



UNION INTERNATIONALE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

**BUREAU DE DÉVELOPPEMENT
DES TÉLÉCOMMUNICATIONS**
COMMISSIONS D'ETUDES DE L'UIT-D

Document 1/204(Rév.1)-F
7 novembre 2001
Original: anglais

QUATRIÈME RÉUNION DE LA COMMISSION D'ÉTUDES 1: CARACAS (VENEZUELA), 3 - 7 SEPTEMBRE 2001
QUATRIÈME RÉUNION DE LA COMMISSION D'ÉTUDES 2: CARACAS (VENEZUELA), 10 - 14 SEPTEMBRE 2001

Question 8/1: Etablissement d'un organe de réglementation indépendant

COMMISSION D'ÉTUDES 1

ORIGINE: RAPPORTEUR POUR LA QUESTION 8/1

TITRE: RAPPORT FINAL SUR LA QUESTION 8/1

1 Examen de la Question

Objectif: le but de la Question 8/1 de l'UIT-D est de fixer des lignes directrices ou des options dont les pays tiendraient compte lors de la mise en place d'un organe de réglementation indépendant. Organisés selon le plan proposé pour le rapport sur la Question 8/1 et approuvés par la Commission d'études 1, les présents résultats devraient servir de base à la définition d'un ensemble de lignes directrices des meilleures pratiques destinées aux pays qui vont libéraliser leur marché des télécommunications et établir des organes de réglementation indépendants.

Dans cette optique, la Commission d'études s'est appuyée sur les travaux déjà effectués au titre de la Question 2/1 pendant la première période d'études (1995-1998) sur les "politiques de télécommunication et leurs répercussions aux niveaux institutionnel, réglementaire et de l'exploitation des services". Elle s'est également inspirée des contributions de ses membres, des publications existantes et des rapports des organisations internationales jouant un rôle dans les télécommunications et le développement comme l'UIT et la Banque mondiale, ainsi que des résultats des enquêtes menées par l'UIT.

1.1 Contexte dans lequel s'inscrit la Question 8/1

La réforme du secteur des télécommunications s'opère à un rythme sans précédent. L'innovation technologique a ouvert de nouvelles possibilités de communication et favorisé la mondialisation du marché des télécommunications. Parallèlement, des pays ont commencé à réformer leur secteur des télécommunications.

Au cours de la dernière décennie, de nombreux pays ont privatisé des opérateurs publics de télécommunication et commencé à libéraliser leur secteur des télécommunications et à ouvrir leur marché à la concurrence. D'autres encore se préparent à engager une telle réforme dans un avenir proche.

Par suite de la mise en oeuvre des réformes du marché des télécommunications, le nombre d'instances nationales de réglementation des télécommunications a sensiblement augmenté au cours de cette même période. Selon des enquêtes de l'UIT, en 1990, 12 pays seulement avaient une instance nationale de réglementation des télécommunications. Ce nombre était de 101 à la fin de l'année 2000 et cette tendance semble se confirmer. Le nombre de pays ayant des autorités de réglementation des télécommunications séparées devrait passer à plus de 120 d'ici à la fin 2001.

1.2 Définition du terme "autorité de réglementation indépendante"

Afin d'identifier les lignes directrices des meilleures pratiques pour établir un organe de réglementation indépendant, il faut d'abord définir ce que l'on entend par autorité de réglementation indépendante.

Tout au moins, un large consensus est né autour de la définition figurant dans le Document de référence de l'OMC sur la réglementation¹. Selon ce document, "l'organe réglementaire est distinct de tout fournisseur de service de télécommunication de base et ne relève pas d'un tel fournisseur. Les décisions des organes réglementaires et les procédures qu'ils utilisent seront impartiales à l'égard de tous les participants sur le marché".

Au-delà de ce consensus, il est ressorti des débats qui ont eu lieu à l'OMC concernant le Document de référence ainsi que des discussions récentes au sein même de la présente Commission d'études qu'il serait difficile d'élaborer une définition plus détaillée d'une autorité de réglementation. Cette définition ne s'appliquerait qu'à un seul pays tout au plus, compte tenu de la diversité des objectifs de la réglementation des télécommunications, des différences entre les systèmes juridiques et

politiques des pays et du niveau de développement inégal de l'industrie des télécommunications dans les pays. La Commission d'études a préféré adopter une ligne directrice de travail exposée dans le "McKinsey Quarterly" pour faciliter le processus d'élaboration et de promotion des lignes directrices des meilleures pratiques.

