



4^{ème} Colloque mondial des régulateurs (Genève, 2003)

Promouvoir l'accès aux TIC

Documents

Note: Ce jeu de documents est incomplet. Pour consulter les documents manquants, veuillez-vous référer à la version anglaise.

Les documents de ce séminaire ont été numérotés de manière séquentielle, quel que soit le type de document. Ce PDF ne comprend que les *documents*.

Pour plus d'informations sur l'ensemble des documents de l'événement, consultez la "Liste des documents" qui suit.

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 نورکتلا فملنم تنخوما ی هو تاطوفحمواله تمکتبالا قسم ، (ITU) للاتصالات الدولي الاتحاد من مقدمة PDF بنسق النسخة هذه امیرسَّ إعداده.

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.

List of Documents - Global Symposium for Regulators (Geneva, 2003)			
SPEECHES			
Language	Title	Author / Speaker	
English	Opening Ceremony: Keynote Speech by ITU Secretary-General	Yoshio Utsumi, ITU Secretary-General	
English	Remarks to the 2003 Global Symposium for Regulators	Muna Nijem, CEO Telecommunications Regulatory Commission, Jordan	
English	Opening Remarks by Director of BDT	Hamadoun I. Touré, BDT Director	
English	Opening Ceremony: Keynote Speech by Director of OFCOM	Marc Furrer, Director OFCOM, Switzerland	
PRESENTATIONS			
Language	Doc. No.	Title	Author / Speaker
English	4	Filling the Market Efficiency Gap: Lessons Learned from the Mobile Sector & How to Identify the True Access Gap	Sonja Oestmann, Intelcon Research & Consultancy Ltd.
English	7	Bhutan a Case Study: On the Use of VoWLANs for Rural Communications	Tensin Tobgyal, ITU
English	13	How does one Connect Rural India?	Ashok Jhunjunwala, Indian Institute of Technology Madras, India
English	14	Universal Access & Universal Service: an Overview	Mandlesilo Msimang
Français	16	Promotion des TICs au Mali	Modibo Camara, Directeur, Comité de Régulation des Télécommunications, Mali
English	19	The Wireless Revolution and Universal Access	Michael L. Best, Georgia Tech, Harvard, MIT
English	22	Universal Service Funds and Minimum Subsidy Competitive Auctions	Edgardo Sepúlveda, McCarthy Tétrauld LLP
English	23	Public Access Best Practices and Principles	David N. Townsend, DNNTA
English	25	ICT Market Overview	Doreen Bogdan, ITU
English	27	Thai Budget PC Project: The Bridging Digital Divide Case Study	H. E. Mr. Surapong Suebwonglee, Minister of Information and Communication Technology, Thailand
English	28	Telecom Dispute Resolution	Hank Intven, McCarthy Tétrauld, Canada / Robert Bruce, Debevoise & Plimpton, UK
English	32	Mini-Case Studies in Latin America	Gustavo Tamayo, Jose Lloreda Camacho & Co, Colombia
English	33	Market Reform: A Tool for Achieving Universal Access	Kathleen Q. Abernathy, FCC
English	34	GSR - Chairperson's Closing Remarks	Muna Nijem, CEO Telecommunications Regulatory Commission, Jordan
English	35	GSR - BDT Director's Closing Remarks	Hamadoun I. Touré, BDT/ITU
Français	36	Des principes à la pratique: la couverture mobile des zones blanches en France	Audrey Baudrier, Autorité de régulation des télécommunications, France
DOCUMENTS			
Language	Doc No.	Title	Author
English	3	Trends in Telecommunication Reform 2003 - Promoting Universal Access to ICTs - Practical Tools for Regulators (Executive summary)	ITU
Français			
Español	5	Dispute Resolution in the Telecommunications Sector: Current Practices and Future Directions - Discussion Paper	ITU; World Bank
English			
English	6	Dispute Resolution in the Telecommunications Sector: Current Practices and Future Directions - Discussion Paper (Executive Summary)	ITU; World Bank
Français			
Español			
English	8	Interconnection Dispute Resolution Mini Case Study: Botswana	ITU
Français			
Español	9	Interconnection Dispute Resolution Mini Case Study: Denmark	ITU
English			
Français			
Español	10	Interconnection Dispute Resolution Mini Case Study: India	ITU
English			
English	11	Interconnection Dispute Resolution Mini Case Study: Jordan	ITU
Français			
Español			
English	12	Interconnection Dispute Resolution Mini Case Study: Malaysia	ITU
Français			
Español	18	Interconnection Dispute Resolution Mini Case Studies - Key Findings	ITU
English			
Español	24	Current Status of Interconnection Charge Rule and Dispute Resolution in Japan	ITU
English			
English	26	Information Document: DRAFT: Venezuela Mini-Case Study 2003: Short Message Service "Convergence" Interconnection in Venezuela	ITU
English	29	Information Document: DRAFT: Brazil Mini-Case Study 2003: Multimedia Communications Service: A New Service Category to Promote Convergence	ITU
English	30	Information Document: DRAFT: Colombia Mini-Case Study: Implementing Capacity-based Interconnection Charges	ITU
English	31	GSR 2003 - Universal Access Regulatory Best Practices	Muna Nijem, GSR 2003 Chairperson
Français			
Español			
OTHER DOCUMENTS			
Language	Doc No.	Title	Author
English	15	Information Society for Illiterate & Poor People: Too-Applications, Services, Problems and Solutions	Dr. Chowdary, Center for Telecom Management and Studies, India
English	17	Universal Access: The Role of Satellites	Ahmed Toumi, ITSO
English	20	Report on Dispute Resolution Settlement Procedures	ECC/CEPT
English	21	Guidelines for the Implementation of Innovative Solutions Regarding Management and Funding of Universal Access/Service Policies	ITU - Study Group 1
Français			
Español			



Documents du Colloque mondial des regulateurs (GSR)

8 – 9 Décembre 2003 – Genève, Suisse

Document No. 3

Tendances des reformes dans les télécommunications 2003:

Promouvoir l'accès universel aux TIC -

Outils pratiques pour les regulateurs (Résumé analytique)

UIT



TENDANCES DES
REFORMES
DANS LES
TELECOMMUNICATIONS

2003

PROMOUVOIR
L'ACCES
UNIVERSEL
AUX TIC
OUTILS PRATIQUES POUR
LES REGULATEURS

RESUME ANALYTIQUE



SONT DISPONIBLES AUPRÈS DE L'UIT

PUBLICATIONS

Tendances des réformes dans les télécommunications: Une réglementation efficace, 2002 (4 ^e édition).....	90 CHF
Tendances des réformes dans les télécommunications: Réglementation de l'interconnexion, 2000-01 (3 ^e édition)	90 CHF
Tendances des réformes dans les télécommunications: Convergence et réglementation, 1999 (2 ^e édition).....	75 CHF
Tendances générales des réformes dans les télécommunications, 1998: Mondial – Volume I.....	75 CHF
Tendances générales des réformes dans les télécommunications, 1998: Afrique – Volume II	65 CHF
Tendances générales des réformes dans les télécommunications, 1998: Amériques – Volume III.....	55 CHF
Tendances générales des réformes dans les télécommunications, 1998: Etats arabes – Volume IV.....	45 CHF
Tendances générales des réformes dans les télécommunications, 1998: Asie-Pacifique – Volume V.....	60 CHF
Tendances générales des réformes dans les télécommunications, 1998: Europe – Volume VI.....	72 CHF
Recueil des cinq rapports régionaux (Volumes II à VI).....	297 CHF
Recueil du rapport «Mondial» et des rapports par région (Volume I à VI)	372 CHF
Telecommunication Policies (CD-ROM), 1998	100 CHF
Telecommunication Policies for the Americas (The Blue Book), 2000 (2 ^e édition)	50 CHF
Indicateurs des télécommunications africaines, 2001 (5 ^e édition)	38 CHF
Asia-Pacific Telecommunication Indicators, 2002 (5 ^e édition)	60 CHF
Rapport sur le développement des télécommunications dans le monde: Réinventer les télécommunications (6 ^e édition)	100 CHF
Annuaire statistique, Services des télécommunications, Séries chronologiques 1992-2001 (29 ^e édition)	65 CHF

BASES DE DONNÉES

Tendances des réformes dans les télécommunications: Profils par pays, 2000 (CD-ROM)	225 CHF
World Telecommunication Indicators Database, 2003 (7 ^e édition) Un numéro	200 CHF
Abonnement annuel (mises à jour via Internet)	750 CHF

Pour toute information, prière de s'adresser au Service des ventes de l'UIT:

Tél.: +41 22 730 5111

Fax: +41 22 730 5194

E-mail: sales@itu.int

Site Web: www.itu.int

Note: Des réductions sont accordées à tous les Etats Membres de l'UIT et Membres des Secteurs ainsi qu'aux pays les moins avancés.

TENDANCES DES RÉFORMES DANS LES TÉLÉCOMMUNICATIONS 2003

Promouvoir l'accès universel aux TIC

Outils pratiques pour les régulateurs

Résumé analytique



Novembre 2003

UNION INTERNATIONALE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Table des matières

	Page
1. Introduction.....	1
2. La situation du secteur des TIC.....	2
3. Evolution de la réglementation	4
4. Accès et service universel: le rôle des régulateurs et des décideurs	5
5. Guide pratique.....	10
6. Les nouvelles technologies hertziennes sont-elles la solution au problème de l'accès universel?	10
7. Conclusion	12

TENDANCES DES RÉFORMES DANS LES TÉLÉCOMMUNICATIONS 2003

Promouvoir l'accès universel aux TIC

Outils pratiques pour les régulateurs

1. Introduction

L'UIT/BDT est heureux de vous présenter la cinquième édition du rapport *Tendances des réformes dans les télécommunications* qui est publié à l'occasion d'ITU TELECOM 2003. Le rapport de cette année est consacré aux outils pratiques permettant aux régulateurs de promouvoir l'accès universel aux technologies de l'information et de la communication.

Ce thème revêt une importance particulière cette année, alors que les leaders mondiaux s'apprentent à se retrouver en décembre 2003 à l'occasion de la première phase du Sommet mondial de la société de l'information (SMSI) et à affirmer leur détermination à édifier une société mondiale de l'information dont aucun habitant de la planète ne sera exclu.

Conformément à la tradition établie lors des éditions précédentes, l'édition 2003 des *Tendances* comprend un chapitre consacré aux grandes orientations du marché. Les autres chapitres portent sur les thèmes suivants: politiques d'accès/de service universel; rôle de la réforme sectorielle pour parvenir à l'accès universel – tirer parti des enseignements de la concurrence dans le domaine des services mobiles; création et fonctionnement d'un fonds de service universel; rôle des enchères à subventions minimales; stratégies d'accès par l'intermédiaire des services publics; méthodes permettant aux régulateurs de promouvoir l'accès rural en utilisant des techniques hertziennes novatrices. Le rapport met également en valeur des exemples de réussite de création d'un fonds de service universel.

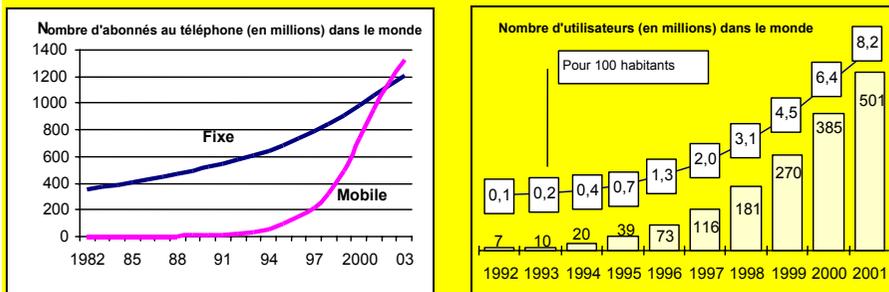
L'association entre marché concurrentiel et réglementation efficace peut contribuer pour beaucoup à favoriser l'*accès universel* – c'est-à-dire le fait de mettre les télécommunications ou les TIC à la portée de tous et, au-delà, à faciliter le *service universel* – autrement dit, l'existence de moyens de télécommunication ou de TIC dans chaque foyer. L'objectif des politiques d'accès/service universel a toujours été de donner accès aux services de télécommunication. Depuis peu, avec l'expansion de l'Internet et de l'accès au large bande, les Etats cherchent à intégrer l'accès à l'Internet dans le panier de services inclus dans leurs définitions de l'accès/du service universel. Ainsi que le montrent les différents chapitres de l'édition 2003 des *Tendances*, les premières étapes de la mise en œuvre d'une politique d'accès/de service universel devraient viser à exploiter durablement la puissance des marchés, à tous les niveaux, autrement dit, de la toute petite entreprise au grand exploitant multinational.

2. La situation du secteur des TIC

Depuis leur mise sur le marché, il y a une vingtaine d'années, les services mobiles cellulaires ont accompli des progrès inimaginables en ce qui concerne la desserte, les services offerts, la technologie utilisée, la miniaturisation et la réglementation. Le nombre d'abonnés au service mobile a dépassé celui des abonnés au téléphone fixe. Fin 2002, on comptait 1,155 milliard d'abonnés au mobile cellulaire dans le monde, contre 1,129 milliard de lignes téléphoniques fixes. Un usager sur cinq dans le monde a maintenant un mobile, contre un sur 339 en 1991. Nombre de ces nouveaux abonnés sont des habitants des pays en développement. En effet, le taux de pénétration de la téléphonie mobile dans certains pays développés a déjà presque atteint les 100%.

Figure 1: La situation actuelle

Nombre d'abonnés au téléphone mobile et au téléphone fixe dans le monde; nombre d'utilisateurs de l'Internet



Source: Base de données de l'UIT sur les indicateurs des télécommunications dans le monde.

L'Internet et le large bande

La croissance de l'Internet s'est faite à un rythme étonnant. Début 2003, on dénombrait, selon les estimations, environ 580 millions d'internautes dans le monde. Tous les pays, ou presque, sont aujourd'hui connectés. La croissance explosive de l'Internet alimente la demande d'accès à des débits plus élevés. On propose de plus en plus de solutions large bande pour les techniques hertziennes ou filaires. Le succès, qui varie d'un pays à l'autre, dépend de plusieurs facteurs: concurrence fondée sur la plate-forme utilisée (câblomodem, DSL, techniques hertziennes et fibre), élaboration de technologies et d'applications large bande novatrices et fixation des prix à un niveau abordable, par exemple tarifs forfaitaires. Les facteurs qui peuvent freiner le déploiement du large bande sont, par exemple, le maintien du monopole et la faiblesse de la concurrence, les participations croisées entre réseaux téléphoniques et réseaux de télévision par câble, les limitations du volume de données qui peuvent être téléchargées dans le cadre de tarifs forfaitaires.

Une nouvelle technologie hertzienne a fait irruption en 2003: la Wi-Fi (Wireless Fidelity). Son avènement pourrait marquer le début d'une nouvelle ère pour le secteur des TIC. Soudainement, des équipements d'abonné bon marché et faciles d'emploi, utilisant fréquemment des fréquences radio-électriques «en accès libre», c'est-à-dire non soumises à licence, peuvent

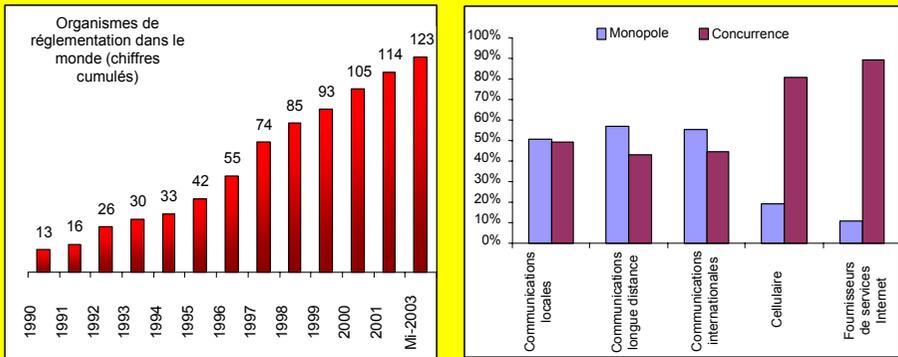
ouvrir la voie à l'accès hertzien à l'Internet large bande pour le marché de masse. Cette nouvelle technologie est riche de potentialités pour les zones rurales et isolées en raison de son faible coût.

3. Evolution de la réglementation

Un grand nombre de pays ont restructuré leur secteur des télécommunications, ou sont en train de le faire. A cette fin, ils analysent et adoptent une nouvelle législation qui leur permet de s'adapter à un environnement en pleine mutation. Ils ont ouvert certains segments de marché, sinon tous, à la concurrence, ont autorisé la prise de participation par des capitaux privés et ont créé un organisme national de réglementation. A la mi-2003, 123 pays reconnaissent la nécessité d'établir un organisme de réglementation pour encourager la concurrence dans le secteur des TIC, en toute équité et transparence. Alors que, sous l'influence de l'évolution des TIC, la convergence entre différents types de plates-formes de réseau et de services devient réalité, un nombre croissant de pays y font face, soit en fusionnant leurs organismes de réglementation des secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion, soit en améliorant la coordination entre les divers organismes du secteur des TIC. Les régulateurs, qui se voient attribuer de nouvelles fonctions et de nouvelles tâches par suite de la convergence, de la libéralisation et de l'expansion des marchés, sont notamment chargés de régler les différends et d'assurer la protection du consommateur. Parallèlement, des initiatives régionales sont prises dans le monde entier en vue d'harmoniser les cadres législatifs nationaux applicables aux TIC et de collaborer à la réalisation de l'objectif ultime, qui est de fournir, à défaut du service universel, l'accès universel à tous les habitants de la planète.

La libéralisation des marchés de télécommunication résultant de l'ouverture à la concurrence amène les pays à reconsidérer leurs politiques d'accès et de service universels, en partie parce que les services arrivant plus rapidement sur le marché, les prix baissent et l'innovation progresse.

Figure 2: Le boom des régulateurs (1990-2003) (figure de gauche) et l'évolution de la libéralisation (2003) (figure de droite)



Source: Base de données de l'UIT sur la réglementation des télécommunications dans le monde.

4. Accès et service universel: le rôle des régulateurs et des décideurs

Les régulateurs et les décideurs ont un rôle capital à jouer pour veiller à ce que les objectifs d'accès/service universel soient atteints. L'une des premières étapes est de fixer des objectifs quantifiables. La première mesure qualitative est prise habituellement après analyse des chiffres de l'accès au marché. Les régulateurs mesurent la différence entre le taux de pénétration actuel du service et le taux de pénétration réalisable sur un marché libéralisé. Cette différence est souvent appelée *différence d'efficacité des marchés*. Cet écart peut être réduit, en totalité, si l'on met en place un cadre solide de politiques de réforme sectorielle, sans qu'il soit nécessaire de recourir à des investissements financiers ou à un subventionnement directs. Les régulateurs et les décideurs doivent aussi analyser ce qui constitue le *fossé de l'accès*. C'est ainsi que l'on appelle la différence entre la population non desservie et la population desservie, même si le marché est sain. Ce concept part de l'hypothèse que même sur les marchés les plus efficaces, une partie de la population n'a simplement pas toujours les *moyens de payer* les prix du marché. L'édition 2003 des *Tendances* recense les solutions dont disposent les régulateurs pour réduire cet écart.

Comment les régulateurs cherchent-ils à mettre en œuvre des objectifs nationaux en matière d'accès et d'accessibilité financière dès lors que ces derniers ont été définis? En règle générale, les pouvoirs publics imposent deux types d'obligation de service universel. La première est une obligation globale de desservir tous les clients prêts à payer le service offert à un prix réglementé. Cette obligation peut ne concerner que certaines zones géographiques ou certains groupes de population, par exemple, obligation de desservir toutes les zones urbaines ou de desservir les zones rurales à partir d'un certain nombre d'habitants. En outre, les décideurs et les régulateurs imposent des obligations visant à étendre certains types de services précis à un nombre d'abonnés ou de localités préalablement déterminé. C'est ce que l'on appelle les obligations de desserte ou de construction de réseau et elles sont souvent énoncées dans les licences accordées aux opérateurs.

