementation, des qualités de constance et de fermeté. Il a suggéré que les différents pays s'efforcent

ensemble de cerner les moyens qui permettront de faciliter l'accès à l'Internet dans les pays en développement. Quant à l'invitation de contribuer au SMSI lancée par M. Utsumi aux régulateurs, M. Wong a relevé que les régulateurs ont un rôle important à assumer dans la réduction de la fracture numérique en favorisant l'accès universel et en adoptant des mécanismes de concession de licence technologiquement neutres, susceptibles de faciliter l'utilisation d'autres types de technologies dans la recherche de l'accès universel. A son avis, les projets relatifs à l'accès universel et consistant à établir des liaisons avec les villages les plus reculés devraient envisager, pour la terminaison de ces lignes, des cafés Internet plutôt que de simples publiphones. Les cafés Internet, même lorsqu'ils ne disposent que d'une ligne unique, permettent en effet à tous les habitants d'un village de disposer de comptes de courrier électronique individuels qui leur offrent la possibilité de communiquer avec le monde extérieur, de se livrer à leur activité économique et même de naviguer sur la Toile. Le Directeur général de l'OFTA a lui aussi invité les participants au colloque à débattre du problème de l'équilibre judicieux entre une concurrence fondée sur les services et une concurrence fondée sur les installations et à se demander notamment s'il conviendrait que les régulateurs promeuvent le second type de concurrence, même au risque d'entraîner une certaine duplication des réseaux, ou s'il vaudrait mieux promouvoir l'accès large bande par un certain dégroupage des installations. Le Directeur général de l'OFTA a incité les régulateurs à comparer leurs données d'expérience pendant le colloque, par l'intermédiaire du Forum G-REX de l'UIT et enfin en proposant des projets de collaboration regroupant un certain nombre d'instances de réglementation nationales. Les services de l'OFTA répondent quotidiennement à un grand nombre de questions posées par l'intermédiaire du Forum G-REX, et le Directeur de cet organisme a invité les autres instances de réglementation à suivre cet exemple. Les régulateurs pourraient par ailleurs définir des normes de réglementation à l'échelle régionale, et proposer des procédures d'octroi de licences simplifiées offrant à tel opérateur agréé dans un pays de la région la possibilité d'obtenir rapidement l'accès à d'autres marchés de la région considérée. M. Wong, après avoir noté que les nouveaux régulateurs peuvent tirer parti de leur statut qui leur permet précisément de tirer les leçons des succès et des erreurs des autres, a prédit que la région Asie-Pacifique serait le fer de lance de la reprise dans le secteur des TIC à l'échelle du monde entier.

Mme. Tan Sri Nuraizah Abdul Hamid, Présidente de la Malaysian Communications and Multimedia Commission, désignée Présidente du colloque, a tout d'abord remercié les participants de lui avoir confié la présidence du troisième colloque annuel des régulateurs, notant ensuite que le secteur des communications est le secteur présentant la plus forte croissance économique dans la plupart des pays, en particulier dans les pays en développement. Ce secteur est fondamental et absolument essentiel pour le développement d'autres secteurs de l'économie. Les pouvoirs publics souhaitent assurer le développement socio-économique des nations par le jeu de programmes d'investissements internes ou externes. Les investisseurs, les fabricants d'équipements et les opérateurs recherchent un environnement sain, dynamique et libéral et un marché prêt à les accueillir. Les consommateurs attendent un accès équitable, un bon niveau de qualité et des prix abordables. Toutes les parties attendent donc du régulateur - et s'attendent à ce qu'il le fasse - qu'il tienne compte de leurs besoins, intérêts et anticipations spécifiques, éléments qui ne représentent qu'une faible partie des intérêts et des attentes extrêmement nombreux et contradictoires qui constituent le principal problème à résoudre pour assurer l'efficacité du rôle du régulateur. Comment le régulateur peut-il faire en sorte que l'ensemble de ces besoins, intérêts et attentes parfois contradictoires soient judicieusement équilibrés et de façon rationnelle? En particulier, comment le régulateur peut-il assurer l'efficacité de la réglementation pour l'utilisateur final? Mme Tan Sri Nuraizah a déclaré ensuite qu'en permettant de réunir des conditions propices à un partage d'informations et de données d'expérience entre les régulateurs, le GSR donne aux régulateurs la possibilité d'identifier les meilleures pratiques et les solutions gérables.

PROBLEMES DE REGLEMENTATION: LES REGULATEURS S'INFORMENT AUPRES DU SECTEUR PRIVE

Mme Jennifer Bosworth, Directrice principale, CompassRose International, Inc., a fait une présentation générale de l'étude de cas intitulée "Feedback To Regulators from the Private Sector" (les régulateurs s'informent auprès du secteur privé). Un panel a ensuite considéré les résultats de cette étude (modératrice: Mme Walda Roseman, P.-D. G. de CompassRose International, Inc). Le panel était composé des personnes suivantes: M. H. Au, Directeur général adjoint de l'OFTA, Hong Kong, Chine; M. E.C.A. Ndukwe, Directeur exécutif, Nigerian Communications Commission, Nigéria; M. George Alexandrov, Président, CRC, Bulgarie; M. Eric Rosenberg, Directeur, Spectre & Réglementation, Iridium Satellite LLC, Etats-Unis; M. David Mellor, Président, Cable & Wireless Virtual Academy, Royaume-Uni; M. Michel Huet, Directeur des affaires internationales, relations extérieures, France Télécom, France; M. Andrew Kurtzman, Directeur général, Telecommunications Industry Association B2B, Etats-Unis.

Mme Bosworth - L'étude de cas a porté sur les éléments "réglementation" d'après lesquels les entreprises évaluent la rentabilité et les risques ainsi que sur les moyens qui permettent d'évaluer ces éléments. Il apparaît que la rentabilité et les facteurs de risque déterminent les décisions prises par les entreprises concernant leurs activités sur les divers marchés et les décisions d'expansion. Cinq "thèmes d'études" ont été définis: 1) l'approche de l'environnement réglementaire par les entreprises; 2) l'approche adoptée par les entreprises pour exploiter les informations relatives à la réglementation dans la prise de décision; 3) l'environnement réglementaire général: la transparence vue par le secteur privé; 4) les principaux éléments de réglementation qui interviennent dans la prise de décision des entreprises; 5) l'interaction avec les régulateurs et les connaissances pratiques des régulateurs dans le domaine économique.

Un certain nombre de conclusions générales se dégagent de l'étude:

- 1) les questions de réglementation jouent un rôle fondamental dans les décisions prises par les entreprises en ce qui concerne l'activité sur les différents marchés et l'expansion économique; par exemple, le niveau des droits de licence et les critères de répartition du capital entre les investisseurs extérieurs et les partenaires locaux ont une grande influence au niveau de la présence sur les marchés;
- 2) les relations réciproques entre régulateurs et opérateurs sont particulièrement délicates en période de transition;
- 3) les entreprises considèrent la situation générale dans le domaine de la réglementation, et non pas les réglementations spécifiques. La transparence et la rapidité de réaction ont beaucoup d'importance;
- 4) les entreprises ont recours à diverses mesures pour faire en sorte que l'information disponible sur la réglementation soit prise en compte dans la planification et les décisions;
- 5) les entreprises pensent que les régulateurs ne connaissent pas suffisamment les mécanismes de prise de décision par les entreprises et qu'ils auraient intérêt à avoir une certaine expérience préalable de la réalité industrielle avant de travailler pour un organisme de réglementation.

Mme Bosworth a conclu son exposé en proposant les conclusions générales suivantes:

- 1) les entreprises considèrent que les éléments qu'elles apportent s'inscrivent dans une démarche de dialogue et de collaboration: il ne s'agit pas d'exigences;
- 2) en dernière analyse, la rentabilité et la rentabilité potentielle sont les deux moteurs de la prise de décision dans le monde des entreprises, et les facteurs "réglementation" ont beaucoup d'importance dans les analyses;
- 3) les opérateurs s'intéressent d'autant plus à un marché que le "risque réglementaire" y est peu important;
- 4) lorsque les "risques réglementaires" sont trop élevés, les opérateurs ignorent les marchés.

Toutes les études de cas et les exposés du GSR peuvent être consultés sur le site web TREG.

Discussion de groupe

M. Ndukwe - Les entreprises doivent disposer d'un département des questions de réglementation pour assurer la liaison avec le régulateur, et le régulateur doit avoir avec les entreprises des circuits de communication ouverts.

M. Alexandrov - Malheureusement, il n'existe aucun manuel relatif à la création d'un marché des télécommunications. Dans son pays, l'approche consiste à libéraliser progressivement, l'infrastructure de base n'étant pas pleinement développée, et il est nécessaire de mettre l'accent sur cet objectif. Une réglementation allégée peut convenir sur un marché évolué, mais ne convient pas sur les marchés des pays en développement où la libéralisation doit être progressive.

M. Au - En ce qui concerne le dosage judicieux entre la réglementation et la concurrence, la réglementation doit avoir pour objet de susciter une concurrence efficace sur le marché. Dans la recherche de cet équilibre, les régulateurs doivent s'efforcer de définir un compromis entre la réglementation et les forces de la concurrence, tenir compte des droits des investisseurs et des droits des consommateurs. Les régulateurs dépendent des informations fournies en retour par le secteur privé pour se faire une idée de l'efficacité de leur action. Il faut rester cohérent et réduire les incertitudes en adoptant une démarche d'accessibilité et de transparence au niveau des procédures.

M. Huet - Les régulateurs ont un rôle essentiel à jouer, pour que la concurrence soit introduite à l'avantage des consommateurs, mais il leur faut éviter de "microgérer" par exemple les tarifs. S'il est vrai que la tarification générale de l'interconnexion appelle une réglementation, tel n'est pas le cas des prix de détail. De même, une réglementation "ex ante" n'est pas appropriée pour les nouveaux services tels que les services large bande et les services mobiles de la troisième génération, pour lesquels les modèles d'activité économique n'ont pas encore été définis. Une réglementation "ex ante" est mieux adaptée aux nouveaux services. France Télécom, en sa qualité d'entreprise multinationale, recherche un cadre réglementaire général plus harmonisé, et le problème consiste à trouver les meilleurs moyens d'harmoniser les systèmes de réglementation compte tenu des différentes structures que présentent les instances nationales de réglementation. Par ailleurs, la procédure de rééquilibrage tarifaire, dans les pays en développement, devrait être introduite progressivement sur une période de cinq à six ans. Toute hausse des prix trop rapide à l'échelle locale risque de rendre les services de base inabordables.

