

# **MONTRER L'EXEMPLE ENTRAÎNE DES DROITS, MAIS AUSSI DES RESPONSABILITÉS**

Discours prononcé par le Président de l'Agence nationale des télécommunications (Agência Nacional de Telecomunicações, Anatel) au Symposium mondial des régulateurs, Genève, Suisse, 3-5 décembre 2001, à l'occasion de la présentation du document "Une réglementation efficace - Etude de cas: le Brésil" rédigé par l'Union internationale des télécommunications (UIT).

C'est un grand honneur pour moi, pour l'institution que je préside et que je représente ici, et pour mon pays, d'être parmi vous aujourd'hui. Je suis très heureux de voir que l'Agence nationale de télécommunications du Brésil, Anatel, est considérée comme un exemple d'instance de réglementation en raison du sérieux, de l'efficacité, de l'étendue et de la transparence de ses méthodes de travail. Ce sentiment renforce la fierté nationale que ressent chacun de ceux qui constituent cette instance et lui donnent vie.

Anatel a été créée le 5 novembre 1997 selon les principes qui ont présidé à l'élaboration du nouveau régime des télécommunications brésiliennes en vigueur depuis 1995. On s'était en effet rendu compte, moment exceptionnel à ce stade de l'histoire politique du pays, qu'afin de restructurer et de moderniser le secteur des télécommunications au Brésil, il ne suffirait pas d'ouvrir le marché et de privatiser les compagnies publiques. La tâche, beaucoup plus vaste et beaucoup plus profonde, exigeait qu'une instance prenne l'initiative de ce processus et en assure la viabilité, en exerçant des fonctions de régulation et d'inspection du secteur, dont l'Etat allait se désengager.

Cette décision est à l'origine de la création d'Anatel. Les auteurs de l'étude de cas: "Une réglementation efficace: le Brésil" ont à juste titre déclaré: "S'il est simple, à l'échelle d'une nation, de prendre la décision politique de créer une instance de réglementation indépendante, il est beaucoup plus difficile de trouver les moyens de conférer à un tel organisme une autonomie véritable et effective." Anatel est partie de zéro, sans pouvoir s'appuyer sur un organisme national existant, sans savoir précisément selon quelles règles elle devait fonctionner, réglementer et inspecter. Et pourtant, l'organisme a fait ses preuves.

Au cours de l'année qui précédait la création d'Anatel, le Ministère des communications a effectué un peu plus de 7 000 inspections dans le secteur des télécommunications du Brésil; cette année, au mois de novembre, nous avons déjà franchi le seuil des 400 000 inspections. Jamais auparavant un organisme public brésilien n'avait pris autant de mesures de prévention, imposé autant de sanctions, entre autres pécuniaires, même si, à notre avis, un organisme de réglementation doit éduquer et non sanctionner. Ajoutons qu'au cours de ses quatre ans d'existence, Anatel a produit 23 000 documents.

Je vais maintenant vous décrire plus en détail le fonctionnement d'Anatel. L'organisme qui réglemente les télécommunications au Brésil est une entité particulière indépendante du pouvoir politique et des prestataires de services du secteur. En tant que personne morale, elle est autonome du point de vue tant administratif que financier. Les décisions qu'elle prend sont définitives et ne peuvent être modifiées que par le pouvoir judiciaire. Anatel agit en toute transparence et toutes les décisions sont prises collégalement au plus haut niveau, ce qui élimine le risque de partialité. Voilà pourquoi la création d'Anatel a été l'une des grandes étapes du changement dans la position de l'Etat brésilien par rapport aux services publics.

Anatel a participé activement à la mise en place du cadre de la privatisation des compagnies publiques de télécommunication. Elle a élaboré les fondements réglementaires préalables à la vente de ces compagnies et a conçu un scénario dans lequel les fournisseurs de services du secteur privé affronteront leurs futurs concurrents. Anatel se concentre actuellement sur ses tâches de réglementation, d'octroi de licences et d'inspection du fonctionnement des services brésiliens de télécommunication. Dans le cadre de la mise en place du nouveau modèle, Anatel doit continuer à se guider sur les grands objectifs socio-économiques, politiques et culturels du secteur; elle doit également tenir compte de la modernité et de la dynamique du secteur et de ses différents segments, en même temps qu'elle doit constamment perfectionner ses activités.

Pour mettre la touche finale à ce tableau et pour bien faire comprendre l'évolution qui s'est produite dans le secteur des télécommunications au Brésil, je mettrai l'accent sur un autre aspect fondamental des activités d'Anatel et du nouveau modèle: ce modèle repose sur les principes de mondialisation et de saine concurrence afin de répondre aux attentes de tous les Brésiliens, quelle que soit leur situation sociale.