Le financement des programmes d'appui à l'accès/service universel nécessite souvent une intervention, sous une forme ou une autre, au plan réglementaire. D'une part, les pouvoirs publics peuvent imposer aux opérateurs des obligations de résultat ou le paiement de taxes, pour l'essentiel en leur ordonnant de s'acquitter du coût de la fourniture de l'accès ou du service universel, par le biais, soit de mécanismes tarifaires, soit de contributions versées à un fonds spécial de service universel. D'autre part, les pouvoirs publics peuvent inciter les exploitants à assurer de leur propre initiative un accès/service universel, par exemple par le biais de dégrèvements fiscaux ou en diminuant le montant des redevances de licences exigibles de ceux qui étendent leurs réseaux ou améliorent les services offerts dans des zones cibles. Cette solution, qui associe obligations et mesures incitatives, est souvent résumée par l'expression «pay or play». Autrement dit, un exploitant a le choix entre payer pour faciliter l'accès/service universel ou entreprendre de fournir lui-même cet accès/ce service.

Les politiques d'accès/service universel reposent souvent sur l'hypothèse que la fourniture de services dans les zones rurales et isolées coûte cher et n'est donc pas rentable. Une autre idée sous-jacente est que les utilisateurs disposant de faibles revenus n'ont pas les moyens d'avoir l'accès sans l'assistance, sous une forme ou une autre, des pouvoirs publics. Ce rapport prouve que, dans de nombreux cas, les marchés non exploités des zones rurales et isolées peuvent être d'un dynamisme surprenant, pour autant que les conditions réglementaires nécessaires soient réunies. Le potentiel économique des marchés ruraux peut être mesuré en fonction non seulement des recettes dégagées par les appels sortants, mais également de celles qui proviennent

des appels à destination de nouveaux abonnés dans les zones rurales. La viabilité des marchés en zone rurale est tributaire de la mise en place d'une régulation efficace. Ainsi, les régulateurs doivent veiller à ce que les opérateurs en zone rurale n'aient pas à s'acquitter de redevances de licence trop élevées et aient la possibilité de choisir des technologies adaptées pour assurer un service de qualité aux populations rurales.

Dans l'édition 2003 des *Tendances*, nous analysons les principales mesures que peuvent prendre les pouvoirs publics pour améliorer l'efficacité des marchés par le biais de la réforme de la réglementation. Nous montrons que l'ouverture à la concurrence dans le secteur du mobile a été bénéfique pour l'accès universel et nous cherchons à déterminer quels enseignements peuvent être tirés de la croissance du mobile, en vue d'une plus large application. L'ouverture à la concurrence dans le secteur du mobile a considérablement amoindri – et peut-être presque éliminé – le problème de l'accès universel pour les populations urbaines défavorisées de nombreux pays en développement. Les télécommunications mobiles ont eu aussi un impact considérable pour les utilisateurs des zones rurales à faibles revenus. Cela s'explique en grande partie par l'existence des services à prépaiement, associés au développement des services de publiphone mobile. En outre, l'intensification de la concurrence sur de nombreux marchés a fait baisser les prix du mobile pour les utilisateurs terminaux. Enfin, l'envoi, par certains utilisateurs de téléphones mobiles, de SMS (service de messages courts), qui ne coûtent pas cher, se substitue au courrier électronique dans de nombreux pays en développement ayant un faible taux de pénétration des outils informatiques.

Les enseignements tirés de la croissance du mobile peuvent trouver une application plus large. L'allègement des contraintes réglementaires est la condition préalable à toute réglementation efficace de l'accès universel. Une telle réglementation comporte plusieurs volets: promouvoir l'interconnexion à des conditions équitables et une réglementation tarifaire flexible, favoriser l'accès public et la revente, encourager des méthodes d'octroi de licences qui permettent aux opérateurs de choisir les technologies les plus adaptées et les plus économiques, et réduire au minimum le montant des redevances et des tarifs réglementaires. L'édition 2003 des *Tendances* explique pourquoi les régimes d'interconnexion asymétriques (c'est-à-dire qui appliquent pour les appels à destination des zones rurales des taxes de terminaison plus élevées que pour les appels à destination des zones urbaines) revêtent une importance particulière pour les opérateurs en zone rurale. Etant donné que les recettes de ces derniers sont largement tributaires des appels entrants, les taxes d'interconnexion asymétriques ont une incidence sur leur viabilité financière.

Dans la mesure où ces opérateurs cherchent à obtenir des subventions publiques pour assurer les services, la mise en œuvre de taxes d'interconnexion équitables peut en fait entraîner une diminution de ces subventions publiques.

Encadré: Les vendeurs aux parasols du GSM au Nigéria

Le Nigéria, qui comptait en 2002 124 millions d'habitants, est le pays le plus peuplé d'Afrique. Jusqu'en août 2001, il avait l'un des taux de télédensité les plus faibles au monde. En février 2001, le gouvernement a accordé trois licences de téléphonie mobile GSM d'une durée de 15 ans, pour un montant de 285 millions USD, et le nombre d'abonnés au mobile a augmenté de façon exponentielle. En décembre 2001, on comptait près de 400 000 abonnés au GSM. Les opérateurs de téléphonie mobile ont réussi en quatre mois à donner accès à un nombre d'abonnés quasi égal à ceux qui avaient été desservis par une ligne téléphonique au cours des 40 années écoulées depuis l'indépendance (on dénombrait à la fin de décembre 2001 quelque 540 000 lignes fixes). La croissance ne s'est pas relâchée puisque le seuil des deux millions d'abonnés a été franchi en mars 2003. La couverture de la téléphonie mobile était dans un premier temps limitée à Lagos, la plus grande ville du pays, mais elle s'est aujourd'hui étendue à 219 districts sur 550. Selon les projets en cours, on devrait compter quelque quatre millions d'abonnés au mobile à la fin de 2003 et près de la moitié de la population devrait être desservie.

L'environnement juridique et réglementaire favorable à l'entreprise est souvent cité comme l'un des principaux facteurs de la croissance et de l'investissement dans le secteur des télécommunications au Nigéria. Les portables et les cartes à prépaiement sont relativement chers, mais ceux qui n'ont pas les moyens de se les offrir peuvent recourir aux services des «vendeurs aux parasols».

Aujourd'hui, dans les rues de nombreuses villes du Nigéria, les vendeurs GSM font du commerce sous leurs parasols. Il s'agit de revendeurs de services hertziens GSM, pour la plupart des jeunes femmes, qui se sont lancés sur le marché de la vente d'appels téléphoniques, s'assurant ainsi une indépendance financière certaine. .../...

Chaque rue, ou presque, au Nigéria est aujourd'hui parsemée de parasols signalant l'emplacement des stands exploités par des revendeurs GSM. Ces derniers n'ont pas besoin de louer un local et, dans la plupart des cas, n'ont pas non plus besoin d'autorisation pour l'utilisation d'un emplacement public (ou tout au moins ne la demandent pas). Leur matériel est rudimentaire: un parasol, une table de plastique et quelques chaises, et bien sûr une carte SIM et un téléphone portable, et les voilà prêts à faire des affaires.

Ces entreprises spontanées ont vu le jour lorsque les abonnés au mobile qui pouvaient se procurer des cartes SIM et des téléphones se sont rendu compte qu'ils pouvaient enrichir leurs maigres revenus en rentabilisant leurs équipements à leur avantage. Ils ont compris qu'ils pouvaient se rembourser du coût des services à prépaiement (qui peut représenter un investissement préalable substantiel). Ils ont constaté qu'ils pouvaient également rentabiliser la revente de services GSM, notamment en s'installant à un carrefour ou en tout autre lieu public très fréquenté. A l'heure actuelle, la revente de services GSM procure des emplois viables et indépendants à des centaines de jeunes aux prises avec la dure réalité économique.

Ces jeunes ont inventé une technique intéressante: ils se procurent des téléphones et des abonnements auprès de chacun des trois fournisseurs de services mobiles du pays, puis louent les services de «sous-traitants» (qui sont souvent de jeunes garçons ou de jeunes filles) chargés de faire fonctionner chacun des portables, ce qui leur permet de tripler leurs gains potentiels.

Même s'il faut quelquefois compter avec des problèmes techniques ou des clients indisciplinés, la location de services GSM dans ces conditions peut être une activité lucrative et en tout cas peut permettre de gagner de quoi subvenir à ses besoins quotidiens. Certains de ces vendeurs ont, paraît-il, réussi en une journée, selon l'endroit où ils se trouvent, à épuiser entre deux et trois cartes à prépaiement MTN, dont chacune représente un montant d'environ 11,60 USD. Ils peuvent gagner un maximum de 15,40 USD par jour, dans un pays où le salaire n'est parfois que de 38 USD par mois.

Les critiques des services GSM au Nigéria reprochent aux opérateurs leurs tarifs élevés et la mauvaise qualité de leurs services. Il ne fait pas de doute toutefois que le GSM facilite la fourniture de l'accès universel au Nigéria, tout en offrant apparemment des possibilités d'emploi lucratif à des personnes ne disposant que d'un faible revenu.

Source: UIT (Document d'information sur le marché nigérian). Article adapté d'un éditorial paru dans le *Daily Trust*, Abuja, Nigéria, le 29 avril 2003.

5. «Guide pratique»

L'édition 2003 des *Tendances* comporte trois chapitres qui constituent une sorte de «guide pratique» pour aider les décideurs et les régulateurs à résoudre le problème de l'accès, qui n'est pas toujours réglé, même après une réforme sectorielle. En ce qui concerne le financement, les pouvoirs publics peuvent tirer parti de l'expérience de différents pays dans la création et la gestion de fonds spécialisés d'accès/service universel. Les auteurs de ces trois chapitres examinent également la façon dont ces fonds sont utilisés, en parallèle avec les enchères concurrentielles à subventions minimales, pour financer les équipements d'accès public aux télécommunications en zone rurale. Ils analysent en outre les stratégies politiques et réglementaires visant à encourager et à soutenir les télécentres, principales sources d'accès communautaire aux services TIC de base et évolués.

Ce «guide pratique» se fonde sur des documents rédigés et présentés à l'origine comme modèles applicables à la politique et la réglementation des télécommunications. Ces documents ont été élaborés dans le cadre de la coopération entre l'Union internationale des télécommunications et l'Organisation des télécommunications du Commonwealth, dans le but de fournir des lignes directrices relatives aux fonds de service universel et aux mécanismes connexes.

L'édition 2003 des *Tendances* comprend également une série d'annexes fort utiles, dont l'une analyse les résultats des enchères à subventions minimales organisées au Chili, au Pérou et en Colombie. On constate que les opérateurs présentent fréquemment des offres et se voient accorder des subventions inférieures à celles que les pouvoirs publics attribuent à de nouveaux projets de publiphone en zone rurale. Une autre annexe décrit à titre d'illustration des tarifs indicatifs à la consommation et des taxes d'interconnexion applicables aux projets financés dans le cadre de mécanismes d'enchères concurrentielles. Des annexes décrivent en outre le fonctionnement des fonds de service universel existant en Inde, à la Jamaïque et en Malaisie.

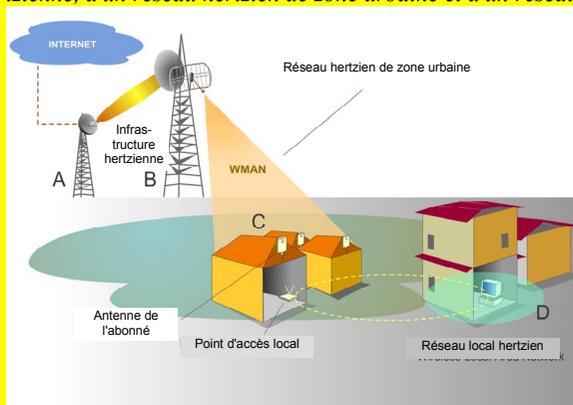
6. Les nouvelles technologies hertziennes sont-elles la solution au problème de l'accès universel?

Cette édition des *Tendances* se penche aussi sur ce qu'un nombre croissant de spécialistes des technologies, responsables des politiques publiques et professionnels des télécommunications considèrent comme la révolution de l'accès universel en zone rurale. Cette révolution s'appuiera sur une nouvelle gamme

de technologies hertziennes telles que les techniques Wi-Fi, de pair avec des politiques publiques et des méthodes commerciales favorables, afin d'assurer un accès à l'Internet et un service téléphonique bon marché dans les communautés rurales et mal desservies. Grâce à des entreprises nouvelles et innovantes, des marchés situés en zone rurale et où les revenus sont faibles peuvent devenir rentables, économiquement abordables et durables et être desservis selon des méthodes conformes aux objectifs nationaux et locaux de développement, ce qui nécessite de faire preuve d'un esprit novateur et créatif de la part des secteurs public et privé. Le rapport présente un modèle économique simple qui résume et souligne à quel point la rentabilité est sensible aux variations du climat technologique, commercial et politique.

Figure 3: Connectivité des réseaux hertziens

Ensemble d'équipements de radiocommunication et d'antennes illustrant le déploiement d'une infrastructure hertzienne, d'un réseau hertzien de zone urbaine et d'un réseau local hertzien.



Source: Kaushik Ghosh.

*Il nous faut réfléchir aux moyens de mettre les applications Wi-Fi à la portée des pays en développement, de sorte qu'ils puissent utiliser les fréquences radioélectriques non soumises à licence pour fournir un accès bon marché et rapide à l'Internet.**

Kofi Annan
Secrétaire général des Nations Unies

* Voir Kofi Annan, «On the Digital Divide», <http://www.un.org/News/press/docs/2002/sgsm662002.htm>.

7. Conclusion

Les régulateurs et les responsables des politiques se trouvent au seuil d'une nouvelle ère. Pour la première fois, les forces conjuguées des stratégies de la concurrence propices à l'entrée sur le marché, les mesures prises en faveur de la régulation et les nouvelles technologies promettent de mettre les potentialités du numérique à la portée de tous. Ce rapport a pour objet d'aider les pouvoirs publics qui souhaitent utiliser tous les outils à leur disposition pour atteindre leurs objectifs nationaux en matière de développement des TIC.

Il est à espérer que ce rapport, qui analyse ces questions et y apporte des réponses inédites, jouera un rôle de catalyseur facilitant de nouvelles innovations et expérimentations, par le biais des échanges d'expériences et de méthodes entre régulateurs et autres professionnels des télécommunications du monde entier.

La publication sera présentée à Genève au Colloque mondial des régulateurs organisé par l'UIT, qui doit se tenir les 8 et 9 décembre 2003. Il s'agira du quatrième Colloque annuel des régulateurs du monde entier, réunion qui attire des régulateurs et des décideurs politiques de toutes les régions. Les auteurs de chaque chapitre présenteront leurs conclusions et discuteront des principaux thèmes avec les régulateurs, dans le cadre de tables rondes consacrées au service/accès universel.

Pour obtenir de plus amples informations sur ce rapport et sur d'autres activités de l'UIT en matière de réglementation, veuillez cliquer sur <http://www.itu.int/ITU-D/treg/>.

Pour toute information concernant les commandes contacter:

Division des ventes et du marketing
Place des Nations
CH-1211 Genève 20
Suisse

Téléphone: +41 22 730 61 41
Téléfax: +41 22 730 51 94
E-mail: sales@itu.int
<http://www.itu.int/publications>



**UNION INTERNATIONALE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS
BUREAU DE DÉVELOPPEMENT DES TÉLÉCOMMUNICATIONS**

Document 6

**COLLOQUE MONDIAL DES RÉGULATEURS
Genève (Suisse) les 8 et 9 décembre 2003**

**RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DANS LE SECTEUR DES
TÉLÉCOMMUNICATIONS :
PRATIQUES ACTUELLES ET ORIENTATIONS FUTURES**

TRAVAUX EN COURS À DES FINS DE DISCUSSION

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

**PRÉPARÉ POUR L'UNION INTERNATIONALE DES
TÉLÉCOMMUNICATIONS (UIT) ET LA BANQUE MONDIALE**



L'UIT et la Banque mondiale ont demandé à deux cabinets d'avocats, Debevoise & Plimpton et McCarthy Tétrault, d'entreprendre une étude sur le règlement des différends dans le secteur des télécommunications à titre de contribution au Colloque mondial des régulateurs (GSR) et au Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI), qui ont lieu en décembre 2003.

La présente étude ne prétend pas couvrir toutes les questions et expériences qui sont pertinentes aux discussions portant sur le règlement des différends dans le secteur des télécommunications. Elle décrit cependant la manière dont un large éventail de différends ont été traités ainsi que les principaux problèmes auxquels les décideurs et les régulateurs doivent faire face. En tant qu'auteurs, nous espérons que l'expérience et les analyses que nous avons réunies favoriseront la compréhension du règlement des différends dans le secteur des télécommunications ainsi que le dialogue sur la manière de l'améliorer.

Dans le cadre de nos communications avec les régulateurs et les représentants de l'industrie et d'autres secteurs dans le monde entier, nous avons découvert qu'il existe un éventail remarquable d'expériences et de compétences pouvant aider au règlement des différends dans le secteur des télécommunications. Il ressort toutefois que l'art du règlement des différends dans ce secteur en est encore à ses balbutiements. Il reste beaucoup à faire dans la plupart des pays pour améliorer les délais, l'efficacité et l'efficience du règlement des différends. Trop souvent, les différends en matière de télécommunications ont entraîné une perturbation inutile et des retards dans le développement des marchés des télécommunications. Une amélioration est manifestement nécessaire.

Malgré nos efforts, nous, les auteurs, sommes convaincus que des erreurs ont pu se glisser dans le rapport; nous en prenons la responsabilité et nous nous en excusons.

Notre équipe se composait de Robert R. Bruce, associé du bureau de Londres de Debevoise & Plimpton, de Rory Macmillan, médiateur et avocat, Debevoise & Plimpton, de Timothy St. J. Blam, associé du bureau de Calgary de McCarthy Tétrault s.r.l, de Hank Intven, associé du bureau de Toronto de McCarthy Tétrault, de Theresa Miedema, avocate-conseil chez McCarthy Tétrault s.r.l.

Nous aimerions remercier David Satola du Service juridique de la Banque mondiale ainsi que les représentants du BDT de l'UIT; sans leur initiative et leur soutien, la présente étude n'aurait pu être entreprise. Nous adressons des remerciements particuliers à Hamadoun I. Touré, directeur du BDT, à Doreen Bogdan-Martin, Susan Schorr et Nancy Sundberg. Nous aimerions également remercier Curt Howard, Sherry Kerr et Nicole Springer de McCarthy Tétrault pour leur contribution inestimable aux recherches dans le cadre du présent rapport ainsi qu'à la préparation de ce dernier. L'équipe aimerait remercier particulièrement les chercheurs Celia Doudou, Dragana Radojevic, Manjolia Manoku et David Lecocq.

Enfin, nous aimerions souligner le concours remarquable des régulateurs et autres représentants de nombreux pays pour leur apport à l'étude. Leurs points de vue nous ont été très précieux, même si des contraintes de temps et de ressources nous ont empêché de rendre pleinement justice à la mine de renseignements et d'expériences mise à notre disposition.

Copublication de l'Union internationale des télécommunications et de la Banque mondiale.

Les constatations, interprétations et conclusions exprimées dans les présentes sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'Union internationale des télécommunications ou du Conseil des gouverneurs de la Banque mondiale ou des gouvernements qu'ils représentent.

Ni l'Union internationale des télécommunications ni la Banque mondiale ne garantit la précision des données présentées dans le présent document. Les frontières, couleurs, dénominations et autres renseignements indiqués sur toute carte du présent document ne sous-entendent aucun jugement de la part de l'Union internationale des télécommunications ou de la Banque mondiale relativement au statut juridique d'un territoire ni ne constituent une reconnaissance ou une acceptation de ces frontières.

Droits et autorisations

Le contenu du présent document est protégé par le droit d'auteur. Toute reproduction ou transmission d'une partie ou de la totalité du présent document sans autorisation peut constituer une violation de la loi applicable.

Préparé par

Robert R. Bruce & Rory Macmillan
Debevoise & Plimpton

Timothy St. J. Ellam, Hank Intven & Theresa Miedema
McCarthy Tétrault s.r.l.

Robert R. Bruce (rrbruce@debevoise.com) a déjà été chef du contentieux de la Commission fédérale des communications des États-Unis. Il est associé du bureau de Londres de Debevoise & Plimpton où il dirige la pratique du droit international des télécommunications du cabinet. Sa pratique est axée sur un éventail de questions de droit se rapportant au secteur des télécommunications, notamment le règlement des différends, la politique de réglementation, de même que les questions reliées aux entreprises et aux finances.

Rory Macmillan (rory@rorymacmillan.com) est un médiateur qui exerce le droit dans le secteur des télécommunications au bureau de Londres de Debevoise & Plimpton.

Timothy St. J. Ellam (tellam@mccarthy.ca) est associé au bureau de Calgary de McCarthy Tétrault s.r.l., sa pratique est axée sur le litige et le règlement des différends.

