

# L'INDÉPENDANCE DU RÉGULATEUR: PEUT-ÊTRE UNE SOLUTION AUX PROBLÈMES D'ORDRE RÉGLEMENTAIRE

Par

M. S.Verma

Président de la Telecom Regulatory Authority of India

## Introduction

1 Tout d'abord, permettez-moi de remercier l'UIT et le BDT qui organisent ce Colloque mondial des régulateurs, dont l'édition précédente a remporté un grand succès l'année dernière. J'ai remarqué à la lecture du programme que les discussions devaient être variées et je me réjouis d'avance du dialogue fructueux que nous entretiendrons pendant trois jours avec les participants à ce Colloque. Je souhaiterais saisir l'occasion qui m'est offerte pour vous entretenir de certaines questions concernant l'indépendance des régulateurs, thème qui, d'après moi, couvre une bonne partie de l'ordre du jour de la réunion, par exemple les points sur les grands enjeux réglementaires et sur l'efficacité de la régulation. J'espère qu'au cours des discussions des jours à venir, nous saurons prêter attention à ces questions et peut-être encourager l'approfondissement du débat d'idées sur ce sujet de manière à ce que nous, les responsables d'instances de régulation nouvellement créées, recevions des réponses aux questions qui nous préoccupent.

2 Aujourd'hui, l'indépendance du régulateur n'est plus sujette à controverses. A quelques exceptions près, la question est réglée; de l'avis général, le régulateur doit être indépendant. Néanmoins, des différences se font jour dès que l'on commence à analyser de manière plus approfondie la signification du mot indépendance. A cet égard, je souhaite soumettre à votre attention quelques questions et je propose que nous nous efforcions d'élaborer une méthode qui nous aide à y répondre plus aisément dans nos environnements respectifs. Nous pourrions, à l'occasion de la présente réunion, adopter des mesures qui nous aideront par la suite à prendre des décisions. J'espère vivement qu'au terme de cette réunion, nous aurons une vision plus nette des questions à résoudre en ce qui concerne l'indépendance des instances de régulation et que nous aurons contribué à établir et à consolider l'indépendance des régulateurs.

## Le potentiel d'indépendance

3 L'indépendance des régulateurs peut être envisagée sous deux angles, l'un étant aussi important que l'autre. Tout d'abord, il faut tenir compte du potentiel d'indépendance conféré aux termes des documents juridiques qui portent création de l'instance de régulation et qui lui attribuent des compétences. Autrement dit, il s'agit de définir l'étendue des pouvoirs du régulateur et de délimiter ses possibilités. Il s'agit de lui donner les moyens d'être indépendant, ce qui peut recouvrir divers facteurs: financement, dotation de personnel, modalités et conditions des nominations et des licenciements, méthode utilisée pour rendre compte et statut vis-à-vis d'autres instances comme l'autorité de réglementation de la concurrence ou le pouvoir judiciaire. Ces facteurs définissent les limites des possibilités du régulateur, ou si l'on veut, fixent les frontières de son indépendance.

4 Je ne m'étendrai pas sur les différents éléments constitutifs de l'indépendance de l'instance de régulation. Il suffit de dire qu'elle dépend, non seulement de la flexibilité dont cette instance peut bénéficier, mais également de la façon dont l'instance met cette flexibilité en pratique (conformément à ce que l'on attend d'elle et de manière impartiale).

## Indépendance effective

5 Ensuite, se pose le problème de l'indépendance effective, c'est-à-dire du degré d'indépendance que le régulateur acquiert en fondant sa crédibilité sur son mode de fonctionnement. Même si l'indépendance effective est, dans une grande mesure, délimitée par le potentiel d'indépendance conféré par les textes

juridiques, un régulateur peut dépasser les "limites de ses possibilités" et tirer davantage parti de ce potentiel. C'est ce que l'on appelle acquérir son indépendance.