Je peux affirmer qu'Anatel s'acquitte pleinement de ses responsabilités. Je suis fier de dire que grâce aux travaux de l'Agence et conformément à un projet stratégique et novateur, les télécommunications brésiliennes ont véritablement décollé ces dernières années. J'affirme également que ce secteur nous réserve dans un avenir proche bien d'autres surprises, même pour ceux qui suivent de près les activités d'Anatel et s'intéressent à tout ce qu'elle fait pour encourager les télécommunications au Brésil. Pour commencer, je vous indiquerai des exemples de nos réussites les plus brillantes.

En avril 1997 (donc avant la création d'Anatel), il fallait compter environ 1 200 dollars pour avoir un accès à la téléphonie fixe (et jusqu'à 5 000 dollars sur le marché parallèle) et il fallait des années avant de pouvoir avoir accès au service; aujourd'hui, dans certaines régions, le prix de cet accès est d'à peine 7 dollars. En

outre, il arrive fréquemment que les opérateurs offrent à l'abonné une deuxième ligne qui peut être installée immédiatement. Les listes d'attente n'existent plus et la possession d'une ligne téléphonique, qui était auparavant un privilège réservé aux familles les plus aisées, s'est aujourd'hui généralisée. Ces chiffres irréfutables, recueillis au cours des trois ans et demi qui ont suivi la privatisation, sont emblématiques de la période au cours de laquelle Anatel était aux commandes.

A la date de la privatisation, c'est-à-dire au 29 juillet 1998, le Brésil comptait 20,2 millions de lignes fixes; en octobre dernier, on en dénombrait 45,7 millions. Au cours de cette période, la proportion de familles démunies ayant une ligne téléphonique est passée de 8 à presque 50%. Le nombre de téléphones publics est passé de 547 000 à 1,35 million; toute personne qui n'a pas une ligne téléphonique à son nom n'a pas plus de 800 mètres à pied à parcourir pour trouver un téléphone public. Toutes les agglomérations de plus de 1 000 habitants ont au moins un téléphone public, y compris celles où vivent les tribus indigènes des régions les plus isolées de l'Amazonie. La téléphonie mobile a elle aussi progressé à pas de géant puisque le nombre de lignes, qui était de 5,6 millions en juillet 1998, approchait 27,5 millions en octobre 2001.

L'adoption, en juillet 1999, de codes de sélection a permis aux consommateurs de choisir leur opérateur pour chaque communication longue distance, nationale ou internationale. La concurrence, qui n'existait qu'entre opérateurs de services mobiles a été élargie à la téléphonie fixe lorsque les compagnies "miroirs" (régionales) et les petites compagnies "miroirs" (locales) ont été mises en service. Cette ouverture à la concurrence s'est étendue aux services par satellite. On dénombre aujourd'hui plus de 200 services de communication de données qui, jusqu'à une date récente, étaient assurés par 32 compagnies publiques.

Parmi les liens qu'entretient Anatel avec l'ensemble de la société, citons le Centres d'appels qui ont répondu à 4,7 millions d'appels pendant l'année 2000; dix-huit des vingt-six "télécentres publics" qu'il est prévu d'installer dans chacune des capitales des Etats du Brésil existent déjà. L'année dernière, notre bibliothèque numérique (virtuelle) a publié plus de 8 000 documents et a reçu 4,3 millions de visiteurs. Nous avons en outre poursuivi les activités de l'espace culturel Anatel, centre artistique qui est devenu l'une des références de la Brasília culturelle, ville où l'Agence a son siège.

Je vais maintenant évoquer l'avenir proche à l'horizon duquel se dessinent de grands changements en vue desquels se prépare Anatel, l'objectif étant que le Brésil assimile et utilise les derniers progrès technologiques.

Ainsi qu'il avait été prévu, le secteur brésilien des télécommunications passera en janvier 2002 à l'étape de la déréglementation. La liberté, sans contraintes techniques ou géographiques, qu'auront les compagnies l'année prochaine pour fournir divers services en empiétant sur le territoire de leurs concurrents, va certainement de nouveau bouleverser le secteur. Ces bouleversements devraient, à terme, être une nouvelle fois profitables à tous et devraient renforcer la démocratie économique et l'ensemble de la société.

Anatel continuera sans relâche à veiller à ce que les différents concurrents sur le marché ne s'implantent pas seulement sur les segments les plus attrayants et les plus lucratifs. Les principes fondamentaux qui nous guident dans l'élaboration du nouveau modèle - mondialisation et ouverture à la concurrence - nous mettent à l'abri de toute dérive populiste. Ils empêchent également que soit remis en cause le nombre de concurrents ou le niveau de la concurrence, ainsi que certains le craignent. En outre, il ne sera imposé aucun engagement qui pourrait rendre plus difficile le fonctionnement des opérateurs ou qui risquerait de compromettre les résultats financiers des compagnies. Tout au contraire, nous espérons continuer à attirer et à encourager les investissements dans le secteur.