Hank Intven (hintven@mccarthy.ca) a été directeur général des télécommunications de l'organisme canadien de réglementation des communications, le CRTC. Il est associé au bureau de Toronto de McCarthy Tétrault s.r.l. Il dirige le groupe de pratique du droit des télécommunications du cabinet à l'échelle internationale, lequel s'est occupé de dossiers relatifs aux aspects réglementaires, commerciaux et juridiques des télécommunications, notamment le règlement de différends dans plus de 30 pays.

Theresa Miedema (tmiedema@mccarthy.ca) est avocate-conseil chez McCarthy Tétrault s.r.l. Elle termine actuellement un diplôme d'études supérieures en droit à l'Université de Toronto.

1. Introduction

Le secteur des télécommunications à l'échelle mondiale traverse une période de transformations résultant de la privatisation, de la libéralisation et des changements technologiques. Ces tendances ont littéralement bouleversé le mode de fonctionnement du secteur. Le nombre de fournisseurs de services s'est accru considérablement, tout comme la gamme de services qu'ils offrent. Les anciens modèles d'entreprises et accords commerciaux sont abandonnés ou contournés alors que de nouveaux voient le jour. Une ère caractérisée par des monopoles régionaux fournissant un service téléphonique standard archaïque se heurte à une ère représentée par de multiples fournisseurs de services de TIC utilisant les technologies IP, sans fil et à large bande. Les différends sont des conséquences inévitables de ces transformations, à mesure que de nouveaux intérêts viennent en conflits avec ceux plus traditionnels.

Les décideurs et les régulateurs sont conscients que le règlement efficace des différends constitue un objectif de plus en plus important en matière de politique et de réglementation des télécommunications. L'absence de règlement rapide et efficace des différends peut avoir les conséquences suivantes :

- retarder le lancement de nouveaux services et infrastructures,
- bloquer ou réduire le mouvement des capitaux provenant des investisseurs dans le secteur des télécommunications;
- limiter la concurrence, ce qui se traduirait par une hausse des prix et une diminution de la qualité du service, et
- retarder la libéralisation sectorielle ainsi que le développement économique et technique général qui l'accompagne.

En bout de ligne, le test ultime d'un règlement de différend efficace – comme c'est habituellement le cas pour la réglementation – est son incidence sur l'investissement, la croissance

et le développement au sein du secteur. Un règlement de différend efficace est important pour tous les pays qui cherchent à faciliter la diffusion rapide de nouvelles infrastructures de communications et de services TIC. Il s'agit d'un processus particulièrement important pour les pays où les investissements et la croissance ont été déficients dans le passé. Un règlement à la fois rapide et efficace des différends est un élément clé pour combler le « fossé numérique ».

L'expérience décrite dans le présent rapport indique que les institutions juridiques et de réglementation actuelles ne sont pas toujours les mieux dotées pour résoudre les différends efficacement. Le manque de ressources, de compétences et de temps entraîne souvent des retards ou un règlement de différend qui n'est pas optimal. Par conséquent, les décideurs, régulateurs et tribunaux sont en voie d'adopter une variété d'autres modes de règlement des différends.

Le présent rapport présente un large éventail d'expériences relativement au règlement des différends dans le secteur des télécommunications dans le monde entier. Il décrit et analyse les principaux mécanismes existants et possibles de règlement des différends, dans la perspective de fournir aux décideurs et régulateurs une meilleure information de base pour prendre une décision relativement à la résolution des divers types de différends.

2. Survol des techniques de règlement des différends

Il existe diverses façons officielles et non officielles de régler les différends :

Jugement réglementaire : La plupart des organismes de réglementation ont recours au jugement réglementaire. Les régulateurs prennent leur décision en fonction des positions des parties au différend, habituellement à la suite d'un processus officiel. Les décisions arbitrales font souvent l'objet d'un examen par un organisme de réglementation à l'interne, et par les tribunaux ou par des politiciens à l'externe. Le jugement réglementaire peut comporter les avantages suivants :

- filière de prise de décision bien structurée,
- responsabilité des décideurs officiels,
- mécanismes établis de coordination des décisions entre les organismes ayant des responsabilités connexes, et
- accessibilité aux mécanismes d'exécution de l'État.

Les délais, le fait d'être exposé à des abus de la part de concurrents ainsi que le manque de compétences nécessaires sur les plans économique, juridique et financier pour un règlement efficace des différends et une issue satisfaisante sont au nombre des désavantages du jugement réglementaire des différends.

Règlement judiciaire : Bien que le présent rapport porte principalement sur le mécanisme de règlement des différends par jugement réglementaire et sur les autres mécanismes de règlement des différends, le règlement judiciaire demeure un recours final important pour de nombreux types de différends, particulièrement ceux qui sont moins reliés aux politiques. Si ce mode de règlement possède les avantages d'un jugement définitif et des mécanismes d'exécution officiels, il comporte également quelques désavantages. Parmi ceux-ci figurent les coûts élevés et les délais dans certains territoires et la perception d'un manque de compétences spécialisées dans les télécommunications pour le règlement de différends complexes au sein de l'industrie.

Règlement extrajudiciaire : Le règlement extrajudiciaire des différends fait intervenir des mécanismes moins officiels de règlement, comme la négociation, la médiation et l'arbitrage. Traditionnellement, les parties ont eu volontairement recours à ce mécanisme de règlement, parfois aux termes d'un engagement contractuel. Les régulateurs se tournent de plus en plus vers les mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends afin de réduire les très fortes demandes dont font l'objet les ressources officielles qui existent pour le règlement des différends.

Négociation et médiation : La négociation et la médiation sont des méthodes consensuelles souples qui ont pour avantage d'inciter les parties à se trouver des intérêts communs pour en arriver à des solutions favorables de part et d'autre. Les processus de négociation et de médiation peuvent toutefois faire l'objet d'abus de la part des parties au différend qui cherchent à retarder un règlement défavorable du différend ou à obtenir des renseignements sur la situation de l'autre partie.

Les régulateurs exigent souvent des parties qu'elles aient recours à la négociation ou à la médiation avant qu'elles soumettent leur différend à un régulateur. Certains régulateurs ou membres du personnel de ceux-ci jouent le rôle de médiateurs. Certaines parties préfèrent avoir recours à des médiateurs indépendants. La participation des régulateurs peut parfois inciter les parties à adopter un comportement raisonnable. Toutefois, elle peut aussi diminuer l'intérêt des parties à négocier de manière franche et constructive étant donné qu'elles peuvent y voir le signe précurseur d'une procédure réglementaire officielle et adopter ainsi une attitude plus stratégique et antagoniste.

Arbitrage : L'arbitrage est un mécanisme de règlement dans le cadre duquel les parties au différend nomment des arbitres et continuent de contrôler la forme que prend le processus. Les décisions arbitrales prises par les arbitres sont opposables devant les tribunaux. Les décisions ont tendance à faire l'objet d'un examen limité de la part des tribunaux pour des raisons de procédure, notamment en ce qui a trait à l'étendue du pouvoir de résoudre les différends que les parties confèrent aux arbitres. Les avantages de l'arbitrage sont notamment les suivants :

- la confidentialité,
- le contrôle qu'exercent les parties sur la forme du processus,
- la rapidité, contrairement à la plupart des procédures réglementaires ou judiciaires, et
- dans le cas de l'arbitrage international, la neutralité du forum (comparativement aux tribunaux nationaux de l'une ou l'autre des parties).

Les régulateurs des télécommunications encouragent de plus en plus les parties à avoir recours à l'arbitrage comme mode de règlement des différends. Il existe de nombreuses institutions d'arbitrage bien établies à l'échelle internationale qui ont mis au point leurs propres procédures et formé des arbitres. Lorsque de telles ressources n'existent pas dans certains pays, elles sont souvent accessibles à l'échelle régionale.

3. Pratique actuelle : différends et techniques

Les différends peuvent survenir dans diverses circonstances. Ceux qui ont la plus grande incidence sur l'investissement et la croissance au sein du secteur sont notamment les suivants :

Différends reliés à la libéralisation : L'ouverture du marché à la concurrence vient souvent ébranler les intérêts financiers et commerciaux établis des exploitants en place. De nombreux différends découlent du désir de ces exploitants de protéger leur position dominante au sein du marché. La diminution ou l'extinction de droits exclusifs a souvent donné lieu à des différends juridiques et réglementaires.

Différends en matière d'investissement et de commerce : Des différends surviennent souvent lorsque des réformes réglementaires viennent réduire la valeur des intérêts du secteur privé. Des plaintes proviennent notamment d'investisseurs, d'exploitants et de fournisseurs de services et portent sur la résiliation anticipée de droits exclusifs, l'octroi de licences à de nouveaux concurrents, de nouvelles structures tarifaires et des modifications aux licences. Les réclamations

sont notamment de nature contractuelle ou sont fondées sur de prétendues violations des engagements juridiques ou de principe.

Différends relatifs à l'interconnexion : C'est le type le plus courant de différend entre les fournisseurs de services. Les nouvelles technologies ont donné naissance à une myriade de possibilités de réseaux différents pour la prestation de services, y compris les services fixes, mobiles, à accès hertzien, les variantes à mobilité limitée et WiFi. La prévention et la résolution des différends sur les plans technique, opérationnel et de la tarification sont essentielles à la création de marchés concurrentiels. Une intervention réglementaire est souvent rendue nécessaire par l'emprise asymétrique qu'exercent les principaux exploitants sur le marché. Les régulateurs donnent de plus en plus des lignes directrices préalables pour la négociation des ententes relatives à l'interconnexion. Ils élaborent également des procédures d'arbitrage spécialisées pour le règlement des différends relatifs à l'interconnexion. Lorsque les régulateurs ne disposent pas de l'information et des compétences nécessaires, ils se tournent vers les comparaisons internationales et les experts-conseils externes pour obtenir de l'aide.

Différends avec les consommateurs : Les différends qui surviennent entre les fournisseurs de services et les consommateurs sont courants, particulièrement au sein des marchés de base de la téléphonie. Les consommateurs peuvent se trouver désavantagés en raison de leur manque de pouvoir de négociation ou d'options sur le plan concurrentiel. Les régulateurs font appel à une variété de mécanismes afin de veiller au règlement efficace des différends avec les consommateurs, normalement par les prestataires de services dans un premier temps, et prévoient une supervision et des dispositions en matière d'appel appropriées. Des mécanismes non officiels sont parfois utilisés, notamment l'intervention de protecteurs du citoyen. Ce sont souvent les organismes de protection des consommateurs de même que les régulateurs qui s'occupent des différends avec les consommateurs.

Différends portant sur les radiofréquences : Les différends portant sur l'attribution et l'assignation des radiofréquences sont traités à l'échelle internationale par des mécanismes accessibles par l'intermédiaire de l'UIT. À l'échelle nationale, les différends portent sur les interférences touchant les fréquences et sur les conditions de licence et la tarification.

4. Principales perspectives du règlement des différends

Le règlement des différends dans le secteur des télécommunications est encore à un stade relativement précoce. Bien que les questions et les perspectives soient nombreuses, certaines sont particulièrement pertinentes à l'élaboration de processus de règlement des différends :

Évolution des tendances et des hypothèses : Le secteur des télécommunications évolue rapidement en raison des nouvelles technologies et de la convergence des technologies et des services. Le domaine du règlement des différends est aussi en évolution et d'autres modes de règlement des différends voient le jour. Ces tendances fournissent aux régulateurs des télécommunications des occasions d'avoir recours à d'autres méthodes de règlement des différends. Ces deux tendances incitent les régulateurs à réévaluer les notions relatives aux rôles des régulateurs et des participants du marché dans le règlement des différends.

Aspects économiques du règlement des différends : Dans l'évaluation du succès des processus de règlement des différends, il est important de tenir compte des coûts économiques pour l'ensemble du secteur. Des coûts peuvent résulter de retards et du manque de transparence et de prévisibilité. À un niveau plus « local », l'émergence d'un « marché » pour les techniques et professionnels du règlement des différends devrait apporter une amélioration. Certains régulateurs offrent aux parties un choix de procédures de règlement extrajudiciaire des différends. Dans la gestion des processus de règlement des différends, il est important de prévoir des incitatifs

économiques appropriés pour les parties aux différends. Le partage des responsabilités pour ce qui est des coûts des différends, par exemple, peut influencer le comportement des parties.

Asymétries de l'emprise du marché : Le choix approprié de la technique de règlement de différend dans une situation dépend en partie des niveaux comparatifs d'emprise du marché qu'exercent les parties. Certains régulateurs sont d'avis qu'ils peuvent encourager le recours à des techniques de règlement extrajudiciaire des différends lorsque les parties au différend ont des niveaux similaires d'emprise du marché, lorsque les parties vont vraisemblablement négocier des solutions qui correspondent à leurs intérêts commerciaux réciproques. L'intervention d'un organisme de réglementation est plus souvent considérée comme nécessaire lorsque les disparités de l'emprise du marché font en sorte qu'une partie demande la protection du secteur officiel contre un recours abusif de la part de l'autre partie.

Confidentialité et transparence : L'équilibre entre les priorités concurrentielles de la protection des renseignements commerciaux confidentiels et la communication d'une prise de décision motivée est aussi pertinente au règlement des différends qu'à tout autre aspect de la réglementation.

Complexité de certains différends : De nombreux différends font intervenir des réseaux complexes de problèmes interreliés qui ne peuvent faire l'objet d'une catégorisation simple. Les questions relatives à la tarification, aux aspects techniques, à l'exploitation, aux licences et aux politiques doivent toutes être prises en considération lorsque les régimes réglementaires sont en transition. Les chevauchements de compétences entre le secteur des télécommunications, les autorités en matière de concurrence et de consommation, de même qu'entre les autorités nationales, régionales et internationales rendent les différends encore plus complexes. Une perspective coordonnée ou intégrée est souvent nécessaire pour empêcher les retards et le règlement fragmenté des différends. Les mesures de création d'un consensus sont particulièrement utiles pour franchir les frontières entre les catégories et les territoires et résoudre les problèmes sous-jacents qui nuisent au développement du secteur.

5. Le rôle des secteurs officiels et non officiels dans le règlement des différends

Un secteur officiel doté de bonnes ressources – faisant appel à des règlements judiciaires – est essentiel à un environnement valable de règlement des différends. Toutefois, d'autres mécanismes sont souvent utiles en l'absence de ressources réglementaires ou judiciaires, ou lorsque des techniques moins officielles offrent des avantages particuliers.

Utilisation de ressources non officielles : La vaste expérience du monde du commerce en matière d'arbitrage et d'autres techniques de règlement extrajudiciaire des différends peut inciter les décideurs et les régulateurs à envisager et à encourager le recours à des méthodes de règlement des différends non officielles dans une industrie réglementée. L'arbitrage commercial illustre comment le secteur officiel peut conserver un contrôle sur d'importantes questions de principe – tout en veillant à l'efficacité du système de règlement des différends – et alléger la charge de travail du secteur officiel.

Contrôle de la qualité des processus officiels et non officiels : Le type de processus de règlement des différends choisi influence la pertinence du rôle du secteur officiel. Le jugement et l'arbitrage réglementaires nécessitent la supervision procédurale des tribunaux, car les parties ont cédé le contrôle de l'issue au juge ou à l'arbitre. Le jugement réglementaire peut aussi être pertinemment assujéti aux différents niveaux d'examen d'un organisme « interne » et d'un tribunal « externe » pour un appel sur le fond. Il est toutefois important de ne pas miner la crédibilité ou l'opportunité d'un jugement réglementaire à cause d'un recours excessif aux procédures d'examen.

Pour être fructueux, le processus de négociation volontaire, notamment la médiation, ne doit pas être tributaire d'un examen officiel. Même si l'efficacité des négociations volontaires soulève

des doutes, les régulateurs peuvent offrir des incitatifs pour une participation de bonne foi aux négociations plutôt que d'imposer des décisions de fond.

Facteurs de confiance envers les démarches non officielles : Une variété de facteurs sont importants pour évaluer la pertinence de mécanismes non officiels de règlement des différends par rapport aux jugements réglementaires et à ceux rendus par les tribunaux. Parmi ces facteurs se trouvent la professionnalisation des milieux de l'arbitrage et de la médiation, la création d'institutions d'arbitrage et de médiation et des procédures de surveillance efficaces.

6. Amélioration du règlement des différends dans le secteur des télécommunications

À un stade aussi précoce de l'instauration du règlement des différends dans le secteur des télécommunications à l'échelle mondiale, il ne convient pas de faire des recommandations uniformes quant à la manière de concevoir et d'appliquer des procédures de règlement des différends. Les pays ne sont pas tous au même stade de développement des marchés, des démarches réglementaires, du règlement des différends et de la pratique générale des affaires, et il en est de même pour les types de différends les plus courants. De tels facteurs se traduiront par des expériences différentes en ce qui a trait au jugement réglementaire, à l'arbitrage, à la médiation, à la négociation, aux programmes de protecteurs des citoyens et aux autres méthodes décrites dans le présent rapport.

Toutefois, les décideurs et régulateurs ainsi que les organismes connexes peuvent prendre les mesures ci-après afin d'améliorer les démarches en vue du règlement des différends :

- Publier les décisions arbitrales et en faciliter l'accès par Internet et par d'autres moyens de manière à mettre des ressources à la disposition des régulateurs et autres arbitres ainsi qu'aux parties aux différends et à leurs conseillers. La création d'une base de données internationale bien structurée serait un outil inestimable pour favoriser l'adoption des meilleures pratiques de règlement des différends.
- Publier et organiser des précédents portant sur les procédures de règlement des différends innovatrices, y compris les mécanismes moins officiels, afin d'en favoriser l'adoption.
- Renforcer les démarches non officielles de règlement extrajudiciaire des différends en approuvant leur usage, en améliorant la compréhension des cadres juridiques dans lesquels elles se déroulent et en les soutenant par l'exécution officielle de leur issue.
- Utiliser les ressources humaines disponibles pour le règlement des différends en mettant sur pied des groupes d'arbitres et de médiateurs et en collaborant avec les institutions d'arbitrage et de médiation existantes.
- Améliorer le réseautage entre les régulateurs à l'échelle internationale pour favoriser l'échange d'expériences en matière de règlement des différends.
- Favoriser la diffusion des idées et l'échange collégial d'expériences entre le secteur des télécommunications et les groupes de règlement des différends, afin d'étendre l'application de techniques efficaces de règlement des différends.
- Canaliser de nouvelles ressources et de nouveaux services en ligne afin d'aider les décideurs et les régulateurs à améliorer les techniques de règlement des différends. Plusieurs sont déjà utilisés pour recueillir des expériences et des perspectives en matière de règlement des différends, comme le *Global Regulators Exchange* en ligne de l'UIT et les installations de conférence par

ordinateur en ligne. La collaboration avec les établissements d'éducation et autres ainsi que le secteur des entreprises électroniques offre la possibilité de monter des réseaux de consultation permettant l'échange d'idées, de précédents et de renseignements.

- Reconnaître que la prévention des différends est aussi importante que leur règlement. La réduction du contentieux du secteur ainsi que de la dépendance envers les processus destructifs de règlement pourrait améliorer les perspectives d'investissement et de croissance. Le recours à des mesures de création d'un consensus de la part des décideurs et des régulateurs peut susciter l'engagement des parties sectorielles et faire ressortir les intérêts convergents et les occasions commerciales réciproques.

7. Conclusion

Le règlement fructueux des différends devient de plus en plus important pour susciter les investissements, la concurrence et le développement. Les mécanismes de règlement des différends dans le secteur des télécommunications doivent être aussi rapides que les réseaux et les technologies auxquels ils s'adressent. Les mécanismes officiels de règlement des différends sont importants en tant que garantie de base que les politiques du secteur seront mises à exécution.

Le présent rapport examine la situation actuelle du règlement des différends, explore les principales questions et offre des suggestions visant à aider les décideurs et les régulateurs à évaluer, concevoir et gérer des processus de règlement des différends.

Il est important pour les décideurs et les régulateurs d'avoir recours à une intervention réglementaire minimale mais bien orientée afin de créer un environnement favorable dans lequel les incitatifs fournis aux intervenants de l'industrie les incitent à résoudre les différends de manière constructive. Ceci peut souvent se traduire par un recours à des mécanismes appropriés de règlement extrajudiciaire des différends. Les différends peuvent être particulièrement néfastes pour le secteur et un règlement efficace des différends prend de plus en plus d'importance pour le déploiement réussi d'une infrastructure informationnelle moderne. C'est particulièrement le cas lorsqu'il est nécessaire d'encourager les investissements et la concurrence afin de rejoindre les milliards de citoyens du monde encore mal desservis qui se trouvent du mauvais côté du « fossé numérique ».



**INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION
TELECOMMUNICATION DEVELOPMENT BUREAU**

Document: 8

**COLLOQUE MONDIAL DES REGULATEURS
Genève, Suisse, 8-9 Décembre 2003**

**MINI ETUDE DE CAS SUR LE BOTSWANA 2003: BILAN DES
DIFFERENDS SURVENUS RECEMMENT EN MATIERE
D'INTERCONNEXION**

Union Internationale des Télécommunications (UIT)

Cette mini-étude de cas a été réalisée par Robert Bruce et Rory Macmillan, Debevoise & Plimpton, Londres, R.U. Les points de vue exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'UIT, de ses membres ou du Gouvernement du Botswana.

Les auteurs tiennent à exprimer leur profonde reconnaissance à l'Autorité de réglementation des télécommunications du Botswana (BTA) pour son soutien dans la préparation de cette mini-étude de cas, et à remercier en particulier Cuthbert Lekaukau, Martin Mokgware et M. O. Tamasiga pour leur participation active.

Cette étude fait partie d'une série de cinq études sur le règlement des différends dans le domaine de l'interconnexion menées par l'UIT. Pour plus d'informations, consulter le site web <http://www.itu.int/ITU-D/treg>.

© 2003 UIT

Union internationale des télécommunications

Place des Nations

CH-1211 Genève, Suisse

Mini étude de cas sur le Botswana: bilan des différends survenus récemment en matière d'interconnexion

I Introduction

Peuplé de quelque 1,7 million d'habitants, le Botswana a un produit intérieur brut (PIB) d'environ 32 milliards de pulas (BWP), un pula équivalant à 0,20 USD. Le secteur des télécommunications du Botswana compte un opérateur du service fixe assurant la desserte de quelque 140 000 lignes d'abonné, ce qui correspond à une télédensité d'environ 8,2%, et deux opérateurs mobiles totalisant quelque 460 000 abonnés, ce qui correspond à un taux de pénétration d'environ 27,3%.

L'Autorité de réglementation des télécommunications du Botswana (BTA, *Botswana telecommunications authority*) est tenue à juste titre pour être un des tous premiers organismes indépendants de réglementation des télécommunications à avoir été créé dans les pays de la région Afrique. Ainsi, outre qu'elle établit et gère son budget de fonctionnement, la BTA est également habilitée à délivrer des licences. En 1999, par sa Décision N° 1, elle a réglé pour la première fois un différend qui opposait la Botswana Telecommunications Corporation (BTC) et les deux principaux opérateurs cellulaires du Botswana, Mascom Wireless et Vista Cellular, sur des questions d'interconnexion.

L'accord intervenu en la matière entre la BTC, d'une part, et Mascom et Vista, d'autre part, fixait les taxes d'interconnexion selon le principe du partage des recettes, pour une période de 24 mois à compter du 17 février 1998. Avant que l'accord n'arrive à expiration, les parties ont décidé d'en prolonger la validité et, mars 2001, ont engagé des négociations en vue de le modifier. Toutefois, les consultations engagées entre la BTC et Mascom ont abouti à une impasse et le 5 juillet 2002, les deux parties ont saisi la BTA afin qu'elle règle le différend les opposant sur ces questions d'interconnexion. Le 26 février 2003, par l'intermédiaire de son Président, C.M. Lekaukau, la BTA a rendu ses conclusions à propos de ce différend dans sa Décision N° 1 (voir le texte de cette décision dans l'Annexe 1), par laquelle elle créait un précédent en exposant longuement les raisons qui l'ont poussée à fixer les nouvelles taxes d'interconnexion conformément aux pratiques internationales en la matière.

Cette Décision, dont le texte est reproduit dans l'Annexe 1, mérite d'être examinée attentivement par d'autres organismes de réglementation; nous l'examinerons de manière détaillée dans la section suivante. C'est là une décision d'une importance sans précédent qui, pour la première fois, a débouché sur l'adoption par un organisme de réglementation d'un pays d'Afrique des normes de l'Union européenne (UE) (qui avaient certes déjà été adoptées antérieurement par l'Agence nationale de réglementation des télécommunications (ANRT) du Maroc, mais de manière fragmentaire). Bien que ne s'appliquant qu'à un différend opposant Mascom et la BTC, à l'exclusion de tout autre opérateur, cette Décision, par sa portée générale et la qualité des arguments exposés dans son libellé, donne une idée de la manière dont la BTA pourra s'y prendre à l'avenir pour aborder de telles questions. Elle crée donc effectivement un précédent qui sera utile de manière générale pour régler les différends qui pourront survenir à l'avenir entre les parties à des accords d'interconnexion.

II Décision N° 1 de la BTA de 2003

a) Rappel des circonstances à l'origine du différend à propos des taxes de terminaison

Le litige opposant la BTC et Mascom portait sur des propositions visant à modifier les taxes de terminaison que s'appliquent mutuellement ces deux parties sur la section de terminaison de leurs réseaux respectifs. Mascom réclamait pour l'essentiel l'extension des taxes définies dans la Décision N° 1 de la BTA de 1999, la BTC proposant quant à elle de modifier de manière non négligeable les tarifs de terminaison mensuels des services mobile et fixe comme suit:

Tableau 1 – Tarifs de terminaison d'appel (en pulas (BWP))

	Tarifs en vigueur à la date du différend (Proposition de Mascom)	Tarifs proposés par la BTC
Terminaison sur réseau BTC:		
– Heures de pointe	24,0	35,0
– Heures creuses	19,1	25,0
Terminaison sur réseau Mascom:		
– Heures de pointe	96,0	75,0
– Heures creuses	76,9	58,0

NOTE – 1 pula (BWP) = 0,20 USD.

b) Exposé des motifs de la Décision N° 1 de la BTA de 2003

Cette Décision énonce les divers facteurs juridiques et politiques à l'origine de la décision prise en février 2003 et atteste que la BTA a attentivement examiné les divers éléments et facteurs pris en considération.

Bases et cadre juridiques applicables au règlement des différends en matière d'interconnexion

La Décision commence par un examen des bases et du cadre juridiques applicables au règlement des différends en matière d'interconnexion au Botswana, dont l'Article 47 de la Loi sur les télécommunications de 1996 (ci-après dénommée la "Loi"), les licences des deux parties, l'accord d'interconnexion intervenu par suite de la Décision de 1999, et la politique des télécommunications du Botswana adoptée en 1995. La Loi dispose que la BTA est habilitée à trancher les litiges en matière d'interconnexion et ce aux clauses et conditions qui lui semblent "justes et acceptables". La BTA a toute latitude de décider de ce qui lui paraît juste et acceptable et peut prendre en considération divers facteurs, parmi lesquels la position dominante d'une des parties en présence sur le marché, la possibilité de partager les recettes, la recherche comparative des meilleures pratiques, la promotion de l'accès universel, le nombre d'abonnés, la transparence, l'orientation vers les coûts, un taux d'investissement satisfaisant, le principe de non-discrimination, la structure du marché, entre autres. La Décision indique par ailleurs que les licences de la BTC et de Mascom comportent des dispositions compatibles avec l'Article 47 de la Loi.

Analyse des coûts

L'accord d'interconnexion entre les parties prévoyait que les taxes d'interconnexion soient fondées sur les coûts. Il précisait toutefois que des données chiffrées ne seraient peut-être pas accessibles à brève échéance aux fins du calcul des coûts, et qu'il conviendrait dans cette éventualité d'appliquer une autre méthode de calcul. Bien qu'il prévoyait qu'elles soient fondées sur les coûts, l'accord stipulait que les taxes d'interconnexion devaient produire un rendement satisfaisant des actifs et des ressources mobilisés et favoriser une utilisation du réseau qui n'entrave pas la croissance des services cellulaires (§ 18 de la Décision). La Décision rappelle que les taxes doivent satisfaire aux

conditions que recouvre le vocable de "triade de l'interconnexion", c'est-à-dire qu'elles doivent permettre aux opérateurs de réaliser un bénéfice normal, sans être pour autant prohibitives pour les utilisateurs finals et tout en étant compatibles avec le mandat de la BTA.

La Décision a pris en considération trois grands modèles de prise en charge de l'interconnexion: partage des recettes, conservation de la totalité des taxes pour l'opérateur d'origine et détermination des taxes d'interconnexion en fonction de l'utilisation. Bien que notant que la Décision initiale de 1999 était fondée sur un modèle de partage de recettes, le texte actuel constate que de tels arrangements résultent de négociations témoignant du rapport des forces en présence sur le marché et que ce modèle tendait à être facteur de discrimination, à susciter des différends entre les opérateurs et à ne pas être de nature à favoriser pleinement le libre jeu de la concurrence en matière de tarifs à la consommation. Notant qu'il existait trois types de taxes d'interconnexion - à savoir, les taxes de départ, les taxes de terminaison et les taxes de transit - la Décision a établi que la taxation à l'utilisation devait constituer le principe fondamental d'un nouvel accord en matière d'interconnexion selon lequel, pour l'essentiel, les taxes de terminaison seraient fixées librement, et non plus en fonction des tarifs facturés aux abonnés.

Recours à la recherche comparative des meilleures pratiques

Par sa Décision la BTA rejetait l'appel qui lui était lancé par Mascom en vue de l'inciter à avoir recours au rapport taxes de terminaison applicables au service fixe/taxes de terminaison applicables au service mobile dans les pays d'Afrique voisins. Elle concluait que ces rapports et les taxes de terminaison correspondantes reposaient sur le partage des recettes et non pas sur des accords d'interconnexion efficaces. Elle mettait l'accent sur les deux grandes modalités de fixation des taxes d'interconnexion, à savoir: recours à diverses méthodes d'établissement des coûts, d'une part, et recherche comparative des meilleures pratiques, d'autre part. Elle concluait que les coûts historiques ou rétrospectifs ne rendaient pas compte de l'évolution technologique actuelle et ne permettaient pas de fixer les prix de manière efficace, contrairement aux coûts différentiels à long terme (LRIC) ou aux coûts différentiels moyens à long terme (LRAIC), qui constituaient des données de remplacement rendant bien compte des coûts sur des marchés concurrentiels. Par voie de conséquence, la BTA faisait valoir que la recherche comparative des meilleures pratiques pouvait constituer un outil de réglementation utile dans la mesure où cette méthode tient compte des résultats obtenus dans des pays dont les marchés sont soumis à une forte concurrence ou sur lesquels les méthodes d'établissement des coûts LRIC ou LRAIC ont été appliquées. Cette Décision modifiait la méthode adoptée par l'Union européenne (UE) pour la mise au point de normes applicables aux taxes d'interconnexion à différents niveaux du réseau.

La BTC avait présenté dans le compte rendu des travaux une étude des coûts historiques. Pour sa part, Mascom avait communiqué des données provenant de l'UE ainsi que de pays développés, faisant état d'une tendance à la baisse des taxes de terminaison. La BTA en a conclu qu'il n'était pas possible dans le cadre des travaux en cours d'élaborer un modèle de coût applicable aux taxes de terminaison et que la mise au point d'un tel modèle pour la BTC obligerait à mettre au point un modèle analogue pour Mascom.

Choix de données de comparaison

La BTA a examiné attentivement les possibilités d'utilisation de données de comparaison et, en particulier, les pays à retenir dans l'étude comparative. Elle a pris en considération un certain nombre de facteurs différents afin de déterminer les pays d'où pouvaient provenir les données de comparaison. Premièrement, elle a écarté l'utilisation de données de comparaison provenant de pays qui n'appliquent pas le principe de taxation de l'abonné appelant en vigueur au Botswana. Deuxièmement, elle a écarté également le recours à la recherche comparative des meilleures pratiques précédemment appliquée dans les pays d'Afrique voisins, au motif que la concurrence n'était guère sensible dans le domaine des taxes de terminaison dans aucun de ces pays, et que ceux-ci n'appliquaient pas les principes LRIC aux fins de l'établissement des taxes d'interconnexion.

(§ 35 de la Décision). Troisièmement, elle a conclu que grâce au cadre général des directives de l'Union européenne, les pays de l'UE offraient un "cadre réglementaire relativement homogène à l'échelon national, facilitant les comparaisons au sein de l'UE et à l'extérieur de celle-ci". La Décision indiquait par ailleurs que la méthode de recherche comparative des meilleures pratiques appliquée au sein de l'UE avait fait ses preuves et que de nombreux organismes de réglementation de l'UE avaient mis au point et appliqué dans la pratique des méthodes d'établissement des coûts de type LRAIC. Par voie de conséquence, les pays de l'UE étaient perçus comme constituant un "échantillon satisfaisant de pays ayant réussi - ou en passe de réussir - à mettre en place des taxes de terminaison efficaces axées sur les coûts pour les réseaux fixes ...". (§ 37 de la Décision.)

Réglementation des taxes de terminaison applicables au service mobile

Parallèlement, comme indiqué dans la Décision, "on constate chez les régulateurs un regain d'intérêt pour la réglementation des taxes de terminaison applicables au service mobile", notamment au Royaume-Uni et en Autriche. Les organismes de réglementation d'autres pays de l'UE - parmi lesquels la Suède, la France et la Belgique - ont été considérés comme utilisant de manière rationnelle la recherche comparative des meilleures pratiques pour prescrire des réductions importantes des taxes de terminaison applicables au service mobile.

Chose significative, la Décision a établi en outre qu'en raison des disparités de développement constatées sur le plan économique ou au sein du secteur des télécommunications des pays de l'UE, le choix de taxes de terminaison de référence pour la BTC et Mascom risquait de ramener les taxes à un niveau inférieur au seuil d'efficacité de leurs coûts prospectifs. Cela étant, la BTA a pris directement en compte ce risque dans sa Décision en prévoyant des périodes de transition adaptées pour l'entrée en vigueur des nouvelles taxes.

Taxes de terminaison applicables au service fixe: application des tarifs nationaux moyens pratiqués au sein de l'UE

La BTA a suivi dans sa Décision la structure appliquée au sein de l'UE pour l'analyse des divers niveaux d'interconnexion, en fonction du niveau hiérarchique du réseau où la communication aboutit et de la distance à parcourir pour l'acheminer: le niveau "local" désigne l'interconnexion au niveau du commutateur local; le niveau "simple transit" désigne l'interconnexion au niveau "métropolitain", avec utilisation d'un commutateur de transit; le niveau "double transit" ou "national" permet à tous les utilisateurs d'avoir accès au réseau et comporte des liaisons en cascade d'au moins 200 km. La BTA recommandait dans ses conclusions que le Botswana se base sur les taxes d'interconnexion du niveau "national" - par opposition à celles du niveau "local" ou "simple transit" - pour déterminer les taxes de terminaison. La BTA a en outre estimé qu'une moyenne établie d'après une série de valeurs intermédiaires pour l'ensemble des quinze pays de l'UE offrirait une "base objective et satisfaisante" aux fins de la détermination des taxes de terminaison du réseau fixe de la BTC.

Taxes de terminaison applicables au service mobile: recours aux meilleures pratiques de l'UE en matière de tarification

Fait intéressant, il ressort des conclusions rendues par la BTA dans sa Décision que la prise en compte de la moyenne des valeurs intermédiaires pour l'ensemble des pays de l'UE ne constitue pas une méthode efficace de recherche comparative des meilleures pratiques pour la détermination des taxes de terminaison du réseau mobile, étant donné que de nombreux pays de l'UE n'en sont encore qu'au stade de la mise en oeuvre d'une réglementation axée sur les coûts dans ce domaine. En revanche, la BTA s'est prononcée en faveur de la prise en compte de la moyenne ou point milieu de l'ensemble des "meilleures pratiques actuelles" de l'UE, bien qu'elle n'ait pas précisé la source sur laquelle elle fondait cette conclusion. Compte tenu du renchérissement des coûts de taxation, la BTA a estimé qu'il ne serait pas dénué de fondement de prendre en considération ces coûts, à titre

provisoire, pour déterminer de manière efficace les taxes de terminaison de référence applicables à Mascom.

Période de transition

Dans sa Décision, la BTA a ensuite examiné comment procéder pendant la période de transition, étant donné que les niveaux proposés pour les taxes étaient sensiblement inférieurs aux taxes effectives. Elle a reconnu ouvertement la corrélation négative entre la mise en oeuvre rapide des objectifs de sa politique réglementaire et les effets préjudiciables que cette politique risque d'entraîner en ce qui concerne les impératifs financiers des opérateurs, par cette formule lapidaire: "les objectifs réglementaires exigent un délai de mise en oeuvre court alors que les impératifs financiers semblent nécessiter un délai de mise en oeuvre plus long". (§ 41 de la Décision.)

La BTA a ensuite rappelé brièvement, dans l'exposé de ses conclusions, son approche réglementaire des taxes de terminaison du réseau fixe de la BTC et des taxes de terminaison du réseau mobile de Mascom.

Tableau 2 – Tarifs imposés par la Décision de la BTA de février 2003 (en pulas (BWP))

Opérateur	En vigueur jusqu'au 29/2/04	A partir du 1/3/04
BTC		
Heures de pointe	15,0	11,0
Heures creuses	12,0	8,8
Mascom		
Heures de pointe	85,0	75,0
Heures creuses	68,0	60,0

NOTE – 1 pula (BWP) = 0,20 USD.

La Décision aura une durée de validité de 24 mois à compter de la date de son entrée en vigueur. Les parties sont libres de conclure un accord qui ne porte pas atteinte aux principes fondamentaux de la Décision pendant la durée de validité dudit accord, sous réserve de l'approbation de la BTA. Les parties peuvent adresser un recours à la Haute Cour, en application de la Section 56 de la Loi pour demander la révision de la Décision.

c) Observations concernant la Décision N° 1 de 2003

Cette Décision traduit bien la volonté de l'Autorité de réglementation des télécommunications du Botswana (BTA) de s'acquitter de sa mission avec pragmatisme et dans un esprit de conciliation. La BTA n'est entrée en matière en vue de régler le différend qu'après que les parties à la procédure judiciaire concernant un accord d'interconnexion antérieur se soient révélées incapables de s'accorder sur les modifications à apporter audit accord. Tout au long de la procédure judiciaire, la BTA s'est activement employée à aider les parties à s'entendre sur une nouvelle approche en matière d'interconnexion, qui soit fondée sur le principe de la taxation à l'utilisation et non plus, comme c'était le cas dans l'accord d'interconnexion initial, sur le principe du partage des recettes. En outre,

elle s'est efforcée de mettre à contribution au moins une des parties - Mascom - pour obtenir les données de recherche comparative voulues à utiliser au cours de la procédure, bien qu'en définitive elle ait eu recours, pour des raisons de principe, à diverses sources de données étayées par des comparaisons.

Cela étant, bien que l'utilisation de données étayées par des comparaisons constitue à plusieurs titres une forme patente de "justice expéditive", il est clair que la BTA s'est attachée à utiliser de telles données pour atteindre ses objectifs d'une manière bien ciblée. Elle a choisi d'utiliser les données de référence de l'UE en raison du cadre relativement strict et homogène qui a présidé à leur élaboration et elle s'est refusée à appliquer les données de recherche comparative aux pays d'Afrique voisins, dans son souci de veiller à ce que les accords d'interconnexion de référence de ces pays soient fondés sur des accords de partage des recettes négociés et non pas sur les principes LRAIC.

Enfin, après avoir utilisé les données de référence de l'UE pour favoriser la conclusion d'arrangements plus efficaces en matière de tarification, la BTA a fait montre de doigté et de discernement dans la mise en oeuvre de nouvelles normes de référence. Par exemple, comme indiqué dans le tableau ci-dessus, elle a prévu l'introduction en deux étapes des nouveaux niveaux recommandés pour les taxes de terminaison, la première étape commençant à la date d'entrée en vigueur effective de la Décision et la seconde étape en mars 2004. A cet égard, la BTA s'est efforcée de trouver un juste compromis entre ses priorités institutionnelles, qui l'inclinent à adopter rapidement de nouvelles initiatives dans le domaine de la réglementation, d'une part, et la prise en compte légitime des impératifs financiers de la BTC et de Mascom, d'autre part.

Elle s'est en outre astreinte à recourir avec pondération aux données de recherche comparative de l'UE, en prenant en considération les taxes de terminaison au niveau non pas local mais national, qui rendent mieux compte de la situation du marché botswanais, sur le plan de la compétitivité et d'un point de vue général, comparativement à des pays plus développés.

d) Autres questions soulevées par la Décision

Il existe au moins deux domaines dans lesquels les répercussions générales de la nouvelle approche retenue par la BTA semblent devoir être d'être analysées et évaluées de manière plus approfondie.