M. Kurtzman - Sur la question de savoir comment les régulateurs et les fournisseurs pourraient travailler ensemble, M. Kurtzman a pris l'exemple de la nécessité de dégroupier les boucles locales pour encourager les investissements dans les infrastructures.

M. Rosenberg - Pour cet intervenant, les pays pourraient adopter un système d'octroi de licences d'exploitation de système à satellite à deux volets, une licence d'exploitation de fréquences radioélectriques étant délivrée à l'opérateur de réseau à satellite (Iridium ou une filiale par exemple) tandis qu'une licence distincte serait accordée aux fournisseurs de services du pays considéré. Par ailleurs, lorsque la redevance d'accès à tel ou tel marché est trop élevée, les nouveaux investisseurs peuvent être rebutés. A l'échelle nationale, les régulateurs doivent comprendre la relation entre le niveau des droits de licence et les décisions prises par les fournisseurs de services en ce qui concerne la présence sur les marchés.

M. Mellor a exposé la politique adoptée par Cable and Wireless pour améliorer la formation proposée aux régulateurs et aux décideurs. Un financement est accordé à un certain nombre d'universités pour l'élaboration de cours spécifiques. Par ailleurs, des fonds sont également mis à la disposition d'organisations telles que l'OTC ou l'UIT dans le cadre de programmes de bourses destinés à faciliter la participation à ces cours. Enfin, Cable and Wireless sponsorise un programme de 120 bourses dans le cadre d'un enseignement supérieur en ligne débouchant sur une maîtrise en réglementation mis au point par l'UIT conjointement avec l'Université des Indes occidentales, programme qui sera proposé dès l'année prochaine.

Discussion générale

Les participants se sont intéressés à la question de l'autoréglementation de l'industrie. Pour certains, une autoréglementation ne convient pas nécessairement dans tous les cas. Plusieurs pays développés ont fait valoir que l'on a moins besoin d'une réglementation que d'une meilleure mise en oeuvre des codes de conduite définis par l'industrie, tandis que les régulateurs originaires de pays en développement sont d'avis que l'autorégulation ne convient pas nécessairement sur des marchés récemment libéralisés.

Certains participants ont noté qu'il faudrait amener les pouvoirs publics à ne pas tarifier exagérément la délivrance des licences, les droits de licence ne devant pas être considérés comme uniquement des sources de recettes pour l'Etat.

Les pays en développement ont noté que malheureusement la question du dégroupage des boucles locales ne se pose pas pour eux puisqu'en raison du niveau de télédensité peu élevé il n'y a pas suffisamment de boucles à dégroupier.

En ce qui concerne la stabilité et la prévisibilité de la réglementation, un participant a noté qu'il est nécessaire d'établir un dialogue continu, et que le régulateur doit cerner les principaux objectifs et principes à prendre en compte pour le développement des marchés de telle sorte que toutes les parties prenantes comprennent ces objectifs et ces principes.

Conclusions et recommandations

- 1) L'étude de cas offre une esquisse générale d'un cadre de dialogue et de collaboration entre les fournisseurs de service et les régulateurs.
- 2) On observe une relation directe entre le risque réglementaire d'une part et la rentabilité d'autre part, relation que doivent bien comprendre aussi bien les fournisseurs de services que les régulateurs.
- 3) Dans la recherche d'un compromis entre la réglementation et les forces de la concurrence, les régulateurs doivent considérer aussi bien les droits des investisseurs que les droits des consommateurs.
- 4) En ce qui concerne les questions de politique et de réglementation et notamment l'autoréglementation de l'industrie et le dégroupage des boucles locales, il faut tenir compte de la différence entre économie développée et économie en développement.
- 5) La question de la politique considérée comme "troisième force" intervenant dans la relation entre les besoins des fournisseurs de services et ceux des régulateurs doit être tout particulièrement examinée dans le cas des pays en développement dont les politiques nationales ne sont pas toujours officiellement déclarées.

PROBLEMES DE REGLEMENTATION: LES REGULATEURS S'INFORMENT AUPRES DES INVESTISSEURS

M. Robert Bruce, associé et Directeur du groupe "International Telecommunications Practice Group Debevoise & Plimpton", a présenté l'étude de cas réalisée sur le thème "Problèmes de réglementation: les régulateurs s'informent auprès des investisseurs" (Regulatory Challenges: Feedback to Regulators from Investors). La discussion qui a suivi s'est déroulée avec l'assistance de M. Paul Verhoef, Chef, Unité des affaires internationales, Commission européenne (modérateur). Le panel était composé des personnes suivantes: Mme Kathleen Abernathy, Commissioner, FCC, Etats-Unis; M. Cuthbert Moses Lekaukau, Directeur exécutif, BTA, Botswana; M. Jens Ambak, Président, OPTA, Pays-Bas et M. Richard Feasey, Directeur, Vodafone, Royaume-Uni.

M. Bruce a expliqué que la situation délicate qui caractérise actuellement le marché financier a mobilisé l'attention sur l'impact de la réglementation sur les flux d'investissement. Il importe que les régulateurs comprennent comment les investisseurs approchent les décisions d'investissement. Il existe toujours un élément de coût d'opportunité. Lorsque le risque augmente et que les résultats attendus sont de moins en moins intéressants, les flux de financement s'orientent ailleurs. La viabilité d'un investissement est évaluée sur la base d'une analyse des projections des résultats et des risques financiers. Les analystes financiers évaluent l'efficacité de fonctionnement économique des entreprises de télécommunication en se référant à des ratios opérationnels financiers détaillés. Ils utilisent un certain nombre d'outils pour s'efforcer de calculer les résultats financiers et monétiser le risque en utilisant divers modèles de statistiques opérationnelles et financières par exemple. D'une manière générale, les risques sont calculés sur la base d'éléments mesurables tels que les droits de licence et les tarifs. L'un des transparents projetés pendant l'exposé de M. Bruce fait apparaître les ratios d'exploitation et les ratios financiers utilisés dans l'analyse financière des entreprises de télécommunication. Le document examine l'effet de la réglementation sur les recettes, les coûts et le profil général des risques réglementaires.

La donne réglementaire a une profonde incidence sur les ratios utilisés comme base dans les décisions d'investissement. La réglementation actuelle des prix de détail, qui se traduit par une charge réglementaire plus importante au niveau des services assurés par ligne fixe sans tenir compte de l'effet de substitution entre service mobile et service fixe, peut créer des obstacles à l'investissement pour les nouveaux venus, a souligné M. Bruce, qui a exhorté les régulateurs à envisager de créer des incitations au cash flow aussi bien dans le secteur des services mobiles que dans celui des services fixes en allégeant la réglementation afférente à la tarification des lignes fixes et en s'abstenant de réglementer les prix des terminaisons mobiles et de la transmobilité, faisant valoir à cet égard que c'est précisément l'absence - tout au moins à ce jour - d'une réglementation excessive qui a profité au service mobile par le jeu d'un développement des investissements.

Les distorsions de prix posent un grand problème aux investisseurs car elles nuisent au climat d'investissement et peuvent entraîner des problèmes de rentabilité pour les nouveaux venus, tandis que le niveau peu élevé des tarifs contraint les opérateurs historiques à développer les infrastructures à perte. La solution à ce problème ne passe pas par un durcissement de la réglementation mais au contraire par un dialogue entre les régulateurs et l'industrie. Des politiques de prix efficaces peuvent favoriser l'élargissement de l'accessibilité au service. Par ailleurs, les régulateurs doivent rechercher un environnement favorable au développement d'autres technologies susceptibles de déboucher sur le service universel (par exemple, octroi de concessions à des revendeurs locaux de capacité infrastructurelle dans les régions rurales).

Les investisseurs tiennent également compte des coûts lorsqu'ils prennent leurs décisions de répartition du capital, et notamment les coûts d'exploitation du spectre. Les pouvoirs publics doivent comprendre que le secteur des télécommunications ne doit pas être considéré comme une "vache à lait" productrice de fonds publics. Le document de M. Bruce appelle l'attention sur les coûts très élevés des licences 3G dans certains pays d'Europe, coûts considérés comme à l'origine de la mauvaise conjoncture actuelle.

Pour conclure, le régulateur doit proposer des mécanismes facilitant une meilleure participation du secteur privé au processus de réglementation. Il est nécessaire de créer des structures offrant de nouveaux mécanismes de consultation donnant la possibilité aux principales parties prenantes du secteur de s'impliquer dans la procédure de règlement des différends et dans la négociation. Les régulateurs devraient consciemment s'efforcer d'élaborer des politiques minimisant l'intervention réglementaire.

M. Arnbak a reconnu que le régulateur peut effectivement revenir sur la réglementation mais seulement lorsque les consommateurs disposent de plusieurs options et lorsque la transparence est suffisante. Il a fait

observer que le nouveau cadre réglementaire de l'Union européenne charge les régulateurs de fournir aux consommateurs un volume d'information suffisant, de telle sorte qu'ils puissent choisir en toute connaissance de cause. Les marchés ne fonctionnent, selon lui, que lorsque toutes les parties disposent de données suffisantes. M. Arnbak ne partageait pas la conclusion de M. Bruce selon lequel l'effondrement du marché des télécommunications s'explique par le niveau élevé des redevances de licence 3G, notant que l'effondrement s'est manifesté avant les ventes aux enchères de licences 3G en Europe, et que les investisseurs ont encouragé en fait les opérateurs à payer le prix fort pour ces licences. On pensait à l'époque qu'il en résulterait une augmentation des valeurs en bourse et que le problème des coûts irrécupérables ne se répercuterait pas sur les prix à la consommation. M. Arnbak a appelé les investisseurs à faire preuve de davantage de rationalité, aussi bien en période faste qu'en période sombre.

Mme Abernathy a dit que la communauté des investisseurs avait réagi de façon exagérée à la situation des télécommunications dans le monde. La communauté des investisseurs est passée d'un excès d'exubérance à un excès de pessimisme, ce qui pose un problème puisque les entreprises payent le prix d'une telle attitude en n'ayant pas accès au capital et en étant contraintes de comprimer leurs investissements et de dégraisser leurs effectifs en une période où il vaudrait mieux investir dans les technologies nouvelles. Certes, les régulateurs ne peuvent pas inverser la tendance sur les marchés des capitaux, mais ils devraient poursuivre leurs politiques de transparence, se concentrer sur un certain nombre de règles claires, proposer des directives appropriées en matière de réglementation et faire appliquer les règles existantes. Il conviendrait également qu'ils réexaminent les réglementations dépassées qui font obstacle aux investissements et, bien sûr, qu'ils maintiennent un dialogue ouvert avec l'industrie et les investisseurs.