Après un examen approfondi du processus de privatisation des télécommunications, il est fait remarquer dans le McKinsey Quarterly (1995ⁱⁱ): "En situation de réglementation, il est important de s'assurer des points suivants: compétences clairement établies et mécanismes de règlement des différends bien définis, compétence logistique appropriée, moyens de financement et isolement par rapport au pouvoir politique. L'indépendance dépend davantage du respect de ce dernier facteur que du respect de toute définition formelle, et se manifeste dans la capacité de l'organe de réglementation à faire dissidence".

Dans ce contexte, nous pouvons examiner certains aspects essentiels de la mise en place d'une autorité de réglementation indépendante.

1.2.1 Compétences clairement établies et mécanismes de règlement des différends bien définis

Il faudrait tenir compte de certaines questions relatives aux compétences lors de la mise en place d'une instance de réglementation indépendante.

La question du règlement des différends sera traitée au § 3.1.2.4 ci-après.

1.2.1.1 Mandat de l'autorité de réglementation

Le mandat de l'autorité de réglementation devrait être clairement défini dans la législation nationale

La grande majorité des instances nationales de réglementation de télécommunication ont été créées par le biais de la loi habilitante du pays, ou, dans de rares occasions, par le biais d'un décret exécutif, comme ce fut le cas pour COFETEL, l'organe de réglementation du Mexique.

Quelle que soit son origine, la loi doit définir précisément l'autorité de réglementation et spécifier son mandat et son pouvoir.

1.2.1.2 Caractéristiques de l'instance de réglementation

Une instance de réglementation séparée des parties ayant des intérêts commerciaux

Les compétences et le mandat d'un organe de réglementation indépendant en matière de télécommunication dépendent en grande partie de la relation qu'entretient cet organe avec les autres entités du secteur des télécommunications, comme les ministères, les autorités en matière de concurrence et les opérateurs de télécommunication eux-mêmes. Un certain nombre de pratiques ont été adoptées à titre indicatif pour bien dissocier les responsabilités des différentes entités du secteur des télécommunications, notamment pour séparer la fonction réglementaire des parties commerciales intéressées:

- Privatisation totale de l'opérateur historique

Avant le milieu des années 80, la plupart des opérateurs des télécommunications nationaux étaient la propriété des pouvoirs publics et étaient soumis à leur contrôle. En privatisant entièrement l'opérateur historique, les pouvoirs publics renoncent à leurs intérêts commerciaux sur le marché des télécommunications. N'ayant de lien avec aucun des participants du marché, le ministère ou l'organe gouvernemental compétent serait alors neutre lorsqu'il établirait une réglementation pour le secteur.

Tant qu'il n'a pas de lien commercial direct avec un opérateur, le ministère ou l'organe peut être considéré comme un "organe de réglementation indépendant", tel qu'il est défini dans le Document de référence de l'OMC sur la réglementation. Par exemple, alors que le Japon et la Corée ont adopté le Document de référence comme faisant partie de leurs engagements pris dans le cadre de l'OMC, leurs ministères continuent d'assurer la fonction d'instance de réglementation.

Toutefois, il convient de souligner que, le plus souvent, les pouvoirs publics dans le monde entier restent le principal actionnaire de l'opérateur historique. Dans ce cas, la simple mesure de privatisation de l'opérateur historique peut être perçue comme insuffisante pour garantir l'impartialité, notamment lorsque des conflits d'intérêt surgissent.

- Mise en place d'une instance de réglementation séparée du secteur et des pouvoirs publics

Une instance institutionnelle séparée présente l'avantage d'éviter les conflits d'intérêt potentiels qui pourraient survenir lorsque l'opérateur historique, par l'intermédiaire de ses actions, est toujours la propriété des pouvoirs publics. Lorsqu'il contrôle l'opérateur historique et l'utilisation de ses recettes, le gouvernement peut protéger ce dernier de la concurrence afin d'utiliser les recettes de l'opérateur à d'autres fins politiques dans le domaine des télécommunications. Ainsi, il peut être conseillé de créer un organe institutionnel de réglementation séparé en vue de renforcer le sentiment d'impartialité.