Favoriser l'échange d'informations entre les organismes de réglementation, l'UE et les organisations régionales

Il convient en premier lieu d'examiner la procédure permettant aux organismes de réglementation d'avoir accès aux données les plus récentes et les plus fiables relatives aux accords d'interconnexion en vigueur. Le cas de la BTA démontre bien en quoi, par exemple, des données de l'UE peuvent être utiles aux organismes de réglementation nationaux s'occupant de secteurs des télécommunications en phase de transition ou de la mise en oeuvre de nouvelles prescriptions d'ordre réglementaire. Il pourrait donc être opportun de favoriser des échanges de vues mieux ciblées entre la Commission européenne, qui recueille des quantités énormes de données par secteur dans le cadre de ses rapports annuels sur la mise en oeuvre des grandes lignes de la politique de l'UE, et les organismes de réglementation des marchés émergents, que ces données ou certaines d'entre elles pourraient utilement aider à s'acquitter de leurs responsabilités. La Commission européenne, par exemple, publie les tarifs d'interconnexion nationaux applicables de réseaux fixes à réseaux fixes et de réseaux fixes à réseaux mobiles, les prix détaillés de la boucle locale, les tarifs de détail et une foule d'autres données qui lui sont communiquées par ses Etats Membres. Les tarifs d'interconnexion de l'UE, publiés en décembre 2002, sont reproduits dans l'Annexe 2 du présent rapport. D'autres données sont accessibles sur le site web de la Société de l'information de l'UE (voir l'Annexe 2).

Par ailleurs, divers organismes de réglementation nationaux au sein de l'UE, telle que la National IT and Telecom Agency (NITA) au Danemark, ont une longue pratique de l'utilisation de données étayées par des comparaisons et apportent souvent une aide précieuse aux organismes de réglementation des marchés en développement. De telles expériences pourraient être multipliées et étendues afin de développer les relations de partenariat avec les organismes de réglementation homologues s'intéressant à la fois aux données de recherche comparative recueillies et au savoir-faire dans ce domaine. De plus, on pourrait s'efforcer davantage d'inciter les entités auxquelles s'applique la réglementation à communiquer systématiquement de telles données aux organismes de réglementation nationaux. Les organisations régionales de réglementation pourraient aussi envisager de recueillir et de publier des données relatives à leurs régions respectives. Souvent, les opérateurs en place sur les marchés émergents auront des intérêts ou d'autres liens communs avec les opérateurs ayant l'expérience de nombreux marchés internationaux. Ces opérateurs devraient en principe pouvoir fournir des données de référence utiles, ainsi que des données d'analyse et des informations de nature à faciliter l'application de normes de référence externes dans un contexte local.

Etablir des modèles de coûts LRIC/LRAIC

En deuxième lieu, il peut aussi être utile, parallèlement à la collecte de données de référence appropriées, de favoriser, en concertation avec les parties intéressées, l'établissement de modèles de coûts LRAIC ou LRIC pour la BTC. L'expérience d'autres organismes de réglementation nationaux, tels que la NITA au Danemark¹, montre bien comment de tels modèles peuvent être établis grâce à l'action de l'opérateur historique et d'autres opérateurs concurrentiels. Quant à savoir si un tel exercice permettrait d'améliorer sensiblement la structure générale de la BTA, cela peut dépendre, naturellement, de la mesure dans laquelle des opérateurs autres que la BTC ont intérêt à aider la BTA, et du fait que ces opérateurs aient ou non accès aux informations pertinentes. De tels modèles d'établissement des coûts à long terme peuvent offrir à la BTA un outil supplémentaire pour évaluer et utiliser de manière efficace des données externes appropriées comme un critère d'évaluation des coûts "de source interne".

III Autres éléments nouveaux intéressants

a) Mise au point d'accords d'interconnexion de mobile à mobile

Une des tâches délicates qui attendent la BTA est la mise au point de tarifs d'interconnexion de mobile à mobile entre Mascom et Vista Cellular, respectivement deuxième et plus petit opérateurs mobiles au Botswana. A l'heure actuelle, il n'existe aucun accord entre les deux opérateurs, le modus operandi en matière d'arrangement d'interconnexion étant de fait la conservation de la totalité des taxes pour l'opérateur d'origine. La BTA incite les deux opérateurs à engager des pourparlers commerciaux; toutefois, il existe de nombreux obstacles à de tels échanges de vues, notamment la thèse défendue par l'un des opérateurs selon laquelle l'un et l'autre devraient se facturer mutuellement les services qu'ils se rendent. Qui plus est, la confiance ne règne guère entre eux quant aux données chiffrées relatives au trafic à retenir aux fins du règlement des comptes.

¹ Voir la mini étude de cas de l'UIT sur le Danemark: Beyond Disputes and Towards Consensus Building (au-delà des différends et vers l'obtention d'un consensus) sur le TREG à l'adresse suivante: http://www.itu.int/ITU-D/treg/Case_Studies/Index.html, se référant à une série de modèles de coûts LRIC/LRAIC internationaux.

Si elle dispose d'une marge de manoeuvre réduite dans les efforts qu'elle déploie pour tenter d'instaurer une plus grande confiance dans les relations commerciales entre les deux opérateurs, la BTA peut en revanche les inciter à engager entre eux un dialogue, à la lumière des arrangements commerciaux en vigueur entre des opérateurs mobiles sur d'autres marchés. A cet égard, sur le plan pratique, des accords pertinents pouvant servir de cadre général pour l'action de la BTA en ce qui concerne les questions d'interconnexion de mobile à mobile, pourraient être utiles. Ainsi, les "réseaux" utilisés pour écouler les informations sur la section de terminaison fixe vers mobile et sur la section de terminaison mobile vers fixe, y compris ceux qui pourraient être activés directement par les deux opérateurs, pourraient être au coeur de la prochaine phase d'action de la BTA en ce qui concerne les questions d'interconnexion.

b) Procédures de consultation des entreprises

La BTA procède actuellement à une consultation suivie des principaux partenaires commerciaux botswanais en ce qui concerne les questions d'interconnexion et les autres questions connexes de politique générale. Dans ce contexte, elle s'emploie à élaborer des lignes directrices en matière d'interconnexion qui, à ce stade, ont été distribuées aux partenaires commerciaux pour commentaires. La BTA estime que cette procédure de consultation constitue une priorité étant donné qu'elle vise à mobiliser les partenaires commerciaux avant que ne soient définitivement arrêtées les orientations de politique générale et les dispositions réglementaires, et que d'autres mesures pouvant avoir des répercussions sur les activités des fournisseurs de services de télécommunication ne soient prises.



**INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION
TELECOMMUNICATION DEVELOPMENT BUREAU**

Document: 9

**COLLOQUE MONDIAL DES REGULATEURS
Genève, Suisse, 8-9 Décembre 2003**

**MINI-ETUDE DE CAS SUR LE DANEMARK 2003:
Dépasser les différends pour arriver à un consensus**

Union Internationale des Télécommunications (UIT)



Documents du Colloque mondial des régulateurs (GSR)
(Genève, Suisse)

Document No. 9

Veillez noter: Les annexes de ce document sont disponibles en anglais uniquement.
Veillez consulter la version anglaise.

Cette mini-étude de cas a été réalisée par Robert Bruce et Rory Macmillan, Debevoise & Plimpton, Londres, R.U. Les points de vue exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'UIT, de ses membres ou du Gouvernement du Danemark.

Les auteurs tiennent à exprimer leur profonde reconnaissance à la National IT and Telecom Agency (NITA) pour son soutien dans la préparation de cette mini-étude de cas, et à remercier en particulier Joergen Abild Andersen, Lars Sten Jørgensen, Cecile Christensen et Niels Henrik Jensen pour leur participation active.

Cette étude fait partie d'une série de cinq études sur le règlement des différends dans le domaine de l'interconnexion menées par l'UIT. Pour plus d'informations, consulter le site web <http://www.itu.int/ITU-D/treg>.

© 2003 UIT

Union internationale des télécommunications

Place des Nations

CH-1211 Genève, Suisse

Mini-étude de cas sur le Danemark: Dépasser les différends pour arriver à un consensus

I Introduction

Situé en Europe septentrionale, le Danemark a une population de plus de 5 millions d'habitants et un PIB d'environ 136 milliards de dollars EU. Autres données pertinentes: plus de 3,7 millions d'abonnés à la téléphonie fixe, télédensité d'environ 70%; quelque 4,5 millions d'abonnés à la téléphonie mobile et enfin, taux de pénétration de près de 84%. Ce pays est membre de l'Union européenne (UE) et, à ce titre, son secteur des télécommunications est pleinement libéralisé.

Au Danemark, la National IT and Telecom Agency (NITA) supervise l'un des secteurs des télécommunications les plus dynamiques et les plus efficaces d'Europe et applique une réglementation douce qui pourrait fournir de nombreux enseignements utiles aux régulateurs des pays développés et des pays en développement. L'agence NITA a été créée en avril 2002, par suite de la fusion des services d'information de l'Etat et de l'ancienne Agence nationale des télécommunications (NTA). L'agence NITA fait partie du Ministère danois de la science, de la technologie et de l'innovation. Elle a pour mandat de réglementer et de superviser la fourniture des infrastructures et des services de télécommunication au Danemark mais aussi d'élaborer un ensemble de politiques visant à convertir ce pays en une société du savoir et de l'informatique de tout premier plan. Cette agence est toutefois indépendante du Ministère pour ce qui est des fonctions qu'elle exerce à l'égard du secteur des télécommunications.

Le mandat de la NITA est inspiré par une nouvelle conception de la convergence entre les secteurs des télécommunications et de l'informatique, qui se démarque de l'intégration des secteurs des télécommunications et des médias traditionnels. Il incombe également à cette agence d'établir comment de nouveaux services TIC pourraient influencer sur la performance des secteurs public et privé du Danemark. S'il est vrai que le mandat de la NITA est vaste, on verra dans la suite du texte que cette agence applique en fait un programme plus traditionnel se rapportant aux aspects réglementaires liés au secteur des télécommunications. Il est toutefois utile de découvrir comment les initiatives réglementaires et la méthode globale de la NITA ont été influencées par les responsabilités de supervision qu'elle exerce sur le secteur informatique, traditionnellement moins réglementé. Le présent document privilégie les initiatives et les mesures récentes de la NITA qui pourraient présenter un intérêt particulier pour d'autres instances de régulation des télécommunications davantage tournées vers la réglementation de l'infrastructure et des services de télécommunication.

II Evolution récente du secteur des télécommunications au Danemark

- a) Aperçu récent de l'évolution du secteur par la NITA: après avoir pris du recul, la NITA examine sur le long terme les problèmes du secteur

Au cours du premier semestre 2003, la NITA s'est engagée dans un exercice - que l'on peut qualifier de sans précédent - de consultation de tous les acteurs du secteur danois des télécommunications, afin d'évaluer les problèmes et les obstacles potentiels ainsi que les conditions susceptibles de causer des litiges et des impasses dans le secteur. Au début de l'année, la NITA a procédé à toute une série d'entrevues avec l'ensemble des acteurs du secteur, y compris avec l'opérateur historique de téléphonie fixe TDC (connu précédemment sous l'appellation de Tele Danmark), les opérateurs de téléphonie mobile et les autres fournisseurs de services, ainsi que les organisations d'utilisateurs, pour bien cerner les différents problèmes qui font obstacle à la concurrence dans le secteur.

La NITA a publié récemment un long rapport, écrit en danois, qui récapitule les conclusions de son enquête¹. Le rapport avait pour objectif de recenser les obstacles éventuels à un bon fonctionnement du marché des télécommunications en vue de combler les lacunes de la réglementation actuelle. En réponse à une invitation de la NITA, l'agence a reçu près de 20 contributions de l'industrie qui faisaient état d'une série d'obstacles à la concurrence dans plusieurs sous-secteurs du marché des télécommunications.

Le rapport souligne un certain nombre d'initiatives spéciales conçues pour contribuer à la suppression des obstacles constatés dans les analyses de la NITA. Il est ressorti de ces analyses que la réglementation existante suffisait, dans une large mesure, à remédier à ces obstacles en général mais cela présupposait que la NITA joue un rôle plus actif dans l'industrie. L'autorité de la NITA a été réaffirmée dans le projet de loi introduit au Parlement en janvier 2003 en vue de mettre en oeuvre le nouvel ensemble de directives réglementaires de l'UE sur les communications électroniques². Toutefois, par rapport à certains segments du marché des télécommunications, les analyses que contient le rapport ont indiqué qu'il fallait renforcer ou modifier la législation existante. Cela s'appliquait en particulier à l'amélioration des conditions de la concurrence dans le marché de l'ADSL. Dans d'autres domaines, par exemple pour ce qui est de la réglementation des consommateurs, les analyses ont montré qu'il faudrait peut-être envisager de nouvelles initiatives, encore que la décision à prendre à ce sujet ne relevait pas du cadre du rapport.

Les analyses de la NITA ont alors indiqué un certain nombre de questions précises appelant un examen en profondeur, par exemple, via un dialogue avec l'industrie. En outre, la NITA a entrepris une nouvelle évaluation des marchés analysés dans le cadre d'une enquête publiée par elle en mai 2002 et a évalué plus avant la façon dont la méthode de réglementation par plafonnement des prix en tant que telle influe sur la situation de la concurrence. La NITA a conclu, en ce qui concerne le marché national des télécommunications, qu'il convient d'envisager une baisse forcée du prix de la minute de communication nationale. De plus, il est ressorti des analyses de l'agence qu'il fallait recourir à d'autres types de réglementation et renforcer le dialogue avec l'industrie. (Cette conclusion a été suivie d'une décision politique qui entraîne un repositionnement de la réglementation des tarifs des communications nationales à partir du 25 juillet 2003).

Compte tenu des obstacles relevés, il faut intensifier la coopération et le dialogue, à la fois entre la NITA et l'industrie et au sein de l'industrie proprement dite. Par conséquent, la NITA a suggéré de créer un nouveau forum consultatif de l'industrie qui sera appelé TéléForum. De plus, le rapport a fait état de la nécessité d'établir une plus grande transparence par rapport à la réglementation existante.

Cependant, l'initiative récente de la NITA est à la fois novatrice et intrigante: en effet, tout en veillant à prendre du recul par rapport au statu quo, l'agence demande aux participants de revoir sous un nouvel angle de vieilles polémiques. La NITA cherche ainsi à décloisonner les problèmes et passant outre à certains registres ou dossiers spécifiques, s'efforce d'établir à l'échelle du secteur une nouvelle série de règles d'engagement via le consentement et l'établissement d'un consensus.

¹ On trouvera un résumé en anglais sur le site web de la NITA à l'adresse suivante:

<http://www.nta.dk/image.asp?page=image&objno=133331692>

² La Commission européenne a publié une série de directives régissant la réglementation des communications électroniques en juillet 2002. Ces directives ont été transposées dans la loi nationale des 15 Etats Membres de l'Union européenne le 25 juillet 2003.

La NITA a signalé qu'elle avait informé d'autres régulateurs européens de cette initiative lors des réunions du Groupe des régulateurs indépendants (GRI)³, groupe informel des régulateurs européens. Cette initiative qui est considérée comme étant novatrice et très intéressante, reflète d'ailleurs un point de vue partagé par un nombre croissant d'autres régulateurs dans le monde entier, à savoir que les tâches principales dévolues aux régulateurs peuvent être examinées dans le cadre d'une séance de négociation avec les différents protagonistes et pas simplement dans le cadre classique de l'affrontement des parties. Il sera intéressant de suivre l'évolution du rôle joué par la NITA dans le TéléForum au cours des mois à venir et de voir comment il peut influencer sur les comportements des principaux acteurs de l'industrie et sur leur façon de résoudre les conflits.

b) Mise en oeuvre du nouveau cadre réglementaire de l'UE

Une autre difficulté majeure pour la NITA concerne la mise en oeuvre du nouveau cadre réglementaire de l'UE, qui devait être en place à partir du 25 juillet 2003. Une fois les mesures de base adoptées et après d'importants travaux de planification, la NITA a procédé à une enquête des principaux marchés pertinents comme cela est stipulé dans le nouveau cadre de l'UE. Pour ce faire, la NITA a coopéré avec l'industrie et prévu d'organiser plusieurs séances publiques, afin d'assurer la transparence du régime futur.

En vertu du nouveau cadre, la NITA ne devra pas seulement déterminer si tel ou tel fournisseur de services de télécommunication, y compris notamment le fournisseur historique, jouit d'une position dominante sur le marché, mais établir plutôt si une position de force s'exerce dans certains marchés pertinents. Il ressort d'une analyse que l'instauration d'une concurrence efficace dans un segment pertinent du marché signifiera la suppression de toutes les obligations réglementaires actuelles imposées aux fournisseurs de télécommunication opérant sur ce marché. L'important est que les initiatives réglementaires seront probablement davantage ciblées sur un obstacle ou un blocage particulier comme la fourniture de cuivre brut ou de boucles locales dégroupées. A bien des égards, le nouveau cadre réglementaire obligera des régulateurs nationaux comme la NITA à s'intéresser aux mêmes problèmes et aspects réglementaires que ceux qui occupaient leur attention lorsque le cadre réglementaire précédent était en vigueur. Toutefois, la mise en oeuvre de la nouvelle méthode réglementaire prescrite par la Commission européenne devrait grever à nouveau sensiblement les ressources des régulateurs nationaux qui sont tenus de procéder à des études plus empiriques de certains segments du marché.

c) Poursuite de l'utilisation des données repères par la NITA

La NITA utilise depuis longtemps des données repères pour revoir les prix de l'interconnexion et des autres services offerts par l'opérateur historique. La NITA utilise ce moyen, prévu par la loi pour fixer les prix dans le pays, en comparant les prix avec ceux qui sont en vigueur dans un, voire trois autres pays. C'est ce moyen qui a permis au Danemark de continuer d'avoir les prix les plus bas d'Europe. D'une manière générale, la NITA a examiné la situation des prix dans plusieurs marchés voisins dont la Norvège ou la Suède, par exemple, où le marché et d'autres conditions de concurrence peuvent être jugés comparables au cas du Danemark. De cette manière, la NITA a pu extrapoler à partir de l'expérience acquise d'autres marchés. Le régulateur danois utilise efficacement les résultats obtenus dans d'autres marchés plutôt que de faire une analyse de coût indépendante de la fourniture des services sur le marché national. Ces données repères ont aussi été appliquées dans le cadre d'une procédure plus formelle de recours.

³ Le site web du GRI peut être consulté à l'adresse suivante: <http://irgis.icp.pt/site/en/index.asp>.

La NITA a souvent constaté qu'elle ne pouvait pas disposer immédiatement de données provenant de l'UE ou de sources publiques, ce qui l'a obligée à effectuer des études spéciales. Elle a donc commencé à recourir de plus en plus au GRI pour établir une base de données commune ou partagée de l'information. L'un des sujets qui pourraient justifier de nouvelles discussions avec la NITA et d'autres régulateurs concerne le processus global de collecte des données repères et de diffusion aux fins d'utilisation par des tiers.

d) Elaboration d'un modèle LRAIC

La NITA a par ailleurs élaboré un outil réglementaire sous la forme d'un modèle de coût marginal moyen à long terme (LRAIC) qui sert à analyser le coût des services d'interconnexion fournis par TDC, y compris en particulier les éléments de la boucle locale. La modélisation a débuté en l'an 2000 et grâce à des discussions collectives faisant intervenir à la fois la NITA ainsi que TDC et les nouveaux concurrents, les premières redevances d'interconnexion fondées sur le modèle LRAIC ont été mises en oeuvre le 1er janvier 2003. TDC a contribué au processus en élaborant un modèle dont les coûts sont calculés selon une approche descendante, des coûts historiques. Quant aux autres acteurs de l'industrie, ils ont élaboré une méthode d'application technique, prospective, qui vise à calculer les composantes du réseau local en fonction des coûts actuels. Cette méthode ascendante a servi de point de départ au modèle hybride de la NITA avant son regroupement ultérieur avec l'approche descendante de TDC.

Grâce à une participation importante et à de nombreuses consultations des acteurs du marché, la NITA a sans conteste permis de démontrer l'acceptabilité et la crédibilité à long terme d'un modèle de coût interne. En effet, le modèle de coût LRAIC est devenu un instrument efficace qui complète d'autres instruments de mesure, c'est-à-dire les données repères externes et les coûts historiques pour évaluer la rationalité des services offerts par l'opérateur historique⁴.

e) Surveillance des redevances de terminaison applicables aux services mobiles

A la différence d'un certain nombre d'autres administrations dont l'Ofcom au Royaume-Uni, Telecom-Control-Commission (TKK) (le régulateur autrichien) et la Commission européenne, NITA n'a pas joué de rôle actif dans la réglementation des redevances de terminaison applicables aux services mobiles. Au Danemark, ces redevances se situent actuellement en dessous de la moyenne de l'UE mais aussi en dessous de celles du Royaume-Uni qui ont fait l'objet d'une surveillance réglementaire stricte.