6 Acquérir son indépendance signifie convertir une indépendance potentielle en une indépendance effective, par ses propres efforts. La tâche n'est toutefois pas facile parce que, dans la plupart des cas, l'instance de régulation est une entité nouvelle qui doit établir sa réputation face à tous les intéressés, c'est-à-dire les pouvoirs publics, les prestataires de services (en particulier l'opérateur historique), les utilisateurs terminaux et les médias. Tandis que les pouvoirs publics sont souvent longs à accepter de céder une partie de leurs pouvoirs au régulateur, les prestataires de services jugent utile de mettre à l'épreuve les limites des pouvoirs de ce même régulateur. L'utilisateur final, quant à lui, est souvent pressé d'obtenir des résultats et ses attentes sont, tout au moins dans un premier temps, quelquefois difficiles à satisfaire, même par les régulateurs bien établis. Les médias, eux aussi, cherchent des solutions à court terme et les groupes de pression s'en servent souvent comme tribune pour contester les décisions prises en matière de réglementation, d'une façon qui pose plus de questions qu'elle n'en résout. Souvent, le régulateur et ses partenaires poursuivent des objectifs contradictoires. Il m'apparaît donc nécessaire et urgent d'introduire une certaine complémentarité entre eux et de mettre en place des mécanismes qui renforcent cette complémentarité.

7 La crédibilité du régulateur dépend non seulement de l'efficacité avec laquelle il s'acquitte de sa tâche, mais aussi de la façon dont cette efficacité est perçue. Il faudrait donc demander aux participants ici réunis comment ils envisagent de résoudre les problèmes qui se posent au régulateur dans ses rapports avec différentes entités telles que les pouvoirs publics, les utilisateurs terminaux, les prestataires de services et les médias. Devrait-il accorder une large publicité à ses résultats afin que ses objectifs et ses réalisations soient mieux compris de tous ses partenaires? Si tel est le cas, selon quelles modalités? Devrait-il organiser des séminaires, des sessions de formation, des rencontres avec les médias ou utiliser d'autres méthodes? Devrait-il au contraire veiller à garder une certaine distance par rapport à la publicité faite à ses réalisations?

8 Les résultats de vos délibérations et des initiatives que vous prendrez nous aideront tous, je l'espère, à consolider notre indépendance dans nos domaines respectifs. Nous avons aujourd'hui l'occasion de rencontrer des régulateurs dont les expériences diffèrent. Les plus expérimentés d'entre eux nous expliqueront certainement comment asseoir notre crédibilité et améliorer notre efficacité. Néanmoins, ces dernières années, le secteur des télécommunications a évolué à une telle vitesse que tous les régulateurs sans exception doivent affronter des problèmes auxquels il n'existe pas de solution toute faite ou définitive. Cela sera d'autant plus vrai que la convergence ira en s'intensifiant au cours des années à venir. Pour bon nombre d'instances de régulation récemment créées, la situation est assez complexe. En effet, elles doivent simultanément:

- gérer l'héritage du passé tout en s'efforçant de modifier le cadre réglementaire;
- mettre en place des mécanismes et élaborer des méthodes sans lesquels les fonctions de régulation les plus simples et les plus courantes posent des problèmes presque insurmontables;
- prendre des initiatives cruciales, en l'absence d'informations suffisantes;
- répondre à des préoccupations nouvelles dans le contexte de la convergence entre technologies et services.

Nous tous, régulateurs travaillant dans des contextes différents, aurions donc intérêt à mettre au point une stratégie commune.

### **Etudes spécifiques sur des questions de régulation**

9 L'année dernière, les participants au Colloque sur le développement à l'intention des régulateurs ont créé le Centre virtuel de conférences-débats sur la réglementation (G-REX), qui prête un concours précieux aux nouvelles instances de régulation et qui pourrait être encore plus utile si la portée de son action était élargie. Néanmoins, il nous faut aujourd'hui mettre au point d'autres ressources, plus ciblées, afin d'aider les régulateurs à résoudre les problèmes actuels auxquels ils sont confrontés.

A mon avis, pour mettre en place des moyens permettant d'améliorer l'efficacité réglementaire, il faut d'abord déterminer dans quels domaines clés la plupart d'entre nous auraient besoin d'assistance. Une fois ces domaines définis, on peut envisager qu'il soit passé commande d'études spécifiques à court terme, par exemple à terminer dans un délai de six mois. Une étude plus détaillée pourrait être réalisée à plus longue échéance, c'est-à-dire sur un ou deux ans. L'achèvement des premières études dans un délai de six mois

permettrait de recueillir des opinions documentées pouvant constituer le départ de nouvelles initiatives qui devraient être prises dans le cadre du prochain Colloque des régulateurs.