Un grand nombre de pays ont adopté cette pratique. Par exemple, la directive-cadre de l'Union européenne relative à la fourniture d'un réseau ouvertⁱⁱⁱ impose aux pays membres de l'UE de mettre en place une instance de réglementation juridiquement et fonctionnellement indépendante de tous les organismes de télécommunication. A ce jour, tous les Membres de l'Union ont mis en place des instances de réglementation indépendantes et séparées des ministères concernés.

L'ouvrage "Tendances des réformes dans les télécommunications 2000-2001"^{iv} de l'UIT indique que cette propension à créer des instances de réglementation indépendantes s'accroît, 17 pays ayant confirmé leur intention de mettre en place des autorités de réglementation séparées de leur ministère d'ici à la fin 2001. D'autres pays, dont l'Iran, Israël, Kiribati, le Lao et l'Oman, ont indiqué qu'ils en feraient de même dans un avenir proche.

- Absence d'organe de réglementation spécifique au secteur

En marge des deux solutions exposées ci-dessus, il est important de noter le cas unique de la Nouvelle-Zélande où il n'existe aucun organe de réglementation spécifique au secteur depuis la libéralisation du marché des télécommunications en 1989. Le ministère du commerce conseille les pouvoirs publics néo-zélandais lors de l'élaboration de la réglementation dans le domaine des télécommunications et l'autorité en matière de concurrence générale - la commission du commerce - est chargée de la surveillance du marché des télécommunications selon les principes de la Loi sur le commerce. Au lieu de s'appuyer sur une réglementation particulière pour le secteur, le régime réglementaire des télécommunications néo-zélandais repose essentiellement sur le droit en matière de concurrence pour empêcher des comportements anti-concurrentiels.

Il est important de noter que ce cadre réglementaire particulier exige un environnement juridique extrêmement développé avec une tradition de réglementation de la concurrence. En général, l'absence de réglementation spécifique au secteur fait que les contraintes exercées sur le système judiciaire national pour superviser la réglementation des télécommunications sont plus importantes que dans d'autres pays dotés d'un organe de réglementation séparé, chargé de promulguer une réglementation spécifique et détaillée pour le secteur.

De nombreux pays préfèrent également une instance de réglementation spécifique au secteur afin d'avoir à leur disposition un éventail d'instruments réglementaires particuliers leur permettant de mettre en place un environnement concurrentiel et d'empêcher l'opérateur historique de profiter de

sa position. Une réglementation asymétrique - c'est-à-dire imposer une contrainte et certaines obligations à l'opérateur historique - a été considérée comme étant un outil nécessaire pour aider les nouveaux entrants à devenir concurrentiels, ce qui est souvent le rôle de l'instance de réglementation.

1.2.2 Organisation de l'autorité de réglementation

1.2.2.1 Structure et forme

Organisme gouvernemental ou organe du secteur privé

Lorsque les pays ont une instance de réglementation indépendante, la structure et la forme de celle-ci peuvent varier de façon significative. Bien que la plupart soient des organes officiels ou des organismes gouvernementaux, il existe tout de même des exceptions. Par exemple, en Autriche, l'instance de réglementation est une entreprise à responsabilité limitée à but non lucratif appartenant au secteur privé et qui est l'entière propriété de l'Etat. Dans ce cas, le ministère de la science et de la technologie exerce ses droits d'actionnaire au nom du gouvernement.

Une ou plusieurs entités

Dans la plupart des cas, l'instance de réglementation est le seul organe à exercer le pouvoir de réglementation des télécommunications bien que parfois, l'autorité réglementaire dans ce domaine soit partagée avec le ministère compétent ou l'autorité en matière de concurrence. Il est cependant intéressant de noter que, par l'intermédiaire de sa contribution, la Suisse met en avant sa structure réglementaire unique en son genre. Dans ce pays, deux organes de réglementation, la Commission fédérale de la communication (ComCom) et l'Office fédéral de la communication (OFCOM) exercent tous deux des fonctions réglementaires. La ComCom est un organe de réglementation indépendant chargé de prendre des décisions fondamentales dans le domaine des télécommunications. Elle est aidée par l'OFCOM, qui lui soumet des propositions, prépare ses dossiers et exécute ses décisions. L'OFCOM s'acquitte de cette tâche de façon indépendante, en suivant les directives de la ComCom.

Directeur unique ou organe collégial

A l'heure actuelle, la structure des autorités de télécommunication indépendantes est en général soit de type collégial, avec par exemple une commission ou un conseil, soit de type instance dirigée par un seul responsable de la réglementation. Dans la plupart des cas, la structure de l'instance de réglementation était à l'image de celle d'autres organismes gouvernementaux du pays en question.