Par suite de la mise en oeuvre, dans la loi danoise, du nouveau cadre réglementaire de l'UE régissant les réseaux de communications électroniques, le contrôle des prix est désormais une mesure, parmi d'autres, que la NITA peut imposer aux opérateurs de services mobiles désignés comme occupant une position de force sur le marché pour les redevances de terminaison applicables aux services mobiles. L'imposition d'un contrôle des prix dépendra des résultats d'une étude du marché que la NITA a menée au moment où le présent rapport a été publié. Les décisions concernant l'étude des marchés des services mobiles, y compris le marché des redevances de terminaison, devraient être disponibles au deuxième trimestre 2004.

⁴ Voir <http://www.itst.dk/wimpdoc.asp?page=tema&objno=95024371> pour les modèles d'approches descendante et ascendante de la NITA et les lignes directrices générales fournies. La table des matières du document constitue l'Annexe 1 du rapport. L'Annexe 2 indique des liens internationaux concernant le LRAIC.

f) Recours à la transparence et à la diffusion généralisée des informations sur les prix et l'interconnexion

La NITA a eu tendance, en général, à appliquer une méthode de réglementation des prix plus informelle que bon nombre de ses homologues régulateurs européens comme l'Oftel. Elle a fait souvent appel à l'affichage public des prix et des informations liés à l'interconnexion (voir l'Annexe 3)⁵. De la même manière, NITA réunit et publie les modalités des accords d'interconnexion de façon que les autres opérateurs puissent avoir la certitude qu'ils sont traités de façon non discriminatoire. Il est intéressant de noter que la publication et la pression concurrentielle exercée par les autres régulateurs sont devenues des instruments de régulation importants.

Les utilisateurs finals sont aussi en mesure de déterminer le prix le plus bas pour les services. La NITA établit un guide interactif à partir d'une base de données qui permet au consommateur de calculer le tarif de l'opérateur qui répondra le mieux à son intérêt en tant qu'utilisateur selon l'usage qu'il fait d'un service. Le guide contient des informations sur les tarifs applicables aux services du réseau fixe, aux services mobiles et à l'Internet, y compris les services à large bande. De surcroît, la NITA élabore un guide sur la qualité des services Internet en vue de fournir au consommateur un aperçu général des services de l'Internet. Le consommateur peut alors, entre autres choses, évaluer la rapidité du service Internet qui lui est fourni. Un nouveau guide consacré à la qualité des services de télécommunication en général est en préparation.

g) Utilisation sélective des procédures de règlement des litiges ou de recours

Bien que la plupart des initiatives décrites dans le présent rapport dépendent de l'utilisation de procédures multilatérales, la NITA a également utilisé une procédure de recours pour traiter les questions réglementaires plus générales. Exemple: l'étude de l'ADSL réalisée par la NITA en 2002. Sachant que TDC occupe une part de marché de plus en plus grande sur le marché de l'ADSL, la NITA a tenu un certain nombre de réunions avec les fournisseurs de l'ADSL à la fin 2001 en vue d'établir plus précisément si l'augmentation de la part de TDC était due à des conditions de concurrence naturelle ou si d'autres circonstances pouvaient l'expliquer. Les fournisseurs de l'ADSL ont laissé entendre qu'il pouvait exister des problèmes de discrimination au sujet des délais de livraison et des conditions de fourniture des services ADSL par TDC.

Au printemps 2002, conjointement avec le cabinet comptable KPMG C. Jespersen, la NITA a analysé les procédures administratives de TDC applicables à la fourniture des produits d'interconnexion liés à l'ADSL. Le rapport a été publié le 15 juillet 2002. Sur la base de ce rapport, il a été conclu que les procédures administratives de TDC n'entraînaient aucune discrimination entre les fournisseurs de services Internet TDC et les autres fournisseurs. Toutefois, pour donner suite aux conclusions du rapport, la NITA a demandé à TDC d'élaborer de meilleures procédures administratives en coopération avec les autres fournisseurs de services.

Le retentissement qu'ont connu les initiatives précédentes contribue inévitablement à l'instauration d'un climat qui incite les opérateurs publics, face à des pressions informelles et indirectes, à revoir leurs pratiques.

⁵ Voir <http://www.itst.dk/wimpdoc.asp?page=tema&objno=95024368> pour les redevances d'interconnexion en général et l'adresse <http://www.itst.dk/wimpdoc.asp?page=tema&objno=95024370> pour les documents sur les prix d'interconnexion du réseau de terminal de TDC.

h) Utilisation du Forum sur l'interconnexion: dégroupage de la boucle locale

La création d'un TéléForum, proposé récemment par la NITA n'est pas, en réalité, une initiative totalement nouvelle de la part de l'agence. Depuis un certain nombre d'années, la NITA et l'agence qui l'a précédée, l'Agence nationale des télécommunications, a encouragé tous les partenaires danois à recourir à un Forum sur l'interconnexion. Au fil des années, le régulateur national a convoqué des réunions informelles en vue d'examiner les différentes méthodes appliquées pour résoudre les questions d'interconnexion et a souvent joué le rôle d'un médiateur informel.

i) Médiation

En vertu de la législation danoise sur les télécommunications, la NITA peut faire office de médiateur si les deux parties ont négocié sans parvenir à un accord sur l'interconnexion pendant plus de trois mois. Cette possibilité a été utilisée avec succès à plusieurs reprises. Jusqu'ici, toutes les médiations ont abouti à la conclusion d'un accord entre les parties.

Le Danemark a eu la chance d'avoir à traiter qu'un nombre relativement limité de procédures administratives faisant intervenir les questions d'interconnexion ou même d'appels administratifs ou judiciaires d'accords conclus dans ce domaine. La raison de cette approche concertée de la résolution réglementaire des litiges peut s'expliquer essentiellement par la culture et être attribuée au fait que le pays est petit et homogène. De plus, face à une situation de blocage, l'agence de régulation a souvent été en mesure de recourir à la législation pour appuyer une initiative réglementaire proposée. Par exemple, le Parlement danois a adopté une loi qui prévoit explicitement de confier à la NITA le pouvoir d'ordonner le dégroupage, ce qui prouve bien combien il est vital pour les régulateurs que leurs décisions bénéficient d'un appui politique. Cela permet d'expliquer notamment que le Danemark ait joué un rôle de premier plan dans les initiatives visant à dégroupier la boucle locale et que ce processus de dégroupage n'ait pas, pour l'essentiel, été entaché de controverses. Une autre explication possible est que les tarifs de détail pratiqués depuis toujours à l'échelle locale au Danemark étaient bien rééquilibrés, notamment en raison de l'anomalie historique selon laquelle TDC était constitué d'un groupe de compagnies régionales qui étaient indépendantes de l'entreprise chargée des communications interurbaines et internationales, ces mêmes compagnies locales devant assurer la rentabilité financière et économique de leurs tarifs locaux. Par conséquent, il se peut que le Danemark ait réussi à éviter de se trouver dans la situation de Deutsche Telekom dont les tarifs locaux, pour des raisons historiques puis stratégiques, n'ont pas été sensiblement rééquilibrés si bien que les éléments de la boucle locale ont ensuite été tarifés "au coût" par Deutsche Telekom, à des niveaux supérieurs aux niveaux des tarifs réglementés.

Il est donc utile d'évaluer la dynamique de l'expérience du Danemark. La question qui se pose pour d'autres décideurs pourrait être de savoir si l'explication du succès remporté par des initiatives réglementaires mesurées et concertées est d'ordre culturel ou si ce succès résulte simplement d'une série d'initiatives délibérées visant à encourager les parties à examiner leurs transactions dans un contexte commercial. Il se pourrait bien que l'adoption d'une méthode rationnelle, novatrice et pragmatique de la réglementation qui n'impose pas de conditions réglementaires inévitables mais favorise au contraire la publication des redevances d'interconnexion et des tarifs à la consommation pour forcer les prix à la baisse via des pressions concurrentielles exercées sur les concurrents fasse à son tour des émules chez les opérateurs. Il est indiscutable qu'on observera une relation d'interdépendance entre le comportement des participants sur les marchés ou dans un contexte réglementaire et que le comportement agressif de l'un d'eux entraînera probablement une réaction équivalente.

A cet égard, la réglementation mesurée adoptée par le Danemark peut être exportée à d'autres juridictions y compris à celles qui adoptent actuellement une méthode totalement différente de celle qu'applique le Danemark pour résoudre les litiges. Il peut naturellement être nécessaire et utile d'exporter ce type de méthode réglementaire "pacifique" ainsi que d'autres méthodes axées sur la coopération pour promouvoir un nouveau style et une nouvelle approche. Certaines mesures proposées, comme le recours aux données repères et aux forums de coopération, peuvent aussi avoir une applicabilité plus générale.

j) Résolution des litiges privés concernant les consommateurs

En outre, l'utilisation de techniques novatrices n'est pas limitée aux litiges entre les opérateurs et les fournisseurs de services. Jusqu'au 25 juillet 2003, la NITA a dû répondre à certaines réclamations concernant des litiges entre des consommateurs et des fournisseurs de services. Toutefois, à compter du 25 juillet 2003, toutes les réclamations des consommateurs en matière de télécommunication doivent être traitées par un nouveau Conseil des recours, organe indépendant, créé par les fournisseurs de services de télécommunication et le Conseil des consommateurs. Les activités de ce conseil sont financées par l'industrie.

k) NITA en tant qu'"agence de régulation moderne"

La NITA pourrait très bien constituer un modèle intéressant d'agence de régulation ultramoderne. Elle a non seulement pour vocation de fournir une infrastructure et des services de télécommunication mais aussi de promouvoir le lancement des services informatiques. Le secteur de l'informatique a de tout temps été "réglementé" par le secteur privé et a appliqué une réglementation du type "Côte Ouest", c'est-à-dire sous la conduite de l'industrie, notamment pour l'élaboration de protocoles. Or, puisque le secteur des télécommunications s'oriente inexorablement, selon les dires des observateurs internationaux, de l'"âge du téléphone" vers l'"âge de l'Internet", il conviendrait que les procédures et les politiques de réglementation évoluent aussi, qu'elles soient plus flexibles et dépendent davantage des initiatives du secteur privé. Le régulateur peut avoir à jouer un rôle de régulateur de processus, qui consiste à faciliter la mise en place d'initiatives appropriées entre les secteurs d'activité. A cet égard, les décisions prises par la NITA d'engager des consultations et le succès remporté par cette agence pour remédier aux tensions entre les participants du secteur constituent des enseignements précieux.



**INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION
TELECOMMUNICATION DEVELOPMENT BUREAU**

Document: 11

**COLLOQUE MONDIAL DES REGULATEURS
Genève, Suisse, 8-9 Décembre 2003**

**MINI ETUDE DE CAS SUR LA JORDANIE 2003:
Règlement des différends et mise en place d'un consensus
dans le domaine de l'interconnexion**

Union internationale des télécommunications (UIT)



**Documents du Colloque mondial des régulateurs (GSR)
(Genève, Suisse)**

Document No. 11

Veillez noter: Les annexes de ce document sont disponibles en anglais uniquement.
Veillez consulter la version anglaise.

Cette mini-étude de cas a été réalisée par Robert Bruce et Rory Macmillan, Debevoise & Plimpton, Londres, R.U. Les points de vue exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'UIT, de ses membres ou du Gouvernement jordanien.

Les auteurs tiennent à exprimer leur profonde reconnaissance à la Commission de réglementation des télécommunications (TRC) pour son soutien dans la préparation de cette mini-étude de cas, et à remercier en particulier Mme Massoun Shocair et Mme Muna Nijem pour leur participation active.

Cette étude fait partie d'une série de cinq études sur le règlement des différends dans le domaine de l'interconnexion menées par l'UIT. Pour plus d'informations, consulter le site web <http://www.itu.int/ITU-D/treg>.

© 2003 UIT

Union internationale des télécommunications

Place des Nations

CH-1211 Genève, Suisse

Mini-étude de cas sur la Jordanie: Règlement des différends et mise en place d'un consensus dans le domaine de l'interconnexion

I. Introduction relative au marché, au régime réglementaire et à l'interconnexion

La Jordanie compte quelque 5,3 millions d'habitants et a un PNB d'environ 6,6 milliards de dollars jordaniens (1 dollar jordanien = 1,41 dollar EU). Elle dispose de près de 675 000 lignes fixes pour une télédensité d'environ 12,7% et compte environ 1 220 000 abonnés mobiles pour un taux de pénétration d'environ 22,9%.

Le secteur des télécommunications jordanien connaît une libéralisation progressive depuis que la Loi sur les télécommunications (la "Loi") a été promulguée en 1995 et amendée en 2002¹. Dans le cadre de cette loi, la Commission de réglementation des télécommunications (la "TRC") a été créée en tant qu'instance de réglementation du secteur des télécommunications. En 2000, l'opérateur historique, Jordan Telecom, a été partiellement privatisé. L'interconnexion est devenue une question de réglementation en 1995 avec l'octroi d'une licence à l'opérateur privé Fastlink pour l'exploitation de services mobiles. L'arrivée de MobileCom, filiale de Jordan Telecom, sur le marché des services mobiles en 2000 a encore accru l'intérêt porté à la réglementation de l'interconnexion. Il est prévu que le monopole de Jordan Telecom dans le domaine des services de lignes fixes s'achève à la fin de 2004 et que le duopole de Fastlink et MobileCom (services mobiles) s'achève à la fin de 2003. Avec l'arrivée de nouveaux entrants demandant à s'interconnecter au réseau de Jordan Telecom et aux réseaux des opérateurs mobiles, l'interconnexion devrait devenir la grande priorité du processus de libéralisation.

Les mesures prises par la TRC en 2002 et 2003, donnent un aperçu intéressant de l'élaboration de la réglementation de l'interconnexion et d'un processus de règlement des différends. Elles intéresseront également d'autres pays procédant à la libéralisation de leur secteur des télécommunications et qui élaborent actuellement des procédures de règlement des différends. Etant donné qu'il est important, dans ce domaine, que l'environnement réglementaire permette de procéder à des consultations et de parvenir à un consensus, la présente étude de cas décrit les consultations lancées par la TRC en matière d'interconnexion ainsi que les décisions et les processus de règlement des différends qui en ont résulté.

Il convient en particulier de noter que la TRC a fait des déclarations claires et transparentes sur l'interconnexion, avec notamment une note explicative venant appuyer sa Décision de juin 2003 (la "Note explicative")² concernant les redevances d'interconnexion et les prix de vente au détail associés et son processus de règlement des différends de juillet 2003 (le "Processus de règlement des différends")³. Ces deux documents, dont la lecture peut s'avérer instructive, sont joints respectivement en Annexes 1 et 2 à la présente étude de cas.

Dans le cadre de la Loi, la TRC est chargée de réglementer l'interconnexion, même si l'instrument principal pour ce faire est la disposition relative à l'interconnexion figurant dans les licences accordées à Jordan Telecom, Fastlink et MobileCom. Les licences pour les services fixes et GSM en Jordanie sont jointes (respectivement en Annexes 3 et 4) à la présente étude de cas et énoncent les grands principes réglementaires de l'interconnexion, à savoir offrir:

¹ Disponible sur le site web de la TRC à l'adresse: http://www.trc.jo/Static_English/telecommunications1.shtml.

² Disponible sur le site web de la TRC à l'adresse: http://www.trc.jo/Static_English/New_Stuff/TRC_Decision_300603_Final.pdf.

³ Disponible sur le site web de la TRC à l'adresse: http://www.trc.jo/static_english/new_stuff/interconnection_disputes_process.pdf.

"à brève échéance, des conditions (y compris des normes et spécifications techniques) et des taxes fondées sur les coûts qui soient transparentes, raisonnables, applicables d'un point de vue économique et suffisamment dégroupées pour que la partie s'interconnectant ne paie pas pour des éléments de réseaux ou des installations dont elle n'a pas besoin pour le service à fournir. Dans ce contexte, on entend par taxes fondées sur les coûts des taxes composées des coûts marginaux à long terme de la fourniture de l'interconnexion plus une part raisonnable des coûts communs encourus par le titulaire de la licence pour l'exploitation". (Alinéa 6.2.1.3 de la Licence)⁴

Il est intéressant de constater que les licences intègrent déjà l'utilisation des coûts marginaux à long terme (LRIC) pour calculer les taxes puisque cela implique que c'est cette méthode qui doit être utilisée plutôt que d'autres, comme celles des coûts intégralement répartis et ce, pendant toute la période sur laquelle portent les licences. Cependant, le fond des dispositions traitant de ce point n'a été développé que lorsque la TRC s'est intéressée à la réglementation de l'interconnexion en 2002.

II. Forum consultatif pour l'interconnexion

En novembre 2002, la TRC a approuvé des lignes directrices sur l'interconnexion (les "Lignes directrices sur l'interconnexion")⁵ qui sont jointes à la présente étude de cas (Annexe 5). En résumé, les Lignes directrices sur l'interconnexion portent sur les commissions mixtes entre opérateurs sur l'interconnexion, sur la fourniture des services d'interconnexion, sur les aspects techniques et sur des aspects commerciaux tels que les redevances, le règlement et la facturation.

Après avoir publié les Lignes directrices sur l'interconnexion, la TRC a lancé un processus de consultation des participants du secteur afin de mettre en oeuvre lesdites lignes directrices, qui prévoyait une période d'application de 12 mois. La TRC a créé une commission de direction de l'interconnexion (l'"ISC"), dirigée par le P.-D. G. de la TRC et comprenant des participants de Jordan Telecom, Fastling and MobileCom, d'autres opérateurs titulaires de licence et de la TRC, avec pour mission de superviser la mise en oeuvre des lignes directrices sur l'interconnexion. L'ISC a mis en place des groupes de travail aux fins suivantes: désigner des titulaires de licence qui seraient soumis aux lignes directrices sur l'interconnexion, définir des méthodes de calcul des coûts et des redevances pour les réseaux fixes et mobiles, étudier les modifications à apporter aux licences existantes, définir le contenu commercial et technique des offres d'interconnexion de référence ainsi que leurs aspects juridiques.

L'ISC a élaboré un plan visant à instaurer des redevances fondées sur les coûts d'ici à fin juin 2003 et a publié, en décembre 2002, un document d'orientation à l'attention des opérateurs concernant l'imputation des coûts aux réseaux fixes et mobiles. Les travaux de l'ISC ont été menés dans le cadre d'un différend relatif à l'interconnexion opposant Jordan Telecom et Fastlink en 2002 et 2003.

III. La Décision de juin 2003 sur l'interconnexion

Comme la progression des activités des groupes de travail de l'ISC laissait à penser à la TRC que des redevances d'interconnexion fondées sur les coûts ne seraient pas définies dans les délais impartis, l'ISC a commencé en mars 2003, à envisager l'idée d'utiliser, à titre provisoire, des redevances de référence à compter du 1er juillet 2003, au cas où des taxes fondées sur les coûts ne seraient pas fixées d'ici là. La TRC a donc commencé à définir des critères de référence internationaux en prenant 16 pays (au hasard) où les taxes d'interconnexion ont été fixées à l'aide de méthodes fondées sur les coûts. Ces redevances de référence internationales ont ensuite été

⁴ La licence pour les services fixes est disponible sur le site web de la TRC à l'adresse http://www.trc.jo/Static_English/doc/Fixed%20Lic1.pdf. La licence (services cellulaires) pour le téléphone mobile accordé à l'opérateur public de télécommunication de Jordanie est disponible sur le site web de la TRC à l'adresse http://www.trc.jo/Static_English/doc/Mobile%20GSM.doc.

⁵ Disponible sur le site web de la TRC à l'adresse http://www.trc.jo/Static_English/doc/Interconnection_Guidelines_Final.doc.

transposées au cas de la Jordanie, compte tenu, par exemple, du coût du travail dans le pays, ce qui a permis à la TRC d'établir son propre modèle de référence.