10 Pour la réalisation de ces études, peut-être faudra-t-il identifier des sujets et désigner des experts (personnes ou institutions) qui seront chargés de préparer des rapports traitant des politiques adoptées par les différents pays, de leurs répercussions sur les plans technique et commercial et des critères de référence correspondants. Selon moi, ces études préparatoires devraient privilégier les solutions concrètes aux problèmes réglementaires prévisibles, solutions fondées sur l'expérience et les enseignements que l'on a pu en tirer. S'ils savent déjà quelles réactions engendrent une situation nouvelle, les nouveaux régulateurs sont mieux à même de faire face à la situation, ce qui renforce ultérieurement leur crédibilité et leur indépendance effective.

11 Pour sélectionner les thèmes de ces études, il faudra, par exemple, recenser les problèmes qui limitent notre capacité d'adaptation, compliquent ou compromettent la prise de décision. Voici, d'après ma propre expérience, quelques exemples de ces problèmes.

### **i) Assumer l'héritage du passé**

12 La plupart des régulateurs établis au cours des dix dernières années se heurtent à l'héritage du passé lorsqu'ils entreprennent des changements en profondeur. Il peut s'agir par exemple de l'emploi d'anciennes technologies, ou de l'existence d'un régime de licences ou de détenteurs de licences peu enclins à passer à un autre régime, ou encore d'un système de tarification/de taxes d'accès qu'il n'est pas facile de modifier rapidement. Dans de telles conditions, la mise en place d'un environnement multiopérateurs garant de l'interconnexion et de l'égalité d'accès, voire le paiement des communications par l'abonné appelant pour le mobile cellulaire, peut exiger beaucoup de temps et impliquer des bouleversements technologiques ou économiques sources de multiples problèmes. Il nous serait très utile de recueillir des informations sur la façon dont ces problèmes ont été résolus ou devraient l'être.

1) Pour ma part, je me pose les questions suivantes:

- Serait-il possible de modifier/simplifier le contenu des licences?
- Certains problèmes peuvent-ils être réglés par le biais d'un accord type d'interconnexion?
- L'autorégulation par les opérateurs, à un stade relativement précoce du développement du marché, présente-t-elle un quelconque intérêt?
- Faut-il prévoir des mécanismes spéciaux pour supporter les coûts de la modernisation technologique, de sorte que tout le fardeau n'incombe pas, à court terme, au consommateur? Si de tels mécanismes étaient mis en oeuvre, entraveraient-ils le développement d'un marché concurrentiel?

### **ii) Lutter contre la position dominante de l'opérateur historique**

13 L'un des objectifs premiers du régulateur est de veiller à ce que l'opérateur historique respecte le cadre réglementaire; à cette fin, le régulateur doit faire en sorte que l'opérateur prenne des mesures en temps utile et de manière équitable en ce qui concerne, entre autres, l'interconnexion, la qualité de service et la mise en commun des données. L'existence de critères de référence dans ces domaines contribuerait pour beaucoup à renforcer la crédibilité des instances de réglementation nouvellement créées et à affaiblir la résistance de l'opérateur historique à la régulation.

14 Le secteur privé est un acteur essentiel de la stabilité et de l'efficacité du régulateur, dont la tâche est de veiller à ce que les mêmes règles s'appliquent à tous et à ce que les concurrents luttent à armes égales. Le secteur privé peut à cet égard apporter les informations qui manquent au régulateur pour encourager et stabiliser la concurrence sur le marché. Néanmoins, en pratique, on constate que les nouveaux opérateurs sont très réticents à fournir au régulateur les informations et la coopération nécessaires. Ce manque de collaboration contrarie les efforts déployés par le régulateur pour lutter contre la position dominante de l'opérateur historique et pour favoriser la mise en place d'un marché concurrentiel.

### **iii) Quand le secteur pratique l'autorégulation**

15 Les participants se demanderont, je l'espère, si l'industrie ne devrait pas, au moins dans certains domaines, commencer à pratiquer l'autorégulation bien avant la date prévue dans le cadre des réformes. Néanmoins, pour que cette démarche soit effectuée dans de bonnes conditions, il faudrait prévoir des lignes de conduite applicables en cas d'exception.