Discussion de groupe

M. Lekaukau a déclaré que le rééquilibrage tarifaire pose un problème délicat à tous les régulateurs du fait que les communautés peu aisées et dépourvues d'accès disposent traditionnellement de services de communication financés par le jeu de subventions internes. Le Botswana a entrepris de rééquilibrer les tarifs de façon progressive, croyant à l'efficacité d'une réglementation incitative et d'une "main légère". Dans le pays de l'orateur, l'instance de réglementation maintient un dialogue ouvert avec les opérateurs, organisant des réunions formelles et des réunions informelles avec le secteur privé. L'instance de réglementation a par ailleurs encouragé la création d'une association d'opérateurs qu'elle consulte. Les régulateurs s'efforcent d'être transparents, mais il faut également que la communauté des opérateurs et des investisseurs le soit elle-même. Les régulateurs assument en quelque sorte une fonction d'arbitrage entre les attentes des consommateurs et l'intérêt des opérateurs qui recherchent des taux de rentabilité raisonnables.

M. Feasey a ensuite déclaré que les opérateurs, dans le dialogue, sont en quelque sorte un pont entre les régulateurs et les investisseurs, rôle extrêmement difficile à assumer du fait que les investisseurs, lorsqu'ils n'aiment pas ce que font les opérateurs, ont rarement recours à la consultation, décidant plutôt de déplacer leurs capitaux. Le régulateur doit s'efforcer d'atténuer, dans la mesure du possible, les risques de l'investissement, ce qui peut être accompli en conférant une certaine certitude à trois niveaux fondamentaux. Quelle est la vision que le régulateur a du marché, et notamment comment pense-t-il, comment se conduit-il - ses actions correspondent-elles à ses paroles? Quelle est l'attitude du régulateur en ce qui concerne les bénéfices et les prix? Plus précisément, accepte-t-il de voir certaines entreprises gagner davantage d'argent que d'autres? Est-ce que le régulateur cherche à fossiliser la structure actuelle du marché, ou bien accepte-t-il le changement?

Le modérateur a alors demandé au panel si les investisseurs préfèrent que l'on privatise les opérateurs historiques en situation de monopole ou s'ils recherchent plutôt des privatisations dans des conditions de concurrence. **M. Bruce** a déclaré que si les investisseurs préfèrent les monopoles pour des raisons de rendement assuré et de risques amoindris, les pouvoirs publics souvent recherchent l'opinion d'un large éventail de conseillers, notamment de spécialistes qui ne sont pas favorables au maintien des monopoles. La question est souvent de savoir si les pouvoirs publics souhaitent optimiser les résultats à court terme ou les résultats à long terme. **Mme Abernathy** a ajouté que la FCC a tenu avec les investisseurs une réunion au cours de laquelle leur préférence pour les monopoles a été clairement manifestée, et elle a expliqué qu'il ne lui appartenait pas, en tant que régulateur, de garantir les investissements mais plutôt d'obtenir de meilleurs prix et une meilleure qualité de service pour l'utilisateur final.

Discussion générale

Substitution mobile-fixe

M. Townsend - Aucun élément de preuve significatif ne permet d'affirmer qu'il y a au sens économique substitution entre services mobiles et services fixes. Dans les pays en développement, la plupart des abonnés à la téléphonie mobile n'ont pas le choix du fournisseur de services. Le mobile se développe plus rapidement parce qu'il n'y a pas de possibilité de remplacement au niveau de l'infrastructure fixe. Les services mobiles sont essentiellement utilisés pour la téléphonie vocale, alors que les services assurés sur ligne fixe sont utilisés pour la communication de données. Toute dérégulation des services fixes assurée par un opérateur en situation de monopole - situation caractéristique de la majorité des pays en développement - ne fera que provoquer un accroissement du coût de l'accès automatique à l'Internet au moment même où les services Internet commencent à se développer dans ces pays.

M. Bruce - On observe un certain degré de substitution mobile-fixe parmi la clientèle jeune. Les investisseurs se préoccupent des disparités que l'on peut observer au niveau de la réglementation entre les réseaux fixes et les services mobiles, compte tenu de la croissance impressionnante de la base d'abonnés au mobile. Si les prix des services mobiles ne sont généralement pas réglementés, en revanche, la tarification des services fixes est fortement réglementée. Les régulateurs devraient plutôt chercher à faire porter la réglementation sur les prix d'un ensemble minimum de services d'accès.

M. Arnbak - Sur la question de savoir s'il est nécessaire de réglementer la terminaison dans les services mobiles, il n'y a pas de consensus. M. Arnbak ne serait pas surpris d'apprendre que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a été saisie d'une affaire de règlement de différend dans le domaine de la tarification de la terminaison dans les services mobiles au cours des cinq prochaines années.

Mise aux enchères des fréquences

Mme Abernathy - La FCC a eu recours aux enchères parce que les autres solutions envisageables étaient encore moins bonnes. Les fameuses mises au concours prennent des années et sont parfois l'objet de trafics d'influences. Les loteries deviennent des jeux de hasard qui ne servent pas l'intérêt public. Les enchères n'ont jamais été motivées par le souci de maximiser les recettes de l'Etat parce que l'on supposait que les parties intéressées n'iraient pas au-delà de la valeur perçue des fréquences proposées. L'une des leçons tirées de l'expérience est que les parties acceptent effectivement des prix très élevés lorsqu'elles pensent qu'elles ne recevront que la tranche de fréquences proposée. Certains mécanismes de cession aux enchères permettent de limiter la flambée des prix, par exemple lorsque l'on décide de proposer aux enchères une série de petits intervalles de fréquences plutôt qu'un intervalle important en une seule opération. Mme Abernathy a également fait observer que la FCC avait étudié la possibilité de recourir à des crédits d'impôt et d'enchère, mais elle a souligné que les opérateurs avaient soumissionné dans un environnement totalement transparent et que la FCC n'avait pas l'intention de venir au secours de l'industrie.

M. Bruce - Les opérateurs sont des entités compétitives, mais les règles d'attribution des fréquences radioélectriques ne doivent pas les acculer et les empêcher d'avoir d'autres options que d'accepter des prix incroyablement élevés pour un facteur d'activité économique essentiel.

M. Verhoef - L'Europe, comme les Etats-Unis, ne volera probablement pas au secours de l'industrie des télécommunications.

M. Arnbak - Le problème qu'ont posé les enchères 3G est que ces enchères ont été effectuées dans un cadre qui empêchait les parties intéressées d'obtenir des fréquences additionnelles ultérieurement et qu'elles ont eu lieu juste avant l'effondrement du secteur.

M. Feasey - Il doit être possible d'acheter et de vendre des fréquences sur le marché.

Conclusions et recommandations

- 1) La communauté des investisseurs suscite un énorme volume d'analyses financières. Dans cette communauté, le BDT pourrait prendre contact notamment avec les banques pour obtenir ces données d'analyse aux fins de les mettre à la disposition d'un public plus large.
- 2) Les investisseurs devraient être consultés et impliqués dans le processus de réglementation.
- 3) Les séances de ventes aux enchères devraient être structurées de manière à ne pas avoir pour objet de produire d'importantes recettes au bénéfice de l'Etat.

PROBLEMES DE REGLEMENTATION: LES REGULATEURS S'INFORMENT AUPRES DES CONSOMMATEURS

M. Geoffrey Cannock, Directeur de projet, Apoyo Consultoria, a ensuite présenté l'étude de cas intitulée "Regulatory challenges: Feedback to Regulators from Consumers" (Les grands problèmes de la réglementation: les régulateurs s'informent auprès des consommateurs). Mme Maev Sullivan, Conseillère générale & Directrice, Département réglementation & relations avec les entreprises de la société REACH, a assumé la fonction de modératrice dans la discussion de groupe qui a suivi, en s'intéressant tout d'abord à la question de savoir si les consommateurs sont suffisamment impliqués dans le processus de réglementation, retraçant brièvement l'histoire de la participation des consommateurs depuis l'époque des monopoles, où le consommateur n'avait pas du tout voix au chapitre, jusqu'à l'introduction de la concurrence, avec, pour corollaire, les préoccupations le plus souvent exprimées quant au bien-être des consommateurs. La modératrice a relevé que les consommateurs ont commencé à s'organiser voici environ deux décennies afin de défendre leurs intérêts et de veiller à la transparence de la réglementation, afin de faire en sorte que les régulateurs ne soient pas détournés de leur mission par les intérêts des opérateurs historiques ou les nouveaux venus. Le groupe était composé des personnes suivantes: M. Willy Jensen, Directeur général, NPTA, Norvège; Mme T.R. Mangadi, Directrice, Département des consommateurs, BTA, Botswana; Mme Armi Jane Borje, Commissaire, NTC, Philippines; Mme Jai Ok Kim, Présidente, Citizens' Alliance for Consumer Protection, Corée; M. Hanuman T. Chowdary, Président de la Fédération des consommateurs de l'Etat d'Andhra Pradesh, Inde; M. Victor Hung, Chief Trade Practice Officer, Hong Kong Consumer Council.

M. Cannock a présenté ensuite les résultats d'une étude qu'il a effectuée pour déterminer comment les consommateurs percevaient l'incidence des règles adoptées par les régulateurs et pour cerner les mesures que les régulateurs pourraient prendre pour sensibiliser les consommateurs et les amener à participer au processus de réglementation. M. Cannock a expliqué qu'il avait en fait mené deux études différentes, l'une portant sur les associations de consommateurs privées et l'autre sur les instances nationales de réglementation, et que les conclusions les plus significatives de cette recherche pouvaient se résumer comme suit:

- les organisations de consommateurs critiquent vivement les actuelles politiques de protection des consommateurs;
- les politiques de protection n'ont pas été bien définies;
- il existe un fossé important entre la définition des droits et leur application effective;
- de l'avis des consommateurs, les résultats obtenus par les régulateurs au niveau de l'exercice des droits des consommateurs sont très médiocres (77% des personnes interrogées estiment que les résultats sont médiocres ou franchement mauvais);
- à peine 28% des organisations de consommateurs considèrent que les décisions des régulateurs sont transparentes;
- les méthodes de consultation généralement utilisées par les régulateurs avec les opérateurs et les autres parties prenantes sont considérées comme inappropriées en ce qui concerne les consommateurs.

Lorsque les consommateurs estiment que l'on ne tient pas compte de leur opinion, les efforts que les régulateurs déploient pour faciliter la concurrence et mettre en place des structures réglementaires saines peuvent s'avérer insoutenables. Il importe que les régulateurs définissent des politiques de protection des consommateurs reprenant les principes normatifs qui sous-tendent par exemple les directives des Nations Unies pour la protection des consommateurs.

