

Colloque mondial des régulateurs

Etude de cas relative à une réglementation efficace

Genève, le 3 décembre 2001

Bonjour,

J'aimerais remercier l'Union internationale des télécommunications (UIT) d'avoir invité OSIPTEL, (organisme péruvien de surveillance de l'investissement privé dans le secteur des télécommunications) à participer à cet important événement et partager avec vous quelques réflexions basées sur l'étude de cas du régulateur péruvien réalisée par cet organisme au milieu de l'année.

Ce fut une agréable surprise pour nous de savoir que l'UIT avait choisi l'OSIPTEL comme sujet d'une étude de grande envergure sur les conséquences qu'ont les organes de réglementation sur le développement des télécommunications.

Depuis notre création, fin 1993, de nombreux changements se sont produits dans le secteur des télécommunications du Pérou. A cette époque, la restructuration et la modernisation du secteur étaient bien plus qu'une aspiration légitime: c'était une urgence.

Lorsque l'OSIPTEL a commencé à fonctionner, le secteur péruvien des télécommunications étaient en proie à une grave crise:

- Une très faible télédensité: à peine 2,7 lignes fixes pour 100 habitants et pratiquement pas de lignes mobiles. Le nombre de lignes fixes dépassait à peine 670 000 et les abonnés mobiles étaient environ 50 000.
- Des tarifs faussés qui ne reflétaient pas les coûts du service et qui bénéficiaient de subventions croisées indistinctes.
- Des problèmes de qualité du réseau de télécommunications qui entraînaient un service médiocre aux usagers, en raison de l'obsolescence des équipements.
- L'Etat ne disposait pas de ressources pour étendre le réseau, l'améliorer ou atteindre les zones éloignées des villes. Les niveaux d'investissement étaient très bas et l'interdiction d'investissements privés dans le secteur venait d'être levée.

Voici un exemple qui illustre, je crois, à quel point la situation était dramatique: un Péruvien devait attendre 118 mois pour qu'on installe une ligne téléphonique à son domicile ou l'acheter au marché noir en payant un prix cinq fois supérieur à sa valeur officielle.

Aujourd'hui, huit ans après et grâce à un processus de restructuration avec des politiques et des objectifs clairement établis par les pouvoirs publics et mis en œuvre par l'OSIPTEL, les indicateurs du marché montrent que la situation s'est sensiblement améliorée.

- Le nombre de lignes fixes en service atteint 1,7 million d'usagers et il est actuellement proche du nombre d'usagers mobiles. A ce jour, bien que le chemin soit encore long, la télédensité a atteint 14%, face au 2,7% de 1993.
- Les tarifs téléphoniques sont alignés sur le coût des services et les subventions croisées ont été éliminées.
- Dès 1998, après la fin de la période de monopole temporaire (ou de concurrence limitée) dans les services de téléphonie fixe et longue distance accordé à la société qui a remporté le marché dans le processus de privatisation des entreprises publiques de télécommunication et l'ouverture du marché à la concurrence qui a suivi, les petites, moyennes et grandes entreprises peuvent rivaliser pour les différents services avec des règles claires et stables. Il faut souligner que la durée du monopole temporaire accordé à Telefónica en 1994 a été plus courte que ce qui avait été initialement prévu, de sorte que l'entrée de nouvelles entreprises a eu lieu, dès août 1998, onze mois plus tôt que prévu.

- Des indicateurs comme le nombre d'agglomérations rurales reliées au réseau ou le nombre de téléphones publics ont subi des augmentations spectaculaires.

Ce ne sont là que quelques données qui démontrent à quel point nous avons avancé, mais également à quel point le chemin est encore long.

Comment ces progrès ont-ils été possibles? L'étude réalisée par MM. Ben Petrazzini et Jorge Crom sur l'OSIPTEL nous éclaire sur cette question.

Nous sommes convaincus que cela a été possible, en grande partie, grâce au niveau élevé d'autonomie, de transparence et d'indépendance qui transparait de toutes les mesures prises par l'OSIPTEL, qui ont permis d'élaborer un cadre réglementaire moderne protégeant les droits des usagers et favorisant une réelle concurrence. Les ressources humaines de l'OSIPTEL y sont également pour quelque chose. Comme le résume une phrase de notre dernier rapport annuel: "OSIPTEL ce sont ses employés, qui travaillent à augmenter et à améliorer la communication dans le pays".

Je voudrais expliquer brièvement chacun des quatre aspects que je viens de citer à partir d'un exemple concret qui permet d'illustrer comment ces caractéristiques nous ont permis d'établir des conditions qui encouragent une concurrence réelle et un marché sain.

Après sept années de tarifs prédéterminés contractuellement, un nouveau régime tarifaire vient d'entrer en vigueur et l'OSIPTEL se doit de le faire respecter. Ce régime, qui doit être appliqué par l'opérateur dominant, Telefónica del Perú, fixe de nouvelles conditions pour l'établissement de tarifs d'utilisation. Ainsi, dès septembre cette année, les tarifs des services de télécommunication au Pérou sont ajustés par la méthode du *price cap* à partir de l'application d'un *total productivity factor*.

Le processus de fixation du *total productivity factor* a mis à rude épreuve certains aspects comme l'autonomie de l'OSIPTEL. En effet, il est évident que l'entreprise exploitante souhaitait que le facteur soit le moins élevé possible, tant est si bien que la proposition qu'elle a formulée correspondait à la moitié du montant qui a été finalement approuvé par l'OSIPTEL. En revanche, les associations d'utilisateurs et de défense des citoyens qui, au Pérou, jouent un rôle important dans la défense des utilisateurs des services publics, demandaient un facteur d'environ 50% supérieur à celui qui a été approuvé en fin de compte.