#### **iv) Liens entre les différentes stratégies et hiérarchisation des priorités**

16 La régulation gagne en efficacité si l'on est conscient des liens unissant les différents types de stratégies (par exemple tarifs, taxe d'interconnexion et obligation de service universel) et si l'on peut déterminer selon quelles priorités elles doivent être mises en oeuvre, pour une plus grande homogénéité et une meilleure efficacité globales. On pourrait ainsi envisager de classer par ordre de priorité les stratégies qui doivent être mises en oeuvre au cours des premières étapes de la réforme.

#### **v) Les grands problèmes de demain**

17 Alors même que nous n'avons toujours pas résolu des questions fondamentales relatives aux coûts, aux interactions des marchés et à la qualité de service, les récents progrès dans les domaines des technologies et des services sont à l'origine de nouveaux problèmes. Les régulateurs ont donc une surcharge de travail, ce qui leur rend plus difficile de prendre des décisions fondées sur une vision cohérente et globale de la situation. Par exemple, la technologie Internet amènera inmanquablement à modifier le mécanisme actuel des taxes de règlement, structure tarifaire en vigueur, et aura également des incidences sur l'obligation de service universel et sur les méthodes permettant de s'en acquitter, à court et à moyen terme. Je félicite pour ma part l'UIT/BDT d'avoir publié, ces deux dernières années, des ouvrages sur deux sujets importants, à savoir la convergence et l'interconnexion. Au moment où ces ouvrages paraissaient, les bouleversements de l'environnement relevaient plus de l'anticipation que de la réalité. Aujourd'hui, par contre, ils sont imminents et plusieurs pays ont déjà commencé à élaborer des méthodes et des mécanismes de régulation en conséquence. Voilà qui complique la tâche des instances de régulation établies au cours des dernières années et qui en sont encore au stade du traitement de problèmes "traditionnels".

18 A l'heure où la convergence devient réalité, je pense qu'il nous faut attaquer le problème de la régulation de la concurrence beaucoup plus énergiquement que nous ne sommes, pour la plupart d'entre nous, en mesure de le faire aujourd'hui. Nous devons nous demander, sur quelles bases reposerait une stratégie de concurrence efficace. A mon avis, les méthodes utilisées devraient:

- être adaptées à tous les pays, quel que soit le niveau de développement de leur secteur des télécommunications;
- être en rapport avec les progrès accomplis dans ce secteur.

#### **vi) L'avis du secteur privé**

19 A cet égard, je propose de demander aux représentants du secteur privé invités à ce Colloque leurs opinions sur l'évolution probable du secteur des télécommunications. Il faudrait également leur demander s'ils pensent que leurs attentes vis-à-vis des régulateurs seront modifiées en fonction de cette évolution.

#### **vii) Coordination avec les organisations régionales**

20 Il est nécessaire de renforcer les organisations régionales et d'encourager la coopération entre régulateurs au niveau régional. Les informations utiles, par exemple en ce qui concerne les pratiques réglementaires et les critères de référence, doivent être rassemblées pour telle ou telle région sous l'égide de l'UIT/BDT, et des discussions et des rencontres doivent être organisées au plan régional. Il faudrait consolider l'assise des régulateurs, à différentes étapes de leur évolution, et les assurer qu'ils bénéficient d'un appui sans faille. Cette collaboration renforcera l'intérêt et la crédibilité, non seulement des régulateurs et des organismes régionaux de régulation, mais également de l'UIT/BDT dans son ensemble.

21 Les organisations régionales et internationales peuvent aider les instances de régulation à améliorer leur efficacité en leur fournissant une formation, des informations et des compétences. Pour celles de ces instances qui souhaiteraient recevoir une formation précise, une possibilité serait d'envisager des sessions de formation associées à des réunions telles que celle-ci.

#### **Conclusion**

22 J'espère avoir pu formuler certaines idées et propositions relatives à quelques-unes des questions qui nous préoccupent le plus aujourd'hui. Peut-être certaines de ces idées et propositions seront-elles examinées par cette assemblée au cours des délibérations à venir. Je souhaite également que nous puissions décider d'initiatives communes qui nous faciliteront la tâche et nous permettront de mieux nous acquitter de nos responsabilités en tant que régulateurs. Je vous remercie de votre attention.