Il conviendrait de préciser les rôles pour chaque composante de la chaîne de valeur de protection des consommateurs (définition des droits, résolution des différends, formation, éducation, représentation, etc.). Il est tout particulièrement de l'intérêt des régulateurs de susciter des incitations afin de conférer davantage de responsabilité au niveau des efforts et des coûts au secteur privé tout en assurant une protection des consommateurs qui soit adéquate.

Le mieux, pour assurer la protection des consommateurs, est d'adopter une approche prévisionnelle. Dans son action, le régulateur sera beaucoup plus efficace s'il résout les réclamations présentées par les consommateurs en diffusant l'information disponible et en prévoyant une attention personnalisée (centres d'appel, etc.) que s'il a simplement recours aux mécanismes officiels de résolution des différends ou de résolution juridique. On peut souvent éviter des procès onéreux en informant et en éduquant le consommateur avec les différents moyens disponibles: manuels scolaires, diffusion publique de

l'information, campagnes de publicité, recherche, projets conjoints avec les universités, centres de réclamation ou centres mobiles.

Mme Mangadi a déclaré que le grand problème qui se pose aux régulateurs procède directement de l'évolution sensible des attentes des consommateurs: autrefois, les consommateurs ne demandaient qu'une qualité de service doublée d'une possibilité de donner suite aux réclamations tandis que, de plus en plus, les consommateurs "modernes" souhaitent s'impliquer dans le processus de réglementation lui-même. Au Botswana, on s'efforce ainsi d'amener les consommateurs à s'impliquer autant que possible dans la consultation réglementaire en leur permettant de faire connaître leur opinion par télécopie ou par courrier électronique, au lieu de limiter la consultation des consommateurs à des participations individuelles à des forums de consultation. Par ailleurs, l'un des membres du Conseil d'administration de la BTA est officiellement représentant des consommateurs. Néanmoins, Mme Mangadi le reconnaît, il est nécessaire que la BTA soit plus dynamique et consacre des recherches plus approfondies à la question de savoir quels sont exactement les besoins des consommateurs.

Mme Borje a déclaré que si l'étude présentée par M. Cannock ne concernait pas essentiellement l'Asie, ses conclusions, néanmoins, s'appliquaient aux Philippines, ce qui montre que les préoccupations des consommateurs sont les mêmes dans le monde entier. Mme Borje a résumé comme suit l'approche retenue par la NTC pour assurer la protection des consommateurs:

- informer le public;
- informer les régulateurs;
- cerner les rôles respectifs;
- mettre en oeuvre des plans et prendre des mesures.

M. Jensen a déclaré ensuite que le fait que les consommateurs ne sont pas satisfaits de régulateurs ne doit pas surprendre qui que ce soit. Les régulateurs doivent accepter la responsabilité de cet état de fait car, souvent, ils ont oublié l'essence de leur mission - qui consiste à faire en sorte que les utilisateurs finals obtiennent des services de qualité à des prix peu élevés - pour s'intéresser à d'autres questions. Les régulateurs devraient réorienter leur démarche, considérer plutôt le terme "offre" que le terme "demande" de l'équation. La Norvège s'est efforcée de se concentrer sur l'aspect "demande" en introduisant la portabilité du numéro et la facturation par unité de temps dans le service mobile. Un consommateur informé est un consommateur autonome. Les régulateurs ne devraient ménager aucun effort pour libérer les consommateurs. La NPTA a créé un site web dénommé "Interactive Price Guide" (Guide interactif des prix) sur lequel tous les opérateurs doivent fournir des données sur le coût de leurs services, de telle sorte que les consommateurs puissent calculer les coûts des différentes offres et adopter les fournisseurs de services qui répondent le mieux à leurs besoins.

Mme Kim a félicité l'UIT pour la préoccupation que l'Union manifeste à l'égard des consommateurs et elle a souscrit aux observations formulées par M. Cannock, notant que si, autrefois, le secteur des télécommunications se préoccupait davantage de technologies que de consommateurs, la situation évolue désormais. Il y a trois ans, la première mesure prise par l'association de consommateurs de la Corée a consisté à abaisser les prix des communications téléphoniques mobiles. L'association participe désormais au processus de réglementation, et elle a récemment élaboré pour le commerce en ligne et en ce qui concerne la protection des consommateurs des directives qui ont été reprises dans la nouvelle loi sur le cybercommerce. Comme les régulateurs ont commencé à écouter les organisations de consommateurs, il est nécessaire de renforcer ces organisations et de les aider à accroître leur crédibilité dans la société au sens large.

M. Hung a déclaré que, à Hong Kong, les consommateurs sont bien représentés dans le processus de réglementation. Au départ, la principale préoccupation des consommateurs était la question des prix, mais aujourd'hui d'autres aspects acquièrent de l'importance, tels que la qualité du service. Les consommateurs ont compris que le prix n'est pas la seule question à résoudre. A ne rechercher qu'un abaissement des prix, on risque des conséquences négatives au niveau de la qualité du service, de l'innovation, du degré d'évolution des nouveaux services.

M. Chowdary a lui aussi remercié l'UIT de donner aux consommateurs la possibilité de faire connaître leurs préoccupations aux régulateurs, et il a souligné que le régulateur doit être le protecteur des consommateurs. En conséquence, la question fondamentale est celle des modalités de sélection des membres de l'instance de réglementation. Il est dès lors très important d'assurer la transparence et de permettre au public d'examiner les candidatures. M. Chowdary est lui aussi d'avis que la question du prix ne doit pas être la seule préoccupation: il faut plutôt s'intéresser à la relation entre le prix et la qualité du service. Il importe aussi que

les prix facilitent un développement adéquat du réseau, de telle sorte que la couverture du service s'étende de plus en plus et que les services soient financièrement abordables pour une partie croissante de la population. Les coûts doivent être connus, et ils doivent être les seuls éléments de détermination des augmentations de prix. Les consommateurs doivent être périodiquement consultés sur la question de savoir s'ils sont satisfaits des résultats de la réforme du secteur et des politiques relatives à la concurrence.

Discussion générale

Il est nécessaire de disposer d'un système de règlement des différends pour les cas de fraude à la consommation. Les services ne doivent pas être facturés aux consommateurs tant que le différend n'a pas été réglé.

- Les opérateurs sont les seuls à détenir les informations de coût spécifiques concernant les services de télécommunication. Les régulateurs et les associations de consommateurs devraient s'assurer les services de spécialistes et de chercheurs capables d'étudier de près les données fournies par les opérateurs et de déceler les éventuelles inexactitudes.
- Le taux de rentabilité des investissements consentis par les opérateurs n'est pas aussi élevé qu'il l'était autrefois à l'époque des régimes monopolistiques et avant que l'évolution de la technologie n'entraîne des risques d'investissement. Aujourd'hui, les régulateurs doivent tolérer un taux de rentabilité des investissements qui soit raisonnable. Les opérateurs doivent modifier leurs méthodes comptables afin de faire apparaître les investissements qu'ils consentent en milieu rural ainsi que pour l'accès universel et le développement des réseaux, etc. Alors que les régulateurs peuvent décider d'imposer une méthode comptable de ce type, il n'est pas toujours possible, pour des raisons de confidentialité, de mettre l'information à la disposition du grand public.

Conclusions

Il est nécessaire de renforcer les moyens des associations de consommateurs afin que les droits des consommateurs soient respectés. Au lieu de rechercher simplement une protection du consommateur (la démarche implique que les consommateurs sont des victimes), les régulateurs devraient veiller à assurer la participation active des consommateurs dans le processus de réglementation.

DIMANCHE 8 DÉCEMBRE 2002
JOURNÉE DES RÉGULATEURS
RÈGLEMENTATION POUR LES UTILISATEURS FINAUX:
DÉFINIR LES MEILLEURES PRATIQUES

JOURNÉE CONSACRÉE AUX PROBLÈMES DES CONSOMMATEURS

Pour cette journée, la modération était assurée par la Présidente du colloque, Mme Tan Sri Nuraizah Abdul Hamid. M. Bob Horton, Vice-Président de l'ACA, Australie et Swee Hoe Toh, Directeur principal de la Malaysian Communications and Multimedia Commission, ont présenté des rapports du Forum de la télécommunauté Asie-Pacifique sur la politique et la réglementation dans le secteur des télécommunications qui s'est déroulé les 17 et 18 mai 2002 à Kuala Lumpur. M. Gustavo Peña, Secrétaire général de Regulatel, a ensuite présenté une étude intitulée "Local Telephony Quality and Price: Advantages for Operators and Consumers (téléphonie locale - qualité et prix - avantages pour les opérateurs et les consommateurs).

M. Horton a fait un exposé sur la protection des consommateurs dans la région Asie-Pacifique. Cette région se caractérise par une grande diversité géographique et culturelle, mais les pays qui la composent présentent également un grand nombre d'éléments communs dans les approches adoptées pour la protection des consommateurs: la réglementation est associée à la gestion de la transition vers la libéralisation, plusieurs instances de réglementation spécifiques ont été créées pour les communications et divers comités consultatifs ont été chargés de faire en sorte que les besoins des consommateurs soient pris en compte dans la prise des décisions politiques. Certaines des initiatives communes adoptées en matière de réglementation à l'échelle régionale portent notamment sur l'obligation de service universel, la présélection et la portabilité des numéros, l'élaboration de normes et de codes de pratique à l'échelle du secteur, l'éducation du consommateur, les programmes de formation, la définition de nouveaux indicateurs de réalisation pour la qualité de service et enfin divers programmes spécifiques sur les applications Internet et les applications de commerce en ligne.

M. Horton a mis l'accent sur les éléments suivants:

- l'importance des efforts que déploient actuellement bon nombre des pays de la région Asie-Pacifique pour établir un compromis entre la protection du consommateur en fonction du marché d'une part et la réglementation directe de la protection du consommateur d'autre part;
- l'importance d'une collaboration constructive entre l'industrie et les consommateurs et les régulateurs dans l'élaboration de systèmes d'autoréglementation;
- la nécessité d'évaluer en continu le degré d'adéquation des mesures de protection des consommateurs en fonction de l'évolution technologique due à l'innovation, et l'importance d'une information concise, absolument capitale pour les consommateurs dans la compréhension de l'incidence des nouvelles technologies et des nouveaux services.