Toutefois, la tendance à mettre en place des organes collégiaux a fait son apparition en 1997-1998 et, comme cela est indiqué dans l'ouvrage "Tendances des réformes dans les télécommunications 2000-2001" de l'UIT, la plupart des instances de réglementation nouvellement créées ont une direction de type collégial. C'est le cas, par exemple, des autorités de télécommunication du Burkina Faso, de la Croatie, du Mali, de la Mauritanie et de la Turquie, toutes récemment créées en 1999-2000.

Les avantages et les inconvénients de ces deux modèles de structure ont fait l'objet de plusieurs publications. En résumé:

- Les organes collégiaux permettent un équilibre des pouvoirs qui est rendu nécessaire par la présence de nombreux décideurs.
- Ils peuvent aussi subir dans une moindre mesure l'influence du secteur du fait d'une base de décision plus large.
- Les instances de réglementation uniques peuvent agir de façon plus décisive et plus rapide.

- De grands organes collégiaux peuvent pâtir d'une indécision collective ou de l'incohérence de la prise de décision.

Toutefois, les décideurs au sein des autorités se fondant souvent sur un cadre organisationnel d'appui identique, il se peut que le processus de prise de décision ne diffère que très légèrement entre les deux structures.

1.2.2.2 Objectif

Instance de réglementation unique ou commune à plusieurs secteurs

L'écrasante majorité des pays sondés par l'UIT réglemente le secteur des télécommunications séparément des autres secteurs de l'économie. En raison de la convergence (qui sera examinée plus en avant dans le présent rapport), un nombre de plus en plus d'instances de réglementation élargissent leurs compétences pour couvrir les technologies de l'information et la radiodiffusion. Au-delà de la question de la convergence, quelques instances de réglementation ont également les compétences réglementaires dans des secteurs de l'industrie qui présentent des caractéristiques analogues comme les secteurs de l'énergie, des transports, des services postaux et de l'eau. C'est le cas notamment en Bolivie, en El Salvador, en Jamaïque et au Panama.

Les avantages et les inconvénients d'une approche plurisectorielle de la réglementation font l'objet d'une étude approfondie dans le Manuel sur la réglementation des télécommunications de la Banque mondiale.

1.2.3 Compétence logistique

1.2.3.1 Effectifs de l'instance de réglementation

Des effectifs adaptés à la taille du marché et à la fonction de réglementation

Lorsqu'un pays est doté d'une instance de réglementation indépendante, la taille et la composition de cette dernière varient énormément. Dans la plupart des cas, la taille est fonction de l'importance du marché du pays en question et du niveau de responsabilité. Par exemple, aux Etats-Unis, la FCC, qui s'occupe à la fois de politiques générales et de réglementation, compte plus de 2 000 employés, tandis qu'OFTTEL, au Royaume-Uni, qui ne s'occupe que de réglementation, en compte environ 180. L'autorité créée récemment au Burkina Faso est dotée de 50 employés.

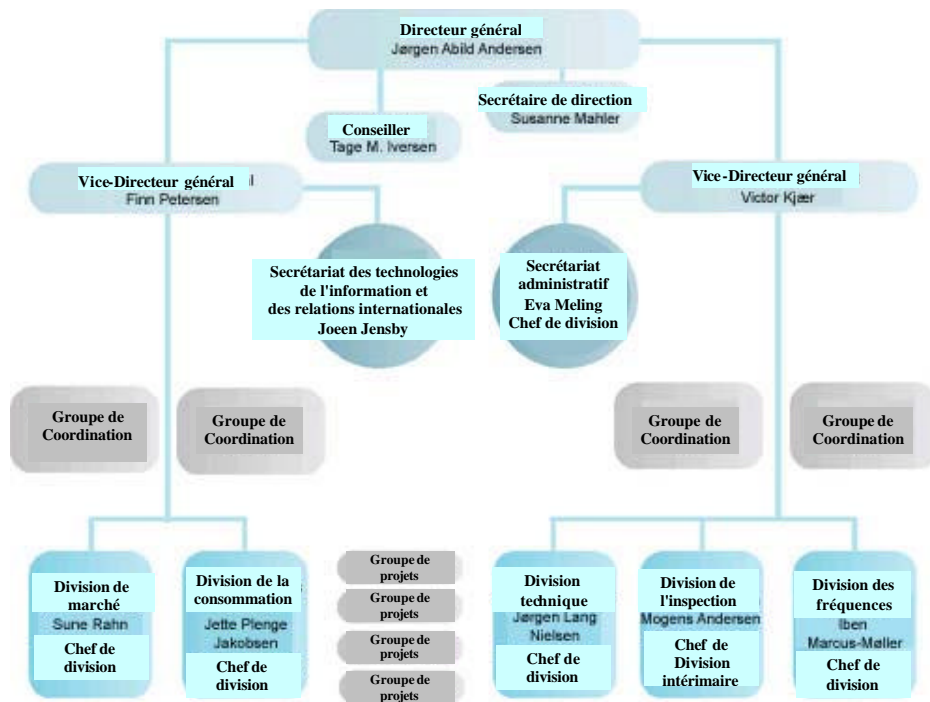
1.2.3.2 Organisation du personnel des instances de réglementation