Les modèles de coût proposés par Jordan Telecom, Fastlink et MobileCom ne lui convenant pas (car fournis tardivement et contenant une imputation et des prévisions de coût inadaptées), la TRC a appuyé sa Décision du 30 juin 2003 (la "Décision de juin") sur les critères de référence qu'elle avait établis. Cette Décision fixe les taxes de terminaison pour les appels mobiles internationaux, la taxe de terminaison sur le réseau fixe de Jordan Telecom et les remises sur les tarifs de détail de Jordan Telecom pour les taxes de transit international. Repris de la Note explicative de la Décision de juin, le tableau ci-après récapitule les conclusions concernant les taxes d'interconnexion:

Tableau 1 – Tarifs de référence, modèle et redevances d'interconnexion approuvées

Service	Avant le 1er juillet 2003	Redevances de référence au niveau international	Résultats en appliquant le modèle de référence de la TRC	Résultats en utilisant le modèle de coût des opérateurs	Décision de la TRC 1 ^{er} juillet 2003
Terminaison fixe	Heures de pointe: 25 fils/min Heures creuses 20 fils/min	Heures de pointe: 6.5-11 fils/min Heures creuses 3-6.5 fils/min	Tarif unique: 11.5-13 fils/min (même tarif pour les heures de point et les heures creuses)	CONFIDENTIELS	Tarif unique 15.8 fils/min
Terminaison mobile - Fastlink	Heures de pointe: 120 fils/min Heures creuses 95 fils/min	Heures de pointe: 40-134 Heures creuses 78-197 fils/min	Tarif unique: 45-69 fils/min	CONFIDENTIELS	70 fils/min
Terminaison Mobile – MobileCom	Heures de pointe et heures creuses 70 fils/min	Heures creuses 40-134 Heures de pointe: 78-197 fils/min	Tarif unique: 45-69 fils/min	CONFIDENTIELS	70 fils/min
Mobile à Mobile	Heures de pointe et heures creuses 70 fils/min	Heures de pointe 78-197 fils/min	Tarif unique: 45-69 fils/min	CONFIDENTIELS	70 fils/min
Transit international	5% de remise sur les tarifs au détail de JT en fonction de la voie d'acheminement et de l'heure de la journée, sur une base à la minute %	Varie en fonction de la voie d'acheminement - les taxes de transit et de règlement sont indivisibles	5-12 fils/min plus taxe de règlement international	CONFIDENTIELS	9% de remise sur les tarifs au détail de JT en fonction de la voie d'acheminement et de l'heure de la journée, sur une base à la seconde
Appels internationaux	Taxe de terminaison mobile	Taxes de terminaison mobile	- Terminaison fixe: 11,5-13 fils/min (tarif unique) - Terminaison mobile: 45-69 fils/min (tarif unique)	CONFIDENTIELS	Taxe de terminaison mobile (70 fils/minute)

Il convient de noter quelques caractéristiques intéressantes de la Décision de juin. Il est clair que cette Décision est provisoire et qu'il a été choisi d'utiliser des taxes de référence internationales et de les appliquer aux opérateurs jordaniens plutôt que d'utiliser les modèles des opérateurs qui, comme nous l'avons déjà mentionné auparavant, n'étaient pas adaptés selon la TRC. Le récent renforcement des capacités administratives de la TRC, notamment en termes de ressources humaines, lui a permis d'établir des taxes de référence plus précises. Grâce à son expérience dans ce domaine, la TRC dispose d'outils lui permettant d'évaluer en permanence les modèles de coûts des opérateurs à la lumière d'indicateurs internationaux, ce qui pourrait permettre d'améliorer la prise de décision de la TRC, en général, dans le domaine de l'interconnexion et de réduire les risques de différend dans le secteur.

La Décision de juin est également provisoire en ce qu'elle ne se traduit pas par un ajustement sur les taxes de terminaison sur un réseau mobile et sur les taxes entre mobiles, même si elles étaient légèrement supérieures aux valeurs de référence calculées par la TRC. En outre, même si elles ont été réduites, les taxes de transit international appliquées par Jordan Telecom étaient toujours calculées à partir du prix au détail auquel on enlevait une remise plutôt que grâce à une approche basée sur des coûts de référence. Comme c'est souvent le cas dans des pays commençant tout juste à libéraliser leur marché, les taxes de transit international appliquées par Jordan Telecom sont largement supérieures aux coûts puisqu'elles servent de subventions afin de financer des prix de détail locaux et nationaux bas, de combler des déficits liés aux taxes d'accès et de subventionner l'accès à l'Internet en raison de la politique appliquée traditionnellement en matière de télécommunication et de la politique ambitieuse de la Jordanie en ce qui concerne la société de l'information. Ainsi, dans sa Décision, la TRC a profité du calendrier d'application pour accorder à Jordan Telecom des délais supplémentaires pour procéder au rééquilibrage de l'ensemble de ces prix, qui sera vraisemblablement inévitable avec l'ouverture totale à la concurrence à la fin 2004.

La Décision de juin reflète la relation délicate existant entre l'interconnexion et les prix au détail dans l'ensemble du processus de libéralisation. Dans ce contexte, il est très intéressant de noter que la TRC a effectué une analyse de sensibilité des recettes provenant des taxes d'interconnexion en prenant différentes hypothèses concernant l'augmentation du nombre d'abonnés et du trafic. Compte tenu de la fragilité financière du secteur des télécommunications, la volonté de la TRC de connaître l'incidence de la réglementation sur la viabilité financière des opérateurs devrait susciter l'intérêt des responsables de la réglementation et des politiques du monde entier. Cette volonté affichée par la TRC d'utiliser, et de publier dans la Note explicative, ces modèles d'incidence sur les recettes augure clairement d'un environnement réglementaire prometteur.

IV. Procédures de règlement des différends relatifs à l'interconnexion

Récemment, le secteur des télécommunications jordanien a connu une deuxième évolution avec l'adoption, en juillet 2003, des procédures de règlement des différends relatifs à l'interconnexion, qui indique comment les différends entre opérateurs concernant des accords d'interconnexion doivent être gérés. Ce régime comporte plusieurs caractéristiques notables, énoncées ci-après, qui devraient se traduire par une prise de décision plus efficace, des procédures plus rapides et un régime de règlement des différends donnant une responsabilité importante aux parties elles-mêmes.

Ces procédures s'appliquent pour tout différend ou litige existant entre titulaires d'une licence concernant un accord d'interconnexion ou en découlant. Ce n'est donc pas tant un outil permettant d'aider les nouveaux arrivants sur le marché à négocier un accord juste (ce point est assuré par le fait que les accords d'interconnexion doivent obligatoirement être approuvés par la TRC) qu'un mécanisme portant sur l'application et l'interprétation des accords d'interconnexion.

Ces procédures privilégient les négociations et la médiation, notions présentes dans la Loi, aux termes de laquelle le P.-D. G. de la TRC est chargé "d'élaborer des lignes directrices pour des négociations entre les parties et ... de proposer lui-même une solution ou, pour ce faire, de nommer un médiateur ..." (Article 60 de la Loi). Ainsi, les procédures de règlement des différends relatifs à l'interconnexion

s'appuient sur l'obligation pour les parties de tenter, de bonne foi, de trouver une solution négociée avant de porter le différend devant la TRC; elles indiquent également que la TRC devra d'abord confirmer qu'il y a effectivement un véritable différend et que les parties ont tenté de parvenir à une entente commerciale (Alinéas 1.1 et 5.2). En effet, les étapes composant ces procédures prévoient l'obligation pour les parties concernées par le différend de se rencontrer pour négocier dans les dix jours ouvrés suivant la notification écrite du différend et de consacrer au moins vingt jours ouvrés à ces négociations. Ces mesures peuvent permettre d'aider à régler des différends avant de se lancer dans des procédures officielles coûteuses en termes de temps et de ressources.

Dans le cadre de ces procédures les parties sont responsables de la gestion du différend et ont pour cela plusieurs grands modes. Les parties peuvent choisir d'avoir recours à l'arbitrage plutôt que de renvoyer le différend devant la TRC. Cette pratique leur permet d'engager des experts ayant l'habitude du secteur qui ne sont ni des experts de la TRC (qui risquent de répondre de façon moins rapide ou moins confidentielle) ni des juges (qui risquent de moins bien connaître les questions techniques ou d'une autre nature propres au secteur). Par ailleurs, les procédures de règlement des différends relatifs à l'interconnexion ne retirent pas aux titulaires de licence leur droit de demander des dédommagements devant un tribunal. Il sera vraisemblablement possible de dissiper les contradictions éventuelles entre les décisions d'arbitrage ou résultant de procédures judiciaires et les prérogatives et les politiques de la TRC.

Si les parties en conflit concernant un accord commercial ont généralement le droit de demander un arbitrage, le fait que la TRC privilégie l'arbitrage en tant qu'autre mécanisme possible soulève des questions intéressantes à propos de la relation entre les compétences de l'arbitre et les compétences réglementaires de la TRC. Aux termes de la législation relative à l'arbitrage promulguée récemment en Jordanie, les décisions des arbitres auront force exécutive devant les tribunaux jordaniens et, lorsque des parties choisissent la solution de l'arbitrage, il reste à savoir de quelle manière la politique réglementaire de la TRC sera utilisée, d'une part, par les arbitres pour rendre leurs conclusions et, d'autre part, par les tribunaux pour revoir ces conclusions. La solution de l'arbitrage et la demande qui en résulte de disposer d'arbitres compétents dans le secteur des télécommunications pourraient nécessiter l'affectation de ressources (par exemple, des collègues d'experts) qui pourraient de ce fait devenir plus largement disponibles au niveau régional.

Lorsque les parties choisissent de porter le différend devant la TRC, celle-ci peut avoir recours à des experts et facturer aux parties les coûts liés aux services professionnels utilisés. Les coûts étant assumés par les parties, la TRC pourra engager des experts ayant le niveau de compétence requis pour garantir une haute qualité de la prise de décision, ce qui améliorera alors le niveau général de la réglementation. La possibilité d'engager des experts et de s'en remettre à leur décision ainsi qu'un processus de révision interne efficace (quinze jours ouvrés) dans le cadre duquel le Conseil des Commissaires de la TRC examine les objections formulées à une décision (Alinéa 6.2 de la Loi) devraient permettre de réduire la portée de réexamen par un juge si la décision finale de la TRC était contestée devant un tribunal.

Puisque les parties assumeront les coûts encourus par la TRC, le règlement des différends n'est pas un "service public gratuit". Ce régime n'incite donc pas les opérateurs à utiliser les procédures de règlement des différends réglementaires comme un outil stratégique. Bien qu'il ne soit pas prévu dans ces procédures de répartir ces coûts entre les parties en présence, il se peut que la TRC adopte l'approche des tribunaux, à savoir qu'elle impute les coûts à la partie déboutée, ou alors qu'elle donne son interprétation du fond de l'affaire.

Les parties en conflit étant libres de choisir le type de procédures de règlement des différends et en assumant les coûts, la TRC instaure concrètement des conditions de marché avec des procédures de règlement des différends suffisamment souples pour remplir différents critères, en donnant aux parties la possibilité de décider des meilleures procédures à suivre tout en garantissant, en même temps, la possibilité de disposer d'une solution réglementaire ayant force exécutoire.

ANNEXE 1

Memorandum explicatif de soutien aux décisions de la TRC concernant les tarifs d'interconnexion et les prix au détail, daté de juin 2003.

http://www.trc.jo/Static_English/New Stuff/TRC Decision 300603 Final.pdf

ANNEXE 2

Procédure en matière de disputes relatives à l'interconnexion, daté de juillet 2003

http://www.trc.jo/static_english/new_stuff/interconnection_disputes_process.pdf

ANNEXE 3

Accord de license fixe

http://www.trc.jo/Static_English/doc/Fixed%20Lic1.pdf

ANNEXE 4

Accord de licence de “Jordan Telecommunications Company Public Mobile Telephone (Cellular)”

http://www.trc.jo/Static_English/doc/Mobile%20GSM.doc

ANNEXE 5

Lignes directrice en matière d'interconnexion

[http://www.trc.jo/Static_English/doc/Interconnection Guidelines Final.doc](http://www.trc.jo/Static_English/doc/Interconnection_Guidelines_Final.doc)

Annex 6 TRC Guidance Paper to Operators on Cost Allocation in Fixed Networks **Rory to provide**

Annex 7 TRC Guidance Paper to Operators on Cost Allocation in Mobile Networks **Rory to provide**



**INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION
TELECOMMUNICATION DEVELOPMENT BUREAU**

Document: 12

**COLLOQUE MONDIAL DES REGULATEURS
Genève, Suisse, 8-9 Décembre 2003**

**MINI-ETUDE DE CAS SUR LA MALAISIE 2003:
Le forum d'accès de la Malaisie, une initiative favorisant
l'autorégulation et le consensus**

Union Internationale des Télécommunications (UIT)



**Documents du Colloque mondial des régulateurs (GSR)
(Genève, Suisse)**

Document No. 12

Veillez noter: Les annexes de ce document sont disponibles en anglais uniquement.
Veillez consulter la version anglaise.

Cette mini-étude de cas a été réalisée par Robert Bruce et Rory Macmillan, Debevoise & Plimpton, Londres, R.U. Les points de vue exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'UIT, de ses membres ou du Gouvernement de la Malaisie.

Les auteurs tiennent à exprimer leur profonde reconnaissance à la Commission des communications et du multimédia de Malaisie et à Maxis Communications Behad pour leur soutien dans la préparation de cette mini-étude de cas, et à remercier en particulier Tan Sri Nuraizah Abdul Hamid, Toh Swee Hoe, Shreen Ahmad, Laila Hassan and Nur Sulyna Abdullah (Commission des communications et du multimédia) et Ahmad Zaky Ismail (Maxis Communications Berhad) pour leur participation active.

Cette étude fait partie d'une série de cinq études sur le règlement des différends dans le domaine de l'interconnexion menées par l'UIT. Pour plus d'informations, consulter le site web <http://www.itu.int/ITU-D/treg>.

© 2003 UIT

Union internationale des télécommunications

Place des Nations

CH-1211 Genève, Suisse

Mini étude de cas sur la Malaisie: Le forum d'accès de la Malaisie, une initiative favorisant l'autorégulation et le consensus

I Introduction

Située en Asie du Sud-Est, la Malaisie compte quelque 24 millions d'habitants et son PIB atteint approximativement RM 360 000 milliards (USD 1,00 = RM 3,8). Le nombre d'abonnés des services téléphoniques mobiles est d'environ 10 millions, ce qui représente en gros un taux de pénétration de 40%. La pénétration du service fixe - environ 19% - est inférieure avec un total de 4,6 millions de lignes. Il y a cinq opérateurs du service fixe et huit opérateurs mobiles (de nombreux observateurs s'attendent à une concentration du marché), les leaders du marché étant Maxis pour le service mobile et Telekom Malaysia Berhad dans le domaine du service fixe.

En 1998, à la suite d'un examen approfondi de la situation effectué par le Gouvernement malais, un nouveau cadre juridique de grande portée, centré sur la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et de l'information a été mis en place en Malaisie par l'adoption de la loi de 1998 sur les communications et le multimédia. En vertu d'une seconde loi, a été créée la nouvelle Commission des communications et du multimédia de la Malaisie qui est entrée en fonction en novembre 1998 dès la nomination d'un Président et de deux autres membres. Les nouvelles lois sont fondées sur les principes de la clarté et de la transparence et un niveau de réglementation qui s'inscrit plutôt à la baisse.

Le régime réglementaire se distingue par l'accent mis sur la transparence, la neutralité technologique, l'autorégulation, le service universel et une approche favorable à la concurrence. En vertu du principe de neutralité technologique, la Commission des communications et du multimédia délivre des licences pour quatre marchés clés: ressources de réseau, services de réseau, services d'application et fournisseurs de contenus.

Le nouveau régime institué par la loi de 1998 crée un système d'accès, par opposition à un système d'interconnexion¹. Le système d'accès entend garantir que tous les fournisseurs de ressources de réseau, de services de réseau et d'applications peuvent accéder aux installations et services nécessaires à des conditions raisonnables afin d'empêcher tout blocage de la fourniture de services en aval. L'Article 6 de la loi définit l'accès comme étant l'accès aux ressources et/ou services d'un réseau qualifiés d'essentiels par la commission dans sa "liste d'accès". Cette liste d'accès est un inventaire de ressources et/ou services jugés essentiels par la commission pour la fourniture de services de réseau et de services d'application. Les ressources et/ou services inscrits sur la liste d'accès sont soumis aux "obligations générales en matière d'accès".

¹ A titre comparatif, l'Union européenne (UE) définit comme suit le concept d'*interconnexion*: "la liaison physique et logique des réseaux de communication publics utilisés par la même entreprise ou une entreprise différente, afin de permettre aux utilisateurs d'une entreprise de communiquer avec les utilisateurs de la même entreprise ou d'une autre, ou bien d'accéder aux services fournis par une autre entreprise. Les services peuvent être fournis par les parties concernées ou par d'autres parties qui ont accès au réseau". Pour l'UE, le concept d'*accès* signifie "la mise à la disposition d'une autre entreprise, dans des conditions bien définies et de manière exclusive ou non exclusive, de ressources et/ou de services en vue de la fourniture de services de communication électroniques."

Le concept d'autorégulation du secteur a également joué un rôle important dans la formulation de la loi sur les communications et le multimédia et de celle portant création de la Commission des communications et du multimédia. Dans un même ordre d'idée a été désigné en mars 2003 le Forum d'accès malais Berhad en tant que forum du secteur des communications chargé, en vertu de la loi, de toutes les questions intéressant l'accès². Le Forum représente une initiative novatrice pour l'élaboration d'un mécanisme favorisant le consensus et l'autorégulation dont les incidences ne seront pas sans intérêt pour d'autres pays. Tout en étant indépendant de la commission (comme expliqué plus loin) le Forum d'accès est reconnu dans la législation comme un acteur important dans le processus d'élaboration du "code d'accès", bien que ce code doive satisfaire certains critères d'ordre législatif. Le code d'accès est un code volontaire du secteur comportant des dispositions et conditions types applicables à la fourniture de l'accès aux ressources et/ou services figurant dans la liste d'accès par un "fournisseur d'accès" à un "demandeur d'accès".

Le Forum d'accès peut recommander à la commission des ressources et services pour inscription sur la liste d'accès, ainsi qu'un code d'accès, et la commission est invitée à donner suite aux propositions en question. En d'autres termes, si l'autorégulation implique des engagements considérables de la part des acteurs du secteur privé, elle reste de différentes manières assujetties à des normes ou à la surveillance de la part du régulateur.

Le Forum d'accès, un organe consultatif doté d'un statut indépendant de la Commission des communications et du multimédia, n'est pas sans précédent. En effet, par des aspects importants, il se rapproche du Télécommunications Access Forum de l'Australie, un organisme autorégulateur qui encourage le consensus et le règlement extrajudiciaire des litiges en Australie. Bien que le Forum malais soit indépendant de la commission, c'est elle qui est en dernière instance l'organe compétent pour la politique d'interconnexion et les questions réglementaires. Néanmoins, le soin et l'attention dont la nouvelle entité fait l'objet semble indiquer que le Forum d'accès méritera une évaluation des plus attentives de la part des régulateurs de nombreux marchés émergents. La présente mini étude de cas examine quelques-unes des principales caractéristiques du Forum d'accès.

II Le Forum d'accès malais et ses objectifs

Le Forum d'accès malais Berhad a été fondé le 17 avril 2001 avec le statut de société en commandite par garantie et siège social à Kuala Lumpur. Les premiers membres signataires de l'acte constitutif et des statuts ont été les opérateurs titulaires du service fixe Telekom Malaysia Berhad et Maxis Broadband Sdn Bhd, une filiale du plus important opérateur de service mobile de Malaisie. A fin août 2003, le Forum d'accès comptait huit membres appartenant à divers secteurs de la branche.

En vertu de la loi sur les communications et le multimédia, le Forum d'accès a pour fonctions essentielles:

- de soumettre des recommandations à la Commission des communications et du multimédia concernant l'inclusion ou la suppression de ressources et/ou services de la liste d'accès; et
- d'élaborer le code d'accès et de le recommander à la commission.

Les objectifs clés du Forum d'accès, conformément aux statuts, sont définis comme suit:

- élaborer, formuler et recommander à la commission, pour décision, la liste d'accès et les codes d'accès et réviser, modifier et mettre à jour de temps à autre la liste d'accès et les codes d'accès et soumettre à la commission les demandes de ratification de la liste d'accès et des codes d'accès;

² Voir <http://www.mafb.com.my/>.

- encourager (de son propre chef ou par des intermédiaires) la recherche et effectuer des études sur des questions relatives à l'accès et à l'interconnexion qui se posent dans le secteur des communications et du multimédia;
- établir et maintenir des structures administratives souples et transparentes pour traiter les questions nationales et internationales en matière d'interconnexion et d'accès;
- faciliter le développement et la croissance du secteur des communications et du multimédia en Malaisie en encourageant le secteur à s'autoréguler et en assurant une coordination efficace avec les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux chargés des questions d'accès et d'interconnexion; et
- dans l'exercice de ses activités, soutenir les objectifs de la politique nationale tels que définis dans la loi sur les communications et le multimédia.