M. Toh a ensuite fait un exposé sur les indicateurs de réalisation permettant de mesurer la qualité de service à l'époque de la convergence, soulignant la nécessité d'élaborer précisément de nouveaux indicateurs de réalisation pour gérer sur le marché un nombre croissant de services qui convergent rapidement. Il s'agit, au moyen de tels indicateurs, d'aider l'industrie à assurer l'efficacité de la réglementation en gérant la qualité de service à la satisfaction des consommateurs. Les indicateurs devront tenir compte de l'état de convergence des services considérés, et notamment de l'ensemble des applications et des médias qui sont à l'origine de la création de nouveaux services (réception de messages téléphoniques par courrier électronique, centres d'appel gérés par le web et messagerie vidéo) et de tenir compte également d'un certain nombre d'éléments tels que l'activation des services, la facturation, le traitement des réclamations et enfin les attentes des consommateurs. Un certain nombre d'éléments se dégagent de cet exposé:

- il peut être nécessaire de mener régulièrement des études sur le degré de satisfaction des consommateurs afin de définir des index de monitoring de l'amélioration de la qualité de fonctionnement;
- l'engagement des fournisseurs pourra être nécessaire si l'on veut fournir aux consommateurs des garanties de qualité de service;
- il faut également mettre en place un mécanisme de protection des consommateurs qui soit fiable;
- il y a lieu d'assurer la participation et l'éducation du consommateur;
- il sera peut-être nécessaire de définir des codes de pratique et des accords de niveau de service pour assurer la qualité de service dans les applications.

M. Peña a fait ensuite un exposé sur les questions de qualité et de prix en téléphonie locale, considérant tout particulièrement les indicateurs de qualité de service qui servent à contrôler les résultats obtenus par les opérateurs, et parmi lesquels on distingue par exemple:

- le niveau de satisfaction du consommateur;
- le nombre de dérangements pour 100 lignes;
- le taux d'aboutissement des appels en période de pointe;
- le délai moyen de rétablissement;
- le délai moyen d'installation.

M. Peña a expliqué l'une des formules qu'utilisent les régulateurs pour établir un lien entre les révisions tarifaires et la qualité de service. Lorsque la qualité tombe au-dessous d'une valeur plancher, la formule empêche l'opérateur d'augmenter ses tarifs. Dans un exemple, un opérateur n'était pas autorisé à accroître ses tarifs parce que la qualité de son réseau s'était dégradée et, suite à cette interdiction donnée par le régulateur, l'opérateur avait amélioré la qualité de fonctionnement de son réseau l'année suivante.

Discussion générale

M. Hung a mis l'accent sur la nécessité de surveiller la qualité de service perçue par le consommateur. Pour illustrer l'absence de responsabilité en matière de qualité de service, on peut donner pour exemple le fait qu'il n'y a pas accusé de réception de la remise d'un message texte dans un délai donné, situation qui peut contraindre l'utilisateur soit à répéter le message, soit à établir un appel téléphonique pour confirmer réception du message. M. Hung a par ailleurs recommandé que l'on mesure le coût moyen par minute ou le coût moyen par mégaoctet d'échantillons représentatifs de paniers de services téléphoniques et de services IP.

M. Chowdary a noté que, souvent, les consommateurs ne comprennent pas très bien l'ensemble des paramètres de qualité de service, d'où l'importance d'éduquer le consommateur.

En Inde, la TRAI (Telecommunication Regulatory Authority) a obtenu des résultats positifs en sous-traitant régulièrement des études de marché sur la qualité de service au secteur privé et en publiant les résultats ainsi rassemblés.

A Malte, la Communication Authority a enregistré des résultats positifs dans le cadre d'une expérience d'autoréglementation des fournisseurs de services Internet, mais ce type d'approche n'a pas donné de bons résultats avec les opérateurs de systèmes cellulaires.

En Espagne, le Secrétaire d'Etat aux télécommunications et pour la société de l'information a formulé un certain nombre d'observations sur l'intérêt de l'autoréglementation par rapport à une démarche de réglementation classique tout en soulignant qu'il importait de maintenir le système de réclamation et de mettre en place un système de consultation à l'amiable pour résoudre les problèmes soulevés par les consommateurs.

Conclusions et recommandations:

Pour conclure, il apparaît nécessaire que les régulateurs adaptent les indicateurs de qualité de service qu'ils utilisent actuellement afin de mieux tenir compte de l'évolution technologique et de faire en sorte que les utilisateurs finals aient accès à des services TIC de la meilleure qualité possible et qu'une autoréglementation du secteur, par l'intermédiaire de codes de conduite dont le respect serait vérifié par les instances de réglementation nationales, serait par ailleurs plus avantageuse pour les utilisateurs finals et contribuerait à réduire la fracture numérique. Cette journée a permis de dégager l'importance d'un certain nombre d'éléments:

- 1) éduquer les consommateurs;
- 2) donner aux consommateurs les moyens de participer à la prise des décisions relatives à la réforme du secteur;
- 3) encourager l'industrie à financer des programmes d'éducation des consommateurs;
- 4) développer les connaissances spécialisées parmi les associations de consommateurs.

SEANCE CONSACREE AUX MODELES DU SERVICE UNIVERSEL/AUX MODELES D'ACCES

La séance consacrée au service universel portait essentiellement sur l'examen d'un modèle d'accès universel à trois volets élaboré conjointement par l'UIT et l'Organisation des télécommunications du Commonwealth (OTC) en 2002. Le premier volet de ce modèle UIT-OTC traite des politiques d'accès universel, des politiques de financement du service universel, des réglementations et des procédures. Le deuxième volet couvre les appels d'offres de subventionnement minimum et les règles d'interconnexion et de tarification susceptibles de promouvoir l'accès universel. Le troisième volet enfin couvre plus particulièrement les politiques afférentes aux télécentres communautaires. Les modèles ont été élaborés et présentés par M. Edgardo Sepúlveda, Economiste principal en télécommunication, McCarthy Tetrault LLP et M. David Townsend, Président, David Townsend & Associates. La séance était animée par M. David Souter, Directeur exécutif de l'Organisation des télécommunications du Commonwealth.

M. Souter a tout d'abord expliqué les différences entre les diverses définitions du service universel et de l'accès universel et leur importance relative dans l'optique des pays industrialisés d'une part et dans celle des pays en développement d'autre part. Dans les pays industrialisés, le service universel s'entend de l'accès de tout particulier aux télécommunications, selon la formule "une ligne téléphonique par ménage". Dans les pays en développement, l'accès universel est le problème numéro un. Il s'agit de permettre à chaque village ou à chaque communauté d'accéder aux télécommunications. L'accès universel est donc la priorité des priorités dans les pays en développement, alors que le concept n'a qu'une importance marginale dans les pays industrialisés.

Mme Schorr, Responsable de la réglementation au Bureau de développement des télécommunications de l'UIT, a expliqué les raisons pour lesquelles les modèles de service et d'accès universel ont été élaborés, ainsi que leur finalité. Bon nombre des Etats Membres de l'UIT ont fait savoir qu'ils avaient été chargés de créer un fonds de financement du service universel et qu'ils souhaitaient obtenir des directives sur la manière de s'acquitter de pareille mission. Mme Schorr a fait valoir qu'en dernier ressort chaque pays doit faire ses propres choix pour parvenir au mieux aux objectifs nationaux de développement du secteur des TIC. Les modèles seront pour les décideurs comme pour les régulateurs des modèles utiles et pratiques puisqu'ils décrivent de façon détaillée les divers éléments qui interviennent dans l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques, de réglementations et de procédures relatives au service et à l'accès universel. Les modèles reposent sur un mécanisme central, la création d'un fonds de financement du service universel relevant d'une approche générale orientée sur le marché qui doit permettre d'assurer l'accès universel dans les pays en développement. On relève que les fonds de financement du service universel peuvent être utilisés aussi bien pour des projets visant à fournir des services de télécommunications de base que pour des projets concernant des communications plus évoluées. Les modèles peuvent être adoptés dans leur totalité, ou encore comme éléments partiels d'un ensemble de politiques, de réglementations et de procédures relatives au service et à l'accès universel, et peuvent également être utilisés de façon modulaire, tel pays ou tel pays ne retenant que telle ou telle recommandation.

M. Townsend a décrit les grandes lignes des Parties I et III du modèle de service/accès universel, relevant que si de nombreux décideurs et régulateurs sont à la recherche d'une formule magique pour parvenir à l'accès universel, une telle panacée universelle n'existe pas. Les pays continuent d'essayer telle ou telle politique ou procédure, et les modèles ont pour objet de proposer des éléments communs sous forme de meilleures pratiques ou de pratiques intéressantes à développer. La première partie décrit des politiques et des procédures "modèles" pour un fonds de financement du service universel, élaborées sur la base de nombreuses études et d'expérimentations concernant une large gamme de fonds de ce type mis en oeuvre dans divers pays en développement et pays développés du monde entier. Le modèle couvre diverses questions: législations et politiques de réalisation de l'accès universel, sources de contributions à un fonds de financement du service universel, gestion et administration d'un tel fonds, procédures de détermination des affectations de crédit, définitions de projets et critères pouvant être adoptés par les administrateurs et les décideurs dans la mise en oeuvre ou dans la révision des politiques existantes en la matière. On y souligne par exemple qu'il peut être intéressant de subventionner des projets d'accès universel pour amorcer les programmes dont on peut attendre une rentabilité économique suffisante. Le troisième volet du modèle décrit les diverses méthodes de financement de télécentres, considérés comme une ressource fondamentale pour l'accès des communautés aux technologies de base et aux TIC les plus évoluées - stratégies de développement des infrastructures, études de l'offre et de la demande de télécentres, réalisation d'un télécentre, plan d'activité économique d'un télécentre, etc.

M. Tamayo, associé, JOSE LLOREDA CAMACHO & CO, a ensuite présenté brièvement, sur la base d'un petit film documentaire, le programme Compartel mis en oeuvre en Colombie. La Colombie a créé un fonds

de financement du service universel alimenté à la fois par l'Etat et par les contributions reçues des fournisseurs de services TIC. Le programme Compartel a pour objet de mettre les communications de base et les communications évoluées à la portée des communautés rurales isolées, dans l'ensemble du pays. Le film comportait notamment de nombreux témoignages recueillis en milieu rural auprès de nouveaux utilisateurs des TIC dont l'accès aux communications avait changé la vie.