Une organisation flexible et modulable

La question de l'organisation est tout aussi subjective. Dans la plupart des cas, la structure de l'institution dépendra de la culture du lieu de travail et de la tradition d'un pays. Dans la majorité des cas, le personnel sera réparti selon les orientations des fonctions assumées par l'instance de réglementation et les priorités qu'elle leur assigne. Il en résultera inévitablement un processus permanent, l'environnement des télécommunications évoluant rapidement. Pour cette raison, les organismes de réglementation ne devraient pas mettre en place une hiérarchie rigide.

Un certain nombre d'organismes de réglementation a recours à "des groupes de projets" ou à "des groupes d'étude" pour travailler sur des questions de réglementation pressantes et d'actualité. Ces équipes sont souvent composées d'employés des différentes sections de l'organisme de réglementation. Par exemple, en 1998, l'Agence nationale des télécommunications danoises a été réorganisée suite aux recommandations formulées dans une analyse budgétaire. Dans le cadre de cette réorganisation, l'administration de la réglementation des télécommunications est assurée par une organisation de structure hiérarchique qui doit en outre s'acquitter d'un certain nombre de

travaux de développement organisés en projets dont la responsabilité incombe à des groupes différents. Cette structure est illustrée dans le schéma ci-dessous.



1.2.3.3 Compétence du personnel de l'instance de réglementation

Un personnel hautement qualifié et pluridisciplinaire

Compte tenu des divers aspects des télécommunications et de leurs incidences techniques, économiques et sociales, les autorités de réglementation des télécommunications ont besoin de capacités institutionnelles qui doivent être mises à jour grâce à un ensemble de compétences pluridisciplinaires. Décrites dans la contribution de TEMIC (Canada), ces compétences peuvent être classées en six grandes catégories:

- Technologie/Ingénierie
- Economie
- Comptabilité/Finances
- Droit administratif
- Communication de l'entreprise/Relations publiques
- Gestion

Il devrait être essentiel de prendre des mesures pour recruter des professionnels hautement qualifiés dans ces domaines. C'est souvent dans le secteur privé que l'on trouve l'expertise en matière de télécommunication. A cet égard, l'autorité de réglementation peut avoir besoin de recruter des employés dans l'industrie.

Recours à l'externalisation et aux consultants extérieurs si nécessaire

Parfois, les finances de l'instance de réglementation peuvent souffrir du coût lié à la rémunération d'un effectif important. Par exemple, certaines instances ont transféré vers des entités extérieures certaines fonctions réglementaires non sensibles ou techniques. Ces exemples concernent principalement l'externalisation de tests d'homologation et de contrôle vers des laboratoires indépendants. Par exemple, en Argentine, c'est un entrepreneur privé qui se charge de contrôler la conformité aux règles relatives au spectre des fréquences radioélectriques.

Il serait également possible d'engager des experts ou des consultants extérieurs au cas par cas pour résoudre des problèmes de télécommunication ponctuels qui pourraient utiliser une part trop importante des ressources affectées au fonctionnement quotidien de l'autorité. Par exemple, les autorités de réglementation de Singapour et de Hong Kong ont engagé des consultants privés comme conseillers pour la création d'un cadre régissant l'attribution de spectre aux systèmes de la troisième génération.

1.2.4 Sources de financement pour l'organe de réglementation

Droits et contributions, crédits alloués par l'Etat ou régime mixte

D'ordinaire, les organes de réglementation sont financés selon l'une des modalités suivantes: crédits généraux alloués par l'Etat ou droits et contributions, ou une combinaison des deux.