En d'autres termes, Anatel va continuer à être l'inspirateur de cette tâche d'envergure qu'est la restructuration et la modernisation des télécommunications brésiliennes, en fonction de paramètres techniques et économiques, de principes juridiques et d'objectifs sociaux. L'époque au cours de laquelle la réglementation du secteur visait les opérateurs et non les utilisateurs est bel et bien finie. Le principal objectif de la révolution en cours privilégie aujourd'hui les attentes et les droits des particuliers.

La déréglementation entraînera d'autres changements. A compter de l'année prochaine, on assistera à des fusions, des concentrations et des restructurations de partenariats entre groupes économiques. Ce processus débutera avec les services mobiles personnels, se poursuivra avec les nouveaux arrivants sur le marché, les compagnies-miroirs régionales qui s'acquittent de toutes les obligations contractuelles prévues pour décembre 2002 et s'achèvera avec les concessionnaires de téléphonie fixe qui accéléreront la réalisation des objectifs pris pour décembre 2003. Il s'agit d'un processus long qui devrait se terminer en 2005.

Il est indéniable que le système des télécommunications brésiliennes s'est beaucoup modernisé ces dernières années. Les élections qui ont eu lieu en octobre 2000 sont un exemple fort de cette évolution qui va bien au-delà des retombées positives, économiques et sociales. Si le nouveau modèle brésilien des télécommunications n'avait pas apporté dans son sillage le progrès technologique préparant ce système pour l'ère de la télématique, les urnes électroniques n'auraient pas eu d'intérêt et il n'aurait pas été possible de réaliser les économies qu'elles représentent en termes de ressources, d'efforts, de fiabilité et de rapidité du processus électoral.

A l'issue du vote, on a assisté à quelque chose de surprenant: des informations en très grande quantité ont commencé à arriver instantanément des quatre coins du pays d'une superficie de 8,5 millions de kilomètres carrés; ces informations ont alimenté des bases de données et ont été mises à la disposition de chaque citoyen en temps réel. Pour la première fois dans notre pays le vote a eu lieu et les bulletins ont été décomptés pour ainsi dire en moins de 24 heures et le contenu de 310 000 urnes électroniques a été dépouillé, ce qui représente 92 millions de bulletins. A cette occasion les autorités législatives et le chef de l'exécutif de 5 500 villes du Brésil ont été élus, soit au total 70 000 personnes qui sont entrées en fonctions sur 382 000 candidats.

Des progrès importants et surprenants, je le répète, seront réalisés dans les télécommunications brésiliennes de demain. Bientôt, tous les citoyens, depuis les tribus indigènes du Brésil jusqu'aux habitants des agglomérations les plus développées, pourront utiliser les autoroutes de l'information, ces canaux de communication qui permettront à toutes les couches de la société de prendre part directement aux décisions qui influent sur la destinée du pays. Grâce aux ressources du FUST, Fonds pour l'universalisation des services de télécommunication, et à la Loi générale sur les télécommunications, les autoroutes de l'information seront mises en place et desserviront les contrées les plus reculées du Brésil.

Dans l'avenir immédiat, on utilise les ressources du Fonds FUST pour répondre aux besoins de la téléphonie rurale dans des régions où n'existent ni route ni piste. Ces ressources serviront à mettre en oeuvre des programmes et des projets de téléphonie publique dans de petites communautés d'une centaine d'habitants au maximum, sans parler de l'accès aux écoles, aux unités de santé et aux bibliothèques situées dans des zones isolées, autant d'unités qui auront besoin du téléenseignement et de la valorisation et de la formation professionnelles en particulier dans le domaine médical, dans le domaine des soins de santé et dans le domaine de l'enseignement. En bref, ce Fonds va bouleverser le paysage des télécommunications brésiliennes déjà en pleine mutation.

Des progrès importants sont également attendus dans le secteur de la télévision à péage dans lequel, en l'espace de quatre ans, le nombre d'opérateurs ayant obtenu une licence est passé de 96 à 216. Lorsque toutes ces stations seront opérationnelles, elles desserviront pas moins de 21 millions de foyers. Grâce à l'ouverture à la concurrence il y a aujourd'hui plus de 100 compagnies - contre cinq très récemment encore - qui opèrent dans le pays tout entier. Dans les quelques prochaines années le nombre d'abonnés à la télévision à péage devrait passer de 3,5 millions à 10 millions.

Dans le nouveau modèle des télécommunications brésiliennes, bien qu'il soit encore en devenir, un certain nombre de secteurs à savoir le mobile, les communications par satellite, les communications longue distance et les communications de données se sont ouverts à la concurrence. Le principal problème reste la téléphonie locale, secteur dans lequel les nouveaux opérateurs n'ont pas encore su répondre bien aux attentes des clients, situation qui même si elle n'a pas été souhaitée a été prévue.