M. Sepúlveda a présenté la deuxième partie du modèle de service/accès universel, laquelle traite des mécanismes de subventionnement par enchères minimales et de la réglementation des tarifs et de l'interconnexion pour la promotion du service universel. M. Sepúlveda a expliqué que le deuxième volet du modèle décrivait un ensemble de processus et de procédures pour le financement d'un fonds de financement du service universel en vue de la mise en place et de l'exploitation en milieu rural, dans les pays en développement et les pays les moins avancés, d'infrastructures d'accès public alimentées financièrement par un système de subventions par voie d'enchères minimales. Ce modèle:

- met l'accent sur l'importance des publiphones considérés comme service "obligatoire" à fournir en priorité et pouvant également être utilisés pour des services de communication évolués;
- regroupe les meilleures pratiques ou les pratiques apparaissant les plus intéressantes correspondant à chacune des diverses procédures, sur la base d'une recherche approfondie et des résultats positifs obtenus au Chili, au Pérou et en Colombie, pays, qui sans imposer d'obligation de service universel à tel ou tel opérateur, ont eu recours pour promouvoir l'accès universel à un système d'incitations dans lequel tous les opérateurs pouvaient chercher à obtenir des subventions;
- fournit une analyse et un certain nombre de recommandations concernant les tarifs à la consommation et les taxes d'interconnexion applicables pour la promotion du service universel;
- décrit les différentes phases de la conception d'un programme de projets, notamment les paramètres à utiliser pour définir les services à fournir et les régions à couvrir, l'exécution séquentielle des projets et enfin la méthode d'estimation des montants des subventions;
- décrit les procédures de soumissionnement, suite à la publication du document d'invitation à présenter des offres par l'administrateur du fonds de financement du service universel. Divers éléments sont traités en détail: procédure d'appel d'offres, principe de transparence, différences par rapport au système des marchés publics, attrait des opérations proposées, incidence des diverses redevances (réglementation, licences etc.) sur les subventions demandées et mesures permettant d'assurer les services obligatoires;
- décrit la relation entre les tarifs à la consommation et les taxes d'interconnexion et le succès et la viabilité des titulaires de licences rurales/régionales.

M. Tamasiga, Directeur du Département "développement des marchés et analyses" de la BTA (Botswana Telecommunication Authority), a ensuite présenté les directives élaborées par la TRASA (Association des régulateurs de télécommunication des pays du sud de l'Afrique), notant qu'il est nécessaire de disposer de directives relatives à l'harmonisation des politiques de service et d'accès universel dans les pays de la SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe) pour promouvoir le développement des télécommunications dans l'ensemble de la région. Ces directives portent sur l'offre de services, la promotion d'une plus grande participation du secteur privé, la concrétisation des objectifs de développement socio-économique dans la région, l'expansion du réseau de télécommunication et enfin les investissements étrangers. Diverses stratégies sont mentionnées: réalisation d'un environnement équitable et efficace pour la concurrence, création d'un fonds de financement du service universel alimenté par les contributions des opérateurs de télécommunication (pourcentage des recettes), obligation d'assurer le service faite aux détenteurs de licences et enfin promotion de la participation des communautés à la fourniture des services de télécommunication. Des informations relatives aux activités financières liées au fonds de financement du service universel doivent être accessibles au public, soit sur le site web, soit sur demande écrite des particuliers. Les directives de politique sont soumises aux Etats Membres de la SADC dans le souci de renforcer l'harmonisation des politiques et d'attirer des investissements locaux et extérieurs. Les Etats Membres sont incités à réexaminer leurs législations respectives à la lumière de ces directives.

Discussion de Groupe

M. Souter a animé la discussion, à laquelle ont participé: M. Riel Barey, Directeur adjoint, Ministère des postes et des télécommunications, Cambodge; M. Pereira Filho José Leite, Membre du Conseil d'administration d'ANATEL, Brésil; M. Orlando Jorge Mera, Président du Conseil d'administration d'INDOTEL, République Dominicaine, MN. Emmanuel Caquot, Directeur du Département des technologies

et de la société de l'information, Ministère de l'industrie, France et M. Alvin Lezama Pereira, Directeur général, service universel, CONATEL, Venezuela.

M. Barey, Directeur adjoint du MPT (Cambodge) - le Cambodge est l'un des premiers pays en développement où le nombre d'abonnés à la téléphonie mobile a dépassé le nombre d'abonnés à la téléphonie fixe. M. Barey a expliqué la situation de son pays en ce qui concerne le service universel et la concurrence. Une obligation de service universel est imposée à l'opérateur monopolistique qui est par ailleurs autorisé à recourir aux subventions internes pour assurer les services requis, tout particulièrement dans les régions rurales, puisque la population du pays est très dispersée. Lorsque la concurrence a été introduite, les opérateurs ne s'intéressaient pas aux consommateurs des régions rurales. Pour attirer les entreprises en milieu rural, les pouvoirs publics ont alors mis au point une politique de service universel comprenant un système de subventions.

M. Leite, Membre du Conseil d'administration d'ANATEL, Brésil, a expliqué le mécanisme et le système de mise en oeuvre du service universel utilisé dans son pays. Deux mécanismes de ce type existent au Brésil: tout d'abord l'opérateur d'Etat est tenu de définir des objectifs spécifiques et de gérer un fonds de financement du service universel. Le service universel relève de quatre fournisseurs, à savoir l'opérateur d'Etat d'une part et trois entreprises concessionnaires. Amorcée en 1998, la privatisation doit être menée à bien à l'horizon 2005. Les objectifs de service universel fixés en 1999 doivent être atteints en 2005. Il s'agit de faire en sorte que toutes les communautés de 100 habitants disposent d'au moins un publiphone et que toutes les communautés de 300 habitants disposent de téléphones individuels, et d'assurer l'accès de toutes les personnes handicapées. Par ailleurs, les opérateurs doivent fournir la téléphonie à commutation de circuit sur demande, et sans délai. En 2001, le pays comptait environ 50 millions de lignes, la plupart des communautés de 300 habitants, notamment les communautés indiennes indigènes, disposaient de publiphones, et les communautés de 600 habitants disposaient de téléphones individuels. Par ailleurs, l'utilisation de technologies à faible coût est encouragée par le jeu de contrats de concession. Les pouvoirs publics définissent les objectifs de service universel: par exemple, l'Internet dans tous les établissements publics d'enseignement supérieur, les hôpitaux, les régions isolées etc. Tous les concessionnaires contribuent à la fourniture du service.

M. Jorge Mera, Président du Conseil d'administration d'INDOTEL, a décrit les problèmes et besoins associés au service universel selon l'expérience de son pays, la République dominicaine. Dans ce pays, les invitations à présenter des offres sont publiées dans la presse étrangère, et 15 sociétés multinationales non encore concessionnaires dans le pays ont manifesté leur intérêt à ce jour. M. Mera a souligné la nécessité de la transparence dans l'affectation des crédits prélevés sur le fonds de financement du service universel, d'une politique sociale bien définie pour le service universel et d'informations précises et simples sur la mise en oeuvre des projets. En République dominicaine, les politiques relatives au service universel ont un impact social extraordinaire. Divers projets ont été financés, non seulement en ce qui concerne la téléphonie rurale, mais également dans les secteurs du téléenseignement et de la télémédecine. Le plan biennuel de la période 2003-2005 permettra de réduire la fracture numérique. Il apparaît que le succès de tous les projets d'accès universel dépendent de la sensibilisation des communautés puisque, dans les pays en développement, nombreux sont les citoyens qui ne sont pas nécessairement conscients des effets et des avantages des services TIC.

M. Caquot, Directeur du Département "technologies et société de l'information" du Ministère français de l'économie, des finances et de l'industrie, a décrit l'importance et la situation du service universel en France. Le concept de service universel est important non seulement pour les pays en développement mais aussi pour les pays développés tels que la France. La France présente une situation unique, avec d'importantes parties de la population dispersées dans des régions éloignées et montagneuses. Le marché des télécommunications s'est ouvert à la concurrence en 1997. En raison de l'importance du service universel, un fonds spécifique a été établi. A l'heure actuelle, les principaux problèmes se posent au niveau des coûts nets dans l'ensemble du pays sur la base d'un rééquilibrage tarifaire, des coûts nets supportés par certaines catégories d'utilisateurs spécifiques, tels que les personnes à revenu faible ou les consommateurs handicapés, de la répartition des téléphones publics, de la mise en oeuvre d'un fonds de financement du service universel permettant de faire en sorte que les services de télécommunication soient accessibles à tous les utilisateurs, même dans les régions isolées, à un prix unique pour l'ensemble du pays. Le service universel n'est pas un concept démodé et présente une grande importance pour l'avenir de l'accès mobile et des communications à grand débit.

M. Lezama Pereira, Directeur général du Département "service universel" de CONATEL (Venezuela) a décrit ensuite les principaux éléments qui interviennent dans la mise en place de télécentres avec accès à l'Internet:

- adéquation: les contenus Internet doivent correspondre à la donne locale;
- appartenance: les centres communautaires doivent appartenir aux communautés;
- durabilité: il faut assurer la durabilité du financement, les centres ne doivent pas représenter la seule initiative de l'Etat ou du secteur privé;
- outils et formation des ressources humaines: les télécentres sont des outils et, pour utiliser un outil, il faut une formation. L'objectif ultime n'est pas simplement de fournir les outils, mais de mettre en valeur le potentiel humain. Le Venezuela a entrepris d'élaborer des programmes de formation au télétravail;
- impact: le problème de la fracture numérique ne sera pas résolu par la simple installation de lignes et de télécentres, mais par un regroupement des solutions au niveau des besoins des communautés locales. Le Venezuela a défini un ensemble d'outils pour développer la formation et les logiciels en fonction des besoins des communautés locales, et a mis en place un certain nombre de portails avec des icônes pour la santé, l'économie et l'éducation, et un programme de bourses a été organisé pour récompenser les meilleures initiatives de contenu local.

Discussion générale

L'Ouganda a noté qu'il faut rechercher un fonds de financement du service universel avant d'entreprendre la libéralisation du marché car un tel fonds a une incidence au niveau des licences. Les obligations de résultat doivent être définies avant la création du fonds. La participation des intéressés à la réglementation et à la politique générale importe au plus haut point.

Le Pérou a indiqué que la pénétration du service téléphonique est de 5,9%. Vingt-cinq pour cent de la population du pays a recours à l'Internet par l'intermédiaire de cabines publiques, mises en place à l'initiative d'une ONG il y a 7 ans.

Le Burundi propose d'étudier la question du service universel avec grande prudence, compte tenu de la fracture numérique, laquelle a divers aspects. Par exemple, les communications entre le Burundi et d'autres pays d'Afrique transitent par l'Europe. En conséquence, cette question devrait être examinée à l'occasion du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI).

En République sudafricaine, il existe plus de 50 télécentres, mais la plupart ne sont pas viables. Il apparaît que la tarification à la consommation a une incidence sur la durabilité, et qu'il faut éviter, en milieu rural, d'installer des publiphones et des télécentres qui peuvent faire double emploi.