III L'organisation de l'accès aux termes de la loi sur les communications et le multimédia de 1998

a) Liste d'accès

En mars 2001, en conformité de l'Article 55 de la loi, la Commission des communications et du multimédia a publié un rapport relatif à la résolution sur la liste d'accès résumant les services et ressources de réseau inclus dans la liste et motivant ses choix. Les Sections 4 et 5 du rapport énumèrent les services et ressources de réseau concernés en partant du système d'interconnexion et d'accès existant. Les ressources et services figurant sur la liste en vigueur font l'objet de l'Annexe 1 à la présente étude. La commission a opté pour une approche par étapes prenant appui sur les politiques passées et actuelles. Elle décidera ultérieurement, sur la base d'une étude coûts/bénéfices, si des motifs économiques justifient une éventuelle extension de la liste d'accès à d'autres ressources ou services de réseau. A la suite de la publication du rapport susmentionné, la résolution sur la liste d'accès a été publiée par la commission et elle est entrée en vigueur le 1er avril 2001.

b) Code d'accès/norme obligatoire en matière d'accès

Aux termes de la loi, la commission peut définir une norme obligatoire en matière d'accès pour autant que le Ministre le lui demande. Une demande de ce type est parvenue à la commission. Par conséquent, celle-ci a ouvert en avril 2003 une procédure de consultation publique au sujet du projet de norme obligatoire en matière d'accès (la norme). En juillet 2003, la commission a rendu public un rapport sur la consultation publique en vertu de l'Article 65 de la loi sur les communications et le multimédia de 1998 relative à la norme obligatoire en matière d'accès³. Par la suite, en août 2003, la commission a publié sa résolution sur la norme obligatoire en matière d'accès (Résolution N° 2 du 14 août 2003)⁴. La norme est censée constituer une mesure intérimaire en attendant l'élaboration du code d'accès par le Forum d'accès et sa ratification par la commission. Ces éléments figurent dans la norme qui mentionne certaines des conditions dans lesquelles la norme peut être révisée par la commission. En particulier, une révision peut se justifier dès lors "que le forum d'un secteur de la branche soumet un nouveau code volontaire en remplacement d'un code existant du secteur en question". (Norme 6.5.3 f)).

³ Disponible sur le site web de la MCMC:

<http://www.mcmc.gov.my/mcmc/Admin/FactsAndFigures/PublicEnquiryReport/PI-MS-access.pdf>

⁴ Disponible sur le site web de la MCMC:

<http://www.mcmc.gov.my/mcmc/Admin/Instruments/CommissionDeterminationPDF/MS-Access.pdf>

c) Litiges en matière d'accès

L'Annexe A de la norme contient la description de la procédure de règlement des litiges laquelle, conformément à l'usage en Malaisie qui est analysé dans la présente mini étude de cas, met l'accent sur la responsabilité des opérateurs et prestataires de services qui doivent notamment assumer les coûts de l'arbitrage. En fait, aux fins de décourager tout recours abusif à la procédure, l'arbitre peut décider de ne pas entrer en matière sur un litige s'il juge le différend insignifiant, frivole ou vexatoire; il peut même condamner aux dépens une partie ayant introduit une telle affaire (norme, Annexe A, sections 2.7 et 2.8).

Les procédures encouragent d'ailleurs les parties à négocier dans le cadre de groupes de travail constitués entre les parties au conflit avant de recourir à la procédure (norme, Annexe A, section 3). Les procédures imposent une démarche ascendante: un différend ne pouvant pas être réglé au niveau du groupe de travail est déféré à un groupe pilote intermédiaire composé d'un nombre égal de représentants de chacune des parties au conflit (norme, Annexe A, section 4) Ce n'est qu'après cette phase que les parties pourront soumettre l'affaire à un expert technique qui n'a pas besoin d'être citoyen malais, choisi par les parties (ou à défaut par la commission), ou directement à la Commission des communications et du multimédia en vue d'un "arbitrage définitif" (norme, Annexe A, section 5) La procédure exclut tout recours aux tribunaux aussi longtemps que les procédures de règlement des différends ne sont pas achevées (norme, Annexe A, section 2.1). Les litiges en matière de facturation sont traités séparément.

IV Aspects clés du Forum d'accès de la Malaisie

Le Forum d'accès fournit des indications utiles sur les éléments clés qui constituent un organe consultatif centré sur un secteur économique. Ci-après sont résumés quelques-uns des éléments clés contenus dans l'acte constitutif et les statuts du Forum d'accès qui font l'objet des Annexes 2 et 3 de la présente étude de cas.

a) Aperçu général

En tant que société sans capital actions, l'organisation du Forum d'accès est centrée sur ses membres qui représentent quatre catégories de détenteurs de licences ou d'entités exemptées de licence, conformément aux dispositions de la loi sur les communications et le multimédia, à savoir 1) fournisseurs de ressources de réseau; 2) fournisseurs de services de réseau; 3) fournisseurs de services d'application; 4) fournisseurs de services de contenu.

Les membres du Forum d'accès élisent un conseil d'administration représentatif des différentes catégories de membres, ainsi qu'un Président. Le Président, qui peut être l'un des membres mais ne peut pas être l'un des administrateurs⁵, doit posséder une expérience professionnelle pertinente. Cependant, il ne peut pas voter au conseil d'administration et sa voix n'est pas prépondérante. Le conseil d'administration peut nommer un directeur général chargé d'établir un programme de travail pour le Forum d'accès et de conduire ses activités.

b) Commissions

Les activités du Forum d'accès sont surtout menées par ses trois commissions permanentes que sont la commission des ressources de réseau et des services de réseau, la commission des services d'application, et la commission des services de contenu. Une seule commission est chargée des

⁵ Au moment de la rédaction du présent rapport, le Directeur du conseil d'administration a été nommé par l'opérateur titulaire Telekom Malaysia.

ressources et services de réseau, mais le conseil d'administration pourra décider ultérieurement d'en faire deux commissions séparées. Le conseil d'administration ou les commissions du Forum d'accès peuvent créer des groupes de travail pour traiter les questions afférentes à des projets particuliers.

c) Principes et pratiques de gouvernance

L'organisation du Forum d'accès est soigneusement étudiée de manière à ce qu'il puisse fonctionner selon les principes du consensus et de l'unanimité. Ses textes fondateurs forment une matrice intéressante pour une codification officielle desdits principes. Certes, une connaissance détaillée de ces dispositions nécessiterait une analyse dépassant le cadre de ce bref survol des documents en question, mais quelques éléments clés peuvent être mis en évidence.

Par exemple, l'Article 101 des statuts qui figurent à l'Annexe 2 prévoit que dès que l'une des commissions du Forum d'accès aboutit à un consensus sur une question quelconque relative à la liste d'accès ou au code d'accès, l'affaire sera obligatoirement soumise aux autres commissions du forum. Ce n'est qu'une fois que toutes les commissions du Forum d'accès seront parvenues à un consensus que l'affaire sera transmise au Conseil d'administration. L'Article 105 donne la définition suivante du terme consensus pour les besoins de l'Article 101:

"Il y a consensus lorsque toutes les personnes participant à l'étude d'un sujet sont parvenues à un accord substantiel (c'est-à-dire dans une proportion supérieure à 67%) après que toutes les opinions et objections auront été considérées et que des efforts concertés auront été déployés pour trouver une solution. Dans certaines conditions, le consensus est atteint dès que la minorité renonce à faire valoir ses objections et qu'aucun défenseur d'un intérêt important ne maintient son opposition."

Dès qu'une affaire est soumise au Conseil d'administration, les intérêts de ceux qui défendent des points de vue divergents sont protégés par d'autres mécanismes. Toute affaire en rapport avec l'approbation et l'évaluation de la liste d'accès est considérée comme une question extraordinaire au sens de l'Article 88 des statuts. En l'occurrence, le vote unanime de tous les administrateurs est requis. Le vote est jugé unanime lorsque plus de 90% des administrateurs présents votent en faveur de la question. Dès qu'une question extraordinaire a été approuvée, les avis des administrateurs dissidents sont transmis à la Commission des communications et du multimédia.

S'agissant des membres, les statuts accordent une voix à chacun d'eux et stipulent qu'aucune résolution ne peut être approuvée si elle ne recueille pas le vote favorable de plus de 85% des membres présents et habilités à voter. Pour ce qui concerne les "affaires réservées", notamment toute modification des statuts relative au droit de vote des membres ou du conseil d'administration, le vote favorable de plus de 90% des membres est requis.

d) Questions de fonctionnement

Il va sans dire que l'efficacité du Forum dépendra en grande partie du temps que ses membres lui consacreront ainsi que des efforts déployés par le directeur général, le secrétaire et les autres membres du personnel. Le directeur général peut mandater des experts et des collaborateurs extérieurs. Toutefois, l'ampleur du budget et des autres ressources du Forum d'accès dépend des contributions payées par les membres. Ces dernières se composent d'un droit d'entrée initial et d'une cotisation annuelle dont le barème figure au Tableau 1 de l'Annexe 3. Aux termes des statuts, les cotisations sont déterminées en fonction des revenus annuels des membres.

e) Relations avec la Commission des communications et du multimédia

Bien que désigné en qualité de Forum d'accès par la commission, le forum constitue une entité juridiquement autonome de la commission. Il n'est pas au sens juridique un comité ou une division de la commission. Mais en sa qualité de Forum d'accès, il est habilité en vertu de la loi sur les communications et le multimédia à soumettre à la commission pour considération des recommandations intéressant la liste d'accès et le code d'accès.

V Questions concernant les futures activités du MAF

Le Forum d'accès se trouve au stade initial d'un développement qui doit l'amener à devenir, dans le cadre du régime réglementaire malais, un organisme autorégulateur, capable de trouver des consensus. L'expérience en cours est de nature à influencer sur les projets d'autres pays tout aussi désireux de créer des institutions de ce type. Certains domaines dans lesquels les arrangements malais sont susceptibles d'évoluer ou de questions à résoudre à un stade ultérieur sont mis en évidence ci-après.

a) Etablir un consensus

Voué au principe du consensus, le Forum d'accès risque de se trouver confronté à des difficultés inhérentes à ses structures et procédures qui peuvent donner prise à des comportements pouvant entraver le progrès. Bien que la fondation du forum résulte d'un acte volontaire de ses membres et que ceux-ci participent sur une base volontaire à ses activités, le rôle du forum comme acteur constructif du développement du système d'accès et d'interconnexion et de la mise en œuvre de ses principes dépend pour l'essentiel d'une attitude coopérative de ses membres. Même si cette attitude est suffisamment présente dans la culture d'entreprise, il reste à voir dans quelle mesure le processus consensuel fonctionnera dans la pratique dès l'instant où les modes de fixation des taxes d'interconnexion risquent d'affecter les opérations financières des opérateurs.

b) Relations avec les organisations de consommateurs

Les structures du Forum d'accès ne prévoient pas de représentation officielle des organisations de consommateurs. Toutefois, il existe dans le secteur réglementé par la Commission des communications et du multimédia un forum des consommateurs doté d'un statut identique à celui du Forum d'accès. Les représentants du forum des consommateurs seront associés aux activités courantes du Forum d'accès. Mais il va sans dire qu'en dernière instance, il appartiendra à la commission de répondre aux éventuelles préoccupations des consommateurs en rapport avec les activités du Forum d'accès.

c) Relations avec les autorités chargées de la concurrence

Pour le moment, il n'existe aucun organisme compétent pour les questions de concurrence en Malaisie et la Commission des communications et du multimédia est le seul régulateur sectoriel s'occupant des questions de concurrence en vertu des dispositions spécifiques de la loi sur les communications et le multimédia. Néanmoins, des efforts visant à créer une autorité de réglementation de la concurrence sont actuellement déployés. Il se pourrait que des fonctionnaires malais chargés de surveiller la politique de la concurrence ne voient pas d'un bon œil les arrangements formels pris par des concurrents ayant constitué un groupe à cet effet. Des objections de ce type pourraient toutefois être apaisées par la garantie donnée par le Forum d'accès que toutes ses activités se dérouleront ouvertement et dans la transparence.

d) Relations actuelles avec la Commission des communications et du multimédia

Etant donné que le Forum d'accès est indépendant de la Commission des communications et du multimédia, cette dernière, en sa qualité d'organe réglementaire, a pour mission de traiter toutes les questions afférentes à la réglementation et à la politique d'interconnexion. Ceci étant dit, il est à noter que la commission a adopté une approche plus ouverte dans ses relations avec cet organe engagé en faveur du consensus par rapport à certains autres organismes réglementaires qui ont également proposé des mécanismes consensuels privés. La commission ne semble pas considérer que l'existence du Forum d'accès implique une délégation de pouvoirs ou qu'il constitue un comité consultatif ou un prolongement de ses propres structures. La Présidente de la commission a fait remarquer lors d'un récent entretien qu'elle ne voyait actuellement aucune nécessité d'assister aux

réunions du Forum d'accès ou d'exercer une surveillance sur ses réunions et qu'elle ne jugeait pas nécessaire de soumettre l'organisme en tant que tel à la tutelle directe de la commission. Toutefois, dans ses rapports, la commission fait référence au Forum d'accès et à ses activités et elle en tient compte dans son travail d'établissement du cadre réglementaire national pour les questions d'accès.

Par conséquent, il sera intéressant de suivre l'interaction entre la Commission des communications et du multimédia et le Forum d'accès. La marge de manœuvre dont disposera le Forum pour prendre des initiatives réglementaires significatives dépendra des avancées déjà réalisées par la commission. Ainsi, la publication récente de la norme obligatoire en matière d'accès, considérée par la commission comme un mécanisme intérimaire, aura sans doute une incidence notable sur l'élaboration du code d'accès par le Forum.

e) Ressources

Il sera à la fois intéressant et instructif d'observer la manière dont le Forum d'accès développera ses propres ressources et capacités. Par exemple, il pourrait se trouver confronté à des différends survenus entre membres individuels ou catégories de membres en raison de propositions relatives aux conditions d'accès. Aux termes de ses statuts, le Forum n'est pas compétent pour agir dans les cas de rupture sérieuse du consensus. Certes, il doit être possible de parvenir à un accord ou à un consensus par des voies non officielles, avec ou sans intervention de la Commission des communications et du multimédia, mais le Forum d'accès devra peut-être s'interroger sur la nécessité de créer ses propres mécanismes de médiation ou de règlement extrajudiciaire des différends.



UNION INTERNATIONALE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS
BUREAU DE DÉVELOPPEMENT DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Document: 31

COLLOQUE MONDIAL DES REGULATEURS
Genève, Suisse, 8-9 Décembre 2003

ORIGINE: PRESIDENT DU COLLOQUE MONDIAL DES REGULATEURS

**TITRE: LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LES MEILLEURES PRATIQUES
DE RÉGLEMENTATION POUR L'ACCÈS UNIVERSEL**

Colloque mondial des régulateurs 2003

Lignes directrices concernant les meilleures pratiques de réglementation pour l'accès universel

Nous, régulateurs participant au Colloque mondial des régulateurs de 2003, avons cerné et proposons les lignes directrices suivantes concernant les meilleures pratiques pour parvenir à l'accès universel aux services TIC (technologies de l'information et de la communication).

A Un environnement de réglementation propice: le rôle des gouvernements et des régulateurs

- 1) Le succès de toute politique relative à l'accès universel ou au service universel dépend d'un appui politique au plus haut niveau, le rôle des TIC, véritable outil de développement, étant reconnu.
- 2) L'existence de régulateurs est essentielle, et il est essentiel que de telles autorités soient instituées lorsqu'il n'en existe pas encore, et que leur rôle fondamental dans les politiques d'accès universel et dans la promotion de la concurrence soit reconnu et renforcé.
- 3) Une série de mesures de réforme des politiques générales et de la réglementation peuvent être prises pour assurer l'accès universel aux TIC. Ces mesures sont les suivantes:
 - a) Formuler une politique nationale définissant des objectifs d'accès/de service universel appropriés et réalistes, qui tiennent compte des différences entre l'accès universel - accès public aux TIC - et le service universel - accès des ménages/accès privé aux TIC.
 - b) Prendre en compte tous les citoyens, sans considérations de sexe, d'ethnie, de niveau socio-économique ou de lieu de résidence, dans les objectifs nationaux relatifs à l'accès universel et au service universel.
 - c) Revoir périodiquement les politiques, les réglementations et les pratiques relatives à l'accès/au service universel pour les adapter en fonction de l'évolution des services TIC et des besoins des utilisateurs finals.
 - d) Procéder à des consultations publiques périodiques, dans la mesure du possible, avec les parties prenantes pour cerner leurs besoins et modifier en conséquence les politiques, les réglementations et les pratiques relatives à l'accès universel.
 - e) Définir les politiques, les réglementations et les pratiques relatives à l'accès universel afin de créer des incitations, de sorte que le secteur privé étende l'accès universel aux services de communication.
 - f) Etablir un cadre de réglementation des télécommunications juste et transparent favorisant l'accès universel aux TIC.
 - g) Adopter en matière de licences des pratiques technologiquement neutres permettant aux fournisseurs de services de recourir aux technologies les plus rentables pour proposer leurs prestations à l'utilisateur final.
 - h) Adopter un cadre pour les tarifs d'interconnexion liés aux coûts.
 - i) Atténuer les contraintes réglementaires afin d'abaisser le coût de la fourniture du service à l'utilisateur final.
 - j) Instituer un organisme de régulation efficace chargé de mettre en oeuvre des politiques conçues pour assurer des services fiables de la meilleure qualité aux prix les plus avantageux, susceptibles de répondre aux besoins des consommateurs - actuels et futurs.

k) Promouvoir la concurrence dans la prestation d'une gamme complète de services TIC afin d'accroître l'accessibilité, notamment financière, la disponibilité et l'utilisation des TIC.

- 4) Les pays peuvent voir dans une réforme de la réglementation une première étape vers l'accès universel, étant entendu que d'autres mesures pourront être requises pour assurer l'accès aux TIC en tout point du territoire, par exemple en desservant les régions rurales ou les utilisateurs ayant des besoins spécifiques.
- 5) Des schémas d'octroi de licences appropriés pourraient être définis pour les prestataires de service en milieu rural afin de répondre aux besoins des zones non desservies ou insuffisamment desservies.

B Accès aux infrastructures d'information et de communication

- 6) Les leçons qui se dégagent des premières expériences faites par les pays en développement dans la prestation de services cellulaires mobiles peuvent être appliquées à une large gamme de services TIC pour faciliter l'accès universel. Il s'agit par exemple de fournir les différents services dans des conditions propices à la concurrence, d'utiliser les nouvelles technologies permettant de proposer à la fois des prestations innovantes et des options de tarification abordables (systèmes à la carte, prépaiement, etc.) à diverses catégories d'utilisateurs finals.
- 7) D'autres mesures peuvent promouvoir la mise à disposition d'équipements TIC financièrement accessibles: fabrication nationale des équipements TIC, réduction des tarifs douaniers et des droits d'accise, prêts à la consommation permettant de rendre les équipements TIC plus abordables pour l'utilisateur.
- 8) Une grande diversité d'options peuvent être envisagées pour l'accès public, par exemple la création de téléc centres publics.
- 9) La rentabilité financière à long terme des projets d'accès public augmente lorsque les apports locaux sont utilisés.
- 10) L'autonomie financière des populations locales augmente lorsqu'elles ont été familiarisées avec les avantages que présentent les TIC et leur utilisation.

C Lignes directrices concernant le financement et la gestion des politiques d'accès universel

- 11) L'option des fonds de financement du service universel peut compléter la réforme de la réglementation, avec des mécanismes largement structurés en fonction du marché.
 - 12) Les fonds de financement du service universel peuvent être alimentés par les diverses parties prenantes, gérés par des organismes neutres, par exemple des régulateurs, et utilisés pour amorcer des projets d'accès public répondant aux besoins des collectivités locales.
 - 13) Les gouvernements peuvent envisager de recourir à un grand nombre d'autres mécanismes de financement, par exemple à des systèmes d'incitation fiscale en faveur des prestataires de services TIC et des utilisateurs finals.
 - 14) Le système des enchères à subvention minimale peut être utilisé, à titre d'option, pour réduire le volume des financements nécessaires pour les projets d'accès public mis en oeuvre au moyen de fonds de financement du service universel.
 - 15) Les projets d'accès public peuvent être conçus de manière à être financièrement autonomes à long terme, notamment lorsque l'on envisage d'appliquer des technologies innovantes et peu onéreuses.
-