Nous avons tiré un enseignement de cette situation à savoir qu'une ouverture totale et tout azimut du marché n'est pas en soi synonyme de parfaite concurrence. Pour en arriver là, il faut réaliser un équilibre entre les diverses forces du marché. A ce stade l'asymétrie réglementaire - différenciation de traitement entre opérateurs - permettra de fixer pour les nouveaux arrivants des exigences, des engagements et un niveau de capillarité moins stricts que pour les fournisseurs de services en position dominante.

La réglementation d'un nouveau service, le service de communication multimédia, a eu de grandes répercussions. Cette réglementation qui résulte de la convergence technologique crée des mécanismes propices à la concurrence et stimule le développement de plate-formes multiservices (audio, vidéo, données, son et image) sur le marché des télécommunications brésiliennes, que ces services reposent sur des supports optiques ou radioélectriques, qu'ils soient destinés aux particuliers ou aux entreprises. La création d'un nouveau service fixe intégré combinant le mode de télécommunication, le support et la technologie choisie ouvrira une infinité de possibilités de prestation de services multimédias.

L'arrivée sur le marché de nouvelles compagnies offrant les services mobiles personnels permet de prévoir une augmentation de l'offre de service de téléphonie mobile et une recrudescence de la concurrence entre opérateurs. Le service mobile personnel, service suffisamment souple pour s'adapter aux nouvelles technologies qui prendront le relais du service mobile cellulaire et offert actuellement au Brésil par plusieurs opérateurs dans les bandes A et B, sera à n'en pas douter un vecteur d'autres progrès qualitatifs et quantitatifs sur ce marché.

J'ai délibérément laissé pour la dernière partie de mon discours la question du choix de la norme numérique, l'une des futures grandes étapes des télécommunications au Brésil. Cette avancée technologique permettra aux Brésiliens entre autres choses de tirer parti des avantages de la télévision haute définition. Quelques personnes penseront peut-être qu'il a fallu attendre bien longtemps pour en arriver là et à ces personnes je répéterai que si nous avons examiné le problème de façon quelque peu superficielle et simpliste, nous aurions déjà peut-être pris la décision puisque les possibilités techniques sont nombreuses et les subventions très importantes. Pourquoi donc après deux années de travail la décision n'a-t-elle pas encore été prise? Parce qu'il ne s'agit pas simplement de choisir la technologie pour des émissions de télévision numérique standard, il faut passer de l'analogique au numérique ce qui représente une transition importante, une révolution qui va bien au-delà du seul aspect technologique. Ce passage suppose:

- l'examen complet des paradigmes existants,
- la possibilité de définir les aspects politique, administratif, éducatif, économique et culturel;
- la réduction de la "fracture numérique";
- la définition d'un nouveau modèle économique pour l'ensemble de la chaîne de la valeur ajoutée dans le secteur de la radiodiffusion;
- des facteurs d'équilibrage et des investissements internationaux;
- le renforcement des activités de recherche et de développement de l'industrie;
- le transfert de technologie et une valorisation constante des capacités;
- une restructuration de l'outil industriel lié à la production de composantes à forte densité technologique;
- la recherche et le maintien d'un équilibre commercial.

Il faut souligner qu'à ce jour le secteur de la télévision n'a pas eu l'occasion de s'ouvrir à d'autres branches d'activité et en est resté aux programmes de loisirs et d'information. Pour pouvoir fonctionner en tant que compagnie de télécommunication les chaînes de télévision devront avoir une nouvelle vision commerciale pour mieux tirer parti des vastes possibilités que leur offre la technologie numérique.

Plus important encore, tout changement qui intervient dans le secteur de la télévision ouvert à la concurrence touche aux intérêts de plus de 95% de la population brésilienne. Il ne faut pas non plus oublier par ailleurs que la radiodiffusion sera elle aussi progressivement numérisée, ce qui constituera un nouveau progrès. Enfin, rappelons que la radiodiffusion a une importance stratégique pour n'importe quel pays, autant de raisons pour justifier la prudence dont on a fait preuve dans cette affaire. Cela étant, nous sommes plus proches d'une définition qu'on ne pourrait l'imaginer.

Je ne saurais conclure mon message sans inviter les pays qui sont désireux de mieux connaître notre expérience en tant que régulateur à prendre contact avec nous. Nous serons heureux et fiers de vous recevoir à Anatel pour vous montrer la structure organisationnelle et opérationnelle de l'agence, sans parler des mesures qui ont été prises pour construire le nouveau modèle des télécommunications brésiliennes.

Merci de votre attention.