En Tanzanie, les fonds disponibles pour le service universel sont parfois affectés à des secteurs autres que celui des télécommunications, en raison de l'absence de législation.

M. P.G Touré, Chef par intérim du Département politiques, stratégies et financement du BDT de l'UIT, a noté qu'il est nécessaire de disposer de modèles de coûts pour calculer les taxes d'interconnexion, et il a signalé que l'UIT a mis au point un logiciel dénommé COSITU qui peut compléter les modèles de service/accès universel.

M. Townsend partage l'avis du représentant du Venezuela quant à la nécessité de faire en sorte que les communautés locales soient impliquées dans l'élaboration des politiques et des projets.

M. Spúlveda a déclaré ensuite que les critères de sélection des projets doivent être définis au niveau national, et que, pour des raisons de durabilité, les demandes des communautés doivent être reflétées au niveau de la prise de décision. L'étude et la mise en oeuvre des tarifs à la consommation doivent reposer sur les concepts d'accessibilité financière et de durabilité. Les régulateurs doivent faire en sorte que les projets ne se traduisent pas par une duplication des obligations de licence.

SEANCE SUR LES INITIATIVES RÉGIONALES DANS LE DOMAINE DE LA RÉGLEMENTATION

Cette séance a été consacrée aux initiatives déployées à l'échelle régionale (Amériques, Afrique et Europe); elle était animée par M. Gustavo Peña, Secrétaire général, Regulatel.

Mme Garcia-Murillo, professeur assistant à la School of Information Studies de l'Université de Syracuse, a fait un exposé sur l'étude d'harmonisation des télécommunications qu'elle a effectuée pour le BDT en Amérique centrale à l'appui du projet d'harmonisation régionale "Plan Puebla Panamá", déployé à l'initiative du Président du Mexique à l'effet d'améliorer la vie des populations d'Amérique centrale. Mme Garcia-Murillo a tout d'abord décrit les pays étudiés et cerné les principales différences et les principaux éléments communs que l'on peut observer au niveau du développement économique, social, juridique et technique relatif des nations de la région, expliquant que le Plan a pour objet d'harmoniser les réseaux nationaux afin de créer un réseau de télécommunication régional pour l'ensemble de l'Amérique centrale, de développer le marché et de le rendre plus attrayant pour les investisseurs. Pour parvenir à ces objectifs, les pays doivent harmoniser leurs structures juridiques, leurs règles et leurs réglementations, au niveau notamment du régime d'octroi de licences, de la mise en oeuvre, des droits de passage et des systèmes d'interconnexion. Si l'on observe d'importantes différences dans les structures juridiques et réglementaires des pays de la région, il y a lieu d'exhorter ces pays à procéder à l'harmonisation requise de façon ordonnée, en commençant par les licences, les droits de passage et les questions d'interconnexion pour aborder ensuite les problèmes plus épineux (infractions, sanctions et niveau de concurrence), tout en reconnaissant qu'il importe de disposer de mécanismes communs pour le règlement des différends.

M. Ndukwe, Directeur exécutif de la NCC (Nigerian Communications Commission) a parlé ensuite de la WATRA (West Africa Telecommunication Regulators Association) (association des régulateurs des télécommunications des pays de l'Afrique de l'Ouest), dont la mission est de coordonner les positions communes sur diverses questions de réglementation telles que l'interconnexion. Sept pays ont adhéré à la Charte de la WATRA en novembre 2002. La WATRA répond à un besoin, identifié par la communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de coopération régionale pour le développement des infrastructures essentielles. La libéralisation des marchés doit intervenir dans un contexte de structures réglementaires fermes. Les régulateurs doivent être compétents et avoir reçu une formation suffisante, et le cadre réglementaire doit être clair. S'il est vrai que, considérés individuellement, bon nombre des pays de la CEDEAO présentent des marchés restreints, ensemble, il leur est possible non seulement d'envisager des économies d'échelle dans la mise en place des structures réglementaires mais également de proposer aux investisseurs un marché plus attrayant, avec des normes et des procédures réglementaires communes. M. Ndukwe a encouragé toutes les associations de réglementation de la région à s'efforcer ensemble d'atteindre l'objectif d'accès universel, et il a exprimé son appréciation pour les efforts déployés par l'UIT, notamment par l'intermédiaire de son Bureau de Dakar, à l'appui de la WATRA.

Mme Ouedraogo, Conseillère juridique auprès de la Direction générale et Chef de l'Unité des affaires juridiques de l'autorité nationale de réglementation des télécommunications du Burkina Faso, a rendu compte ensuite du troisième Forum sur la réglementation des télécommunications en Afrique organisé par l'UIT, expliquant que le Forum de 2001 a donné naissance au Réseau africain de régulateurs des télécommunications, dont la mission est de constituer un réseau d'échange entre les régulateurs. Ce réseau prévoit un programme de formation, la création d'une base de données de spécialistes et enfin la réalisation d'une base de données des télécommunications. Mme Ouedraogo a énuméré les principales questions traitées par le troisième Forum (Internet et téléphonie IP, nouveaux services et commerce électronique, opérations internationales et régionales) puis elle a résumé les recommandations du Forum, qui sont reprises dans le communiqué final (<http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/2002/Burkina/>).

M. Arnback, Président de l'OPTA (Pays-Bas) a ensuite fait un exposé sur le Groupe ERG (European Regulators Group) chargé des réseaux et services de communication électroniques, groupe récemment créé. M. Arnback, désigné comme Président de ce nouveau Groupe ERG, a expliqué que la mission du groupe consistait à aider et conseiller la Commission européenne sur les questions de réglementation dans un effort d'harmonisation des 5 nouvelles directives de la Commission européenne relatives aux réseaux et services de communication électroniques. La plupart des pays de l'Union européenne ont un marché libre. Selon le nouveau cadre réglementaire de la Commission européenne, les régulateurs nationaux doivent procéder à une analyse de marché pour répondre à la question de savoir si leurs marchés respectifs sont suffisamment compétitifs, et proposer des mesures de correction lorsqu'il apparaît que tel n'est pas le cas. Toutes les mesures de correction proposées doivent être soumises à tous les autres régulateurs nationaux et à la Commission européenne. Lorsque aucune observation n'est formulée, les régulateurs nationaux peuvent mettre en oeuvre la mesure corrective proposée. Cette procédure représente une modification sensible de

l'approche adoptée par l'Europe en matière de réglementation. M. Arnbak a noté que les deux différents systèmes juridiques de l'Europe (common law et droit romain) entraînent un problème majeur au niveau de l'harmonisation régionale. Il a également noté que le Groupe IRG (Independent Regulators Group), dont l'existence est maintenue, continuera d'assurer des échanges informels entre les diverses instances nationales de réglementation.

Discussion de groupe

M. Horton a noté qu'il est nécessaire d'adopter une approche de normalisation commune pour parvenir à l'harmonisation régionale.

M. Ndukwe a précisé que la région des pays de l'Afrique de l'Ouest est encore en cours de formation. Une approche commune est prévue en matière de normalisation et de réglementation, mais n'a pas encore été obtenue.

M. Arnback a indiqué que les fabricants s'intéressent à la mise en place d'une approche commune en matière de réglementation et à l'élaboration d'une norme européenne commune pour faire concurrence aux autres régions. Il s'agit d'une procédure complexe et controversée, accélérée en Europe par l'ETSI (Institut européen des normes de télécommunication). L'Europe a connu quelques succès notables, notamment avec la Norme GSM (Global System for Mobile communications - Système mondial de communications mobiles). Ce succès a été décisif et a ouvert la voie aux services mobiles de troisième génération (3G), mais il reste à voir si ces systèmes 3G seront un succès.

Le Kenya a fait savoir que le COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa) s'efforce également d'harmoniser les marchés des pays membres à l'échelle de la région.

SEANCE CONSACREE AU FORUM EN LIGNE G-REX (GLOBAL REGULATORS EXCHANGE) ET AUX TRAVAUX FUTURS

Ouvrant la séance, M. Touré, Directeur du BDT, a expliqué que la Conférence mondiale de développement des télécommunications qui s'est tenue en mars dernier à Istanbul avait élaboré un plan d'action (Plan d'action d'Istanbul) qui esquisse, pour les pays en développement, la marche à suivre afin de transformer la fracture numérique en débouchés numériques. Il s'agit d'un ensemble complet de mesures devant permettre aux pays en développement de faciliter l'introduction équitable et durable de réseaux et services TIC financièrement accessibles. Le Plan d'action d'Istanbul définit six programmes qui seront mis en oeuvre par le BDT dans les domaines suivants: réforme de la réglementation, technologies et développement des réseaux, cyberstratégies et cyberapplications, économie et finance, renforcement des capacités humaines et enfin un programme spécial pour les pays les moins avancés.

Les recommandations antérieures du GCR sont désormais reprises dans le Plan d'action d'Istanbul, notamment la demande appelant le BDT à élaborer des modèles et à procéder à des études de cas. Les colloques précédents ont également débouché sur la création d'un forum en ligne d'échange d'idées entre régulateurs (Global Regulators Exchange ou G-REX) et il convient de noter que M. Wong a joué un rôle prééminent au Comité de direction créé par la suite pour le G-REX.

M. A. Wong a souligné que la "Regulators Hotline" (ligne directe pour les régulateurs) est l'élément le plus populaire du G-REX. Le Comité de direction du G-REX, créé suite à une recommandation du GSR-2001, s'est réuni pour cerner d'autres moyens de développer le G-REX afin de compléter la ligne directe. Le Comité de direction est composé de représentants des instances de réglementation des pays suivants: France, Hong Kong, Inde, Kenya, Maroc, Papouasie-Nouvelle-Guinée et Venezuela. La majorité des membres du Comité de direction se sont réunis à l'occasion de la Conférence mondiale de développement des télécommunications tenue en 2002 à Istanbul et ont formulé les recommandations suivantes:

1 Programme de formation permanente permettant de fournir des informations essentielles aux nouveaux régulateurs

La première activité intéresserait avant tout les nouveaux régulateurs, à qui l'on fournirait des informations et une formation de base sur les questions qui les intéressent: rôle des régulateurs indépendants, procédures d'octroi de licences, législations TIC, mesures de sauvegarde de la concurrence, interconnexion, etc. Le G-REX pourrait offrir des programmes d'autoformation en ligne sur divers thèmes, complétés par des didacticiels et des discussions en ligne organisés à des dates préétablies. Le G-REX pourrait également proposer des cours de téléenseignement à de petits groupes de régulateurs qui bénéficieraient ainsi d'une formation plus intense et plus ciblée. Il pourrait par ailleurs déployer une activité permanente de formation en ligne pour offrir aux nouveaux régulateurs des informations de base et une formation.