Néanmoins, l'OSIPTEL a fixé le facteur à 6% en fonction de motivations d'ordre purement économique sur la base de ses propres études et des études menées par des consultants indépendants possédant une grande expérience dans ce domaine. Autrement dit, le facteur n'a pas été fixé en fonction des intérêts de telle ou telle partie, mais purement et simplement en fonction des données obtenues en application de la méthode de calcul choisie.

Et que penser de la "solitude" du régulateur?

S'il est facile ici de poser cette question, vous n'imaginez pas les moments que nous avons vécus au sein de l'OSIPTTEL, par suite des débats extrêmement animés que nous avons eus sur ce thème avec l'une et l'autre partie qui cherchaient évidemment à faire prévaloir leur point de vue. Cette expérience a mis à rude épreuve l'autonomie institutionnelle de l'OSIPTTEL mais aussi l'indépendance dont ont fait preuve les membres du Conseil de direction de l'OSIPTTEL, composé de cinq membres, ainsi que les fonctionnaires de l'OSIPTTEL directement chargés de fixer le facteur, pour faire valoir leur point de vue avec clarté et fermeté.

C'est ce principe d'indépendance qui a amené les fonctionnaires de l'OSIPTTEL à agir en fonction de leur expérience et qui explique aussi le résultat des études économiques, sachant que l'objectif visé doit toujours être de s'appuyer sur un marché des télécommunications où règne une concurrence saine.

Cependant, autonomie et indépendance ne signifient pas non plus qu'il faille agir sans tenir compte des parties considérées, en particulier, des utilisateurs. C'est la raison pour laquelle la transparence a été une des caractéristiques dominantes des mesures prises par l'OSIPTTEL, notamment au moment d'élaborer des normes réglementaires. En ce sens, la pratique institutionnelle que nous suivons depuis la création de l'OSIPTTEL consiste à publier au préalable les nouvelles normes réglementaires afin de recevoir les commentaires des intéressés qui permettront d'y apporter des améliorations. Cette pratique a maintenant été institutionnalisée par le gouvernement et elle est devenue obligatoire pour tous les organismes de régulation du Pérou.

En fait, s'agissant du calcul du *total productivity factor*, toute information utilisée qui ne représentait pas un secret commercial pour l'entreprise d'exploitation a été mise à la disposition de tous les citoyens par le biais de notre page web et les fonctionnaires de l'OSIPTTEL ont organisé de nombreuses réunions avec l'entreprise, les associations d'utilisateurs, les universitaires, la presse spécialisée, notamment, pour expliquer les raisons d'être de la décision de l'OSIPTTEL.

La proposition a été publiée avant la réception des commentaires et l'OSIPTTEL a convoqué une audience publique où tous les intéressés ont pu se prononcer sur les travaux effectués par le régulateur. En fait, certains des commentaires recueillis au cours du processus ont permis d'améliorer la proposition initiale de l'OSIPTTEL.

L'un des principaux enseignements du processus appliqué pour le calcul du *total productivity factor* est peut-être le suivant: il importe de s'appuyer sur un personnel aux compétences spécialisées et actualisées en permanence. A l'OSIPTTEL, nous sommes parfaitement conscients de l'importance qu'il y a de pouvoir compter sur un personnel dûment formé et nous savons que la seule façon de le retenir est d'investir dans cette ressource.

A ses débuts, l'OSIPTTEL n'a pas pu disposer d'un personnel compétent, tout simplement parce qu'il n'en existait pas dans le pays, car l'activité réglementaire était totalement nouvelle au Pérou et les fonctionnaires de l'OSIPTTEL ont été formés en interne, d'où la grande importance accordée aux ressources humaines. C'est précisément en raison de la pénurie de personnel national dûment formé que l'OSIPTTEL dispense chaque année un cours de niveau universitaire destiné aux étudiants du dernier cycle qui s'intéressent aux questions de télécommunication.

Ce cours a déjà été donné à six reprises et d'après nos dernières informations, la grande majorité des jeunes qui ont terminé cette formation sont engagés presque immédiatement par les entreprises de télécommunication du Pérou. Le meilleur étudiant du cours a la possibilité de travailler avec nous. Ce cours présente un aspect important: les classes sont données par des professionnels qui travaillent à l'OSIPTTEL.

Je souhaiterais conclure mon propos par une dernière réflexion qui, j'en suis sûr, rencontrera l'agrément de nombreux représentants d'organismes de régulation puisque nous la vivons tous au quotidien. La tâche d'un organisme de régulation est extrêmement complexe et bien souvent mal comprise. L'obligation qu'il y a de se tenir à l'écart des parties et d'exercer un rôle d'arbitre constitue un défi important pour toute organisation. En ce sens, il est impératif si l'on veut réussir, de disposer d'objectifs clairs et d'une culture d'entreprise conforme à ceux-ci.

Enfin, je remercie de nouveau l'UIT de l'occasion qu'elle nous a offerte et espère que la lecture du cas de l'OSIPTTEL permettra la mise en oeuvre d'améliorations et de réformes dans chacun des différents pays, sans parler évidemment du travail de divulgation de nos travaux.

Merci de votre attention.