2 Collecte d'informations détaillées sur les solutions pratiques aux problèmes de réglementation

Pour aider les régulateurs qui ont déjà commencé à s'acquitter de leur mission et recherchent des solutions pratiques aux problèmes de réglementation qu'ils doivent résoudre, des conférences très ciblées seraient organisées par le G-REX, à raison d'un thème par conférence, sur une période d'environ trois mois, selon les modalités suivantes:

- un modérateur motivé recueillerait des informations sous forme de résultats d'études de cas auprès d'un groupe sélectionné d'instances de réglementation disposant d'une expérience dans le domaine considéré;
- après réalisation des études de cas et publication des résultats sur le G-REX, le modérateur encouragerait les autres régulateurs à faire part des résultats qu'ils ont obtenus eux-mêmes;
- pour répondre aux questions nouvelles suscitées par la procédure, le modérateur prendrait alors l'initiative et veillerait à ce que les régulateurs disposant d'une expérience dans le domaine considéré répondent à ces questions;
- à la fin de la période de débat, le BDT aurait à établir un rapport résumant les problèmes rencontrés, les solutions cernées et les meilleures pratiques et références mises en évidence.

Le Comité de direction a recommandé d'étudier tout d'abord la question de l'"interconnexion", comme premier thème réflexion.

3 Conférences virtuelles

Sous cette rubrique, il s'agirait de considérer les questions de réglementation qui présentent une importance capitale, par l'intermédiaire de brèves conférences virtuelles d'une journée. Les participants sélectionnés seraient invités à faire des exposés de type "PowerPoint", suivis d'un débat en direct qui permettrait à d'autres participants de poser des questions ou de formuler des observations. Dans l'idéal, les "conférenciers" faisant des exposés devraient rester disponibles pendant environ une semaine après la conférence pour répondre aux questions posées par courrier électronique par des personnes n'ayant pas été en mesure de participer à la conférence.

Le BDT a commencé de s'efforcer de mettre en oeuvre les recommandations du Comité de direction, et ces efforts seront poursuivis en 2003. M. Maniewicz a fait un exposé sur les programmes de formation proposés par le BDT dans le domaine de la réglementation. Le professeur Garcia-Murillo a quant à elle présenté un logiciel qui pourrait être utilisé pour les conférences virtuelles. Mme Schorr a indiqué que si le BDT peut proposer une plate-forme logicielle, l'organisation des conférences virtuelles doit demeurer simple, tout au moins initialement, c'est-à-dire au départ en une seule langue et à l'intention de petits groupes de participants qui ne soient pas trop dispersés sur le plan géographique (l'objectif étant d'éviter les décalages horaires excessifs). La plus grande difficulté à résoudre en ce qui concerne l'application de la recommandation sur les modérateurs "dynamiques" consiste à identifier de telles personnes dans le pool des régulateurs actuels. Trop souvent, les régulateurs n'ont pas le temps d'assumer les tâches qu'implique ce type d'activité en plus de leurs fonctions normales. Mais on pourrait par exemple confier le travail à des professionnels, par exemple à des régulateurs récemment partis à la retraite, ou prier les Rapporteurs des Commissions d'études de l'UIT-D de faire fonction de modérateurs.

M. Maniewicz (BDT) a résumé ensuite les activités de formation proposées par le BDT dans le domaine de la réglementation. Les régulateurs ont déjà participé à certains programmes de formation passés du BDT. Pour améliorer les services qui leur sont proposés, le BDT, l'année dernière, a spécifiquement conçu des programmes de formation à l'intention des régulateurs. On observe un certain nombre d'éléments communs dans les besoins de formation des diverses régions. Six ateliers d'une durée d'une semaine ont été organisés conjointement avec l'OTC. Des études de cas compléteront le programme formel, et les ateliers comme les études de cas seront adaptés à la région ciblée par les cours. Des ateliers de réglementation et de politique générale sont organisés par l'intermédiaire des Centres d'excellence de l'UIT dans les pays francophones et anglophones d'Afrique, les Etats arabes et la région Asie-Pacifique. Une formation en ligne existe pour l'Amérique latine et la région des Caraïbes, et un programme d'autoformation est proposé par l'intermédiaire du Centre d'excellence pour la région Asie-Pacifique en collaboration avec l'OFTA, RAS de Hong Kong, programme disponible en continu en ligne à l'adresse http://itu-coe.ofra.gov.hk/index_ie.htm. La formation en ligne permet à l'UIT de cibler un groupe de régulateurs plus large, tout en réduisant les coûts, en argent et en temps, de la formation. L'UIT a pris l'initiative d'un nouveau programme consistant à définir un programme de téléformation débouchant sur une maîtrise en télécommunications, qui s'adresse à la sous-région des Caraïbes et que sponsorisent d'autres organisations telles que Cable & Wireless. Les régulateurs demandent maintenant une formation concernant les meilleures pratiques et les références. Les services spécialisés dans le développement des ressources humaines peuvent élaborer une telle formation avec la contribution de spécialistes, et M. Maniewicz a appelé les participants au colloque à contribuer à ces efforts de renforcement des capacités.

Les participants à cette séance ont appuyé les propositions et les recommandations formulées.

CEREMONIE DE CLOTURE

M. Touré, Directeur du BDT, a tout d'abord remercié l'OFTA et en particulier M. Tony Wong, dont la générosité a permis d'organiser le GSR de cette année, ajoutant qu'il était très encourageant de constater que de nouveaux participants ont été invités au GSR et que les débats avaient été aussi intéressants que féconds. Le Directeur du BDT a ensuite remercié les représentants des investisseurs et des consommateurs qui ont participé si activement au Colloque 2003, assurant son succès, et il a vivement encouragé tous les participants à maintenir le dialogue entre les principales parties prenantes du secteur des TIC: régulateurs, décideurs, secteur privé, investisseurs et consommateurs. Le Directeur du BDT était heureux de constater que le BDT avait également amorcé le dialogue sur la question extrêmement importante de l'accès universel, notamment en présentant divers modèles élaborés en la matière, et il a déclaré qu'il était important que toutes les parties prenantes tendent à cet objectif d'accès universel. Le Directeur du BDT espérait que les débats déboucheraient, l'année prochaine, sur de nouveaux modèles et de nouvelles études de cas. Le succès du Colloque 2003 tenait à l'échange de vues ouvert et franc qui a été possible. L'adoption d'une approche souple - il faut rappeler à cet égard que les régulateurs ont été eux-mêmes encouragés à faire montre de souplesse dans les réglementations adoptées - a permis de centrer la réunion sur les participants eux-mêmes. M. H.I. Touré a renouvelé son engagement à organiser un colloque GSR chaque année, tout en demandant une interaction croissante avec le secteur privé, les investisseurs et les groupes de consommateurs.

Dans ses conclusions, la Présidente du GSR, Mme Tan Sri Nuraizah AbdulHamid, s'est dite très encouragée de constater que la réunion a permis de tirer un grand nombre de leçons et de mettre en évidence des "bonnes pratiques" et des solutions gérables tout aussi nombreuses. La Présidente a relevé que c'était davantage les analogies et les éléments communs que les différences qui étaient le plus frappants lorsque l'on examinait les questions et les situations des divers pays - à tel point qu'il serait difficile de chercher à distinguer telle juridiction de telle autre.

La Présidente a ensuite résumé les principaux éléments dégagés du débat:

- 1) le secteur privé se préoccupe avant tout de rentabilité et de facteurs de risque, et il accorde un rang très important à l'environnement de la réglementation. Les régulateurs doivent mieux comprendre les modalités selon lesquelles les entreprises prennent leurs décisions;
- 2) pour les opérateurs, ce qui compte, ce sont les chiffres, tandis que pour les régulateurs, le principal problème procède de la nécessité qui leur est faite de veiller à la protection de l'intérêt général;
- 3) il est indispensable d'établir un compromis entre l'opérateur établi et les nouveaux venus. L'ouverture et la transparence sont des éléments essentiels, tout comme les réactions communiquées par le secteur privé;
- 4) l'harmonisation régionale des réglementations pose des problèmes lorsque les pays de la région considérée ne présentent pas le même degré de développement et diffèrent par leurs politiques et leurs structures de réglementation. L'harmonisation régionale peut être un facteur d'amélioration de la couverture des systèmes, de la qualité des services, de l'accès aux services et de l'industrie dans son ensemble;
- 5) pour le secteur financier, la réforme des réglementations permet de bénéficier d'un climat d'investissement plus soutenable;
- 6) la convergence est très importante et doit faire partie des préoccupations de tous les régulateurs. Avec la convergence s'impose la nécessité de réexaminer un certain nombre de questions fondamentales: neutralité technologique, service universel, systèmes d'accès, problèmes des consommateurs, etc.;
- 7) en dernière analyse, on demande aux régulateurs de jongler avec un certain nombre d'éléments, d'établir un compromis entre les besoins des opérateurs et ceux des consommateurs - dont la constance, quel que soit le pays considéré, est véritablement surprenante;
- 8) il est absolument vital de définir des indicateurs de réalisation, afin que les régulateurs puissent juger aussi bien de la satisfaction des consommateurs que de la qualité du service fourni;
- 9) en ce qui concerne le service universel, les notions d'accessibilité financière et de durabilité du service universel, d'une part, et de l'adéquation de la méthode dite des "concessions de télécentre", considérées comme une option envisageable, ont suscité de nombreuses questions. Néanmoins, il demeure nécessaire de rechercher une solution adaptable, sans oublier qu'il n'y a pas de "panacée universelle" et que le concept de service universel demeure en devenir.

La Présidente a relevé que la contribution du GSR serait extrêmement précieuse dans la préparation du Sommet mondial sur la société de l'information, et les participants ont appuyé sa recommandation de communiquer le rapport du troisième Colloque à titre de contribution à l'élaboration du projet de Plan d'action qui sera soumis à l'attention de la prochaine réunion du Comité de préparation du SMSI en février 2003, ce qui permettrait notamment d'avoir l'assurance que serait mentionné le rôle fondamental susceptible d'être joué par les instances de réglementation, sous réserve d'être fermement appuyées par la communauté internationale, dans l'élaboration et la mise en oeuvre des réglementations, la fourniture de directives et enfin la mise au point de modèles et de mécanismes de financement, le rôle et les anticipations du secteur privé ainsi que la dimension sociale des services et des applications proposés par les fournisseurs de services de communication étant dûment pris en compte.