Habituellement, les fonctions de réglementation étaient financées au moyen de crédits de l'Etat provenant du budget général du gouvernement, notamment lorsqu'un ministère s'acquittait de la fonction de réglementation.

Les pays utilisent de plus en plus les droits comme principale source de financement de l'instance de réglementation. Ces droits regroupent en général les droits de licence, les redevances d'utilisation du spectre et les droits de numérotage. Certains pays, comme l'Irlande, le Luxembourg et l'Espagne perçoivent des opérateurs une redevance proportionnelle à leur chiffre d'affaires annuel.

On trouve également de nombreux pays - Nigéria, Népal et Etats-Unis, par exemple - qui utilisent les deux méthodes de financement. Dans la plupart des cas, l'Etat n'alloue des crédits que lorsque les recettes perçues grâce aux droits sont insuffisantes. Ainsi, au Danemark, les crédits alloués par l'Etat ne représentaient que 4% du budget de l'instance de réglementation en 2000 alors qu'ils étaient de 5% en 1999.

Le financement d'une instance de réglementation par l'intermédiaire de droits et de contributions plutôt que par des crédits alloués par l'Etat présente certains avantages. En l'occurrence, dans les pays en développement, l'utilisation des droits et des contributions permettrait de réduire le poids financier que subiraient les pouvoirs publics qui ne seraient pas en mesure d'apporter des crédits budgétaires réguliers.

Comme le fait remarquer l'instance de réglementation du Bangladesh dans sa contribution, il est cependant nécessaire de veiller à ce que la contrainte liée au coût de la réglementation exercée sur le consommateur soit la plus faible possible lorsque le financement se fait via l'acquittement de droits. L'instance de réglementation devrait veiller à ce que l'aspect financier budgétaire de la réglementation soit transparent pour le public.

1.2.5 Degré d'indépendance

Comme cela a déjà été indiqué lorsque nous avons abordé la définition d'une instance de réglementation de télécommunication indépendante, il est essentiel que cette dernière soit séparée des fournisseurs de services de télécommunication de base et qu'elle soit impartiale envers tous les acteurs du marché.

Les difficultés apparaissent lorsque l'on soulève la question de l'indépendance par rapport aux pouvoirs publics. Il est pratiquement impossible d'être complètement indépendant de l'influence des pouvoirs publics. Dans presque tous les cas, le gouvernement approuve le budget et la désignation des membres de l'instance de réglementation de même qu'il conserve une certaine forme de contrôle sur cette dernière.

Toutefois, il existe des raisons pressantes de renforcer le degré d'indépendance de l'autorité en matière de télécommunication par rapport aux pouvoirs publics. Un sentiment d'impartialité dans le

domaine de la réglementation accroît généralement la confiance dans le marché, ce qui favorise alors l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché et la mise en place de nouveaux services de télécommunication. Ce point est particulièrement important lorsque le gouvernement conserve une part significative du capital de l'opérateur historique.

Il est possible d'utiliser plusieurs indicateurs pour évaluer le degré d'indépendance de l'autorité de réglementation par rapport aux pouvoirs publics:

1.2.5.1 Séparation structurelle des autorités de télécommunication et du ministère

Comme indiqué au § 1.2.2.1 ci-dessus, la séparation structurelle entre l'instance de réglementation et le ministère renforce le sentiment d'indépendance dans le domaine de la réglementation.

1.2.5.2 Désignation du directeur ou de la commission de direction de l'instance de réglementation

Le mode de désignation du chef de l'instance de réglementation ainsi que son mandat peuvent avoir un effet sur le sentiment d'indépendance au sein de cette instance. Toutefois, dans la majorité des cas, la désignation du directeur de l'organe de réglementation dépend de la tradition politique et administrative du pays en question. On a observé un large éventail de pratiques dans les différents pays. Souvent, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif se partagent la responsabilité de nommer le directeur. Par exemple, en Allemagne, le directeur de l'instance de réglementation est désigné par le pouvoir exécutif. Il est nommé par le gouvernement fédéral sur l'avis du Conseil consultatif auprès de l'instance de réglementation, puis désigné par le Président allemand. En outre, aux Etats-Unis, les commissaires de la FCC sont désignés par le Président, puis confirmés par le Sénat.

Il est toutefois intéressant de relever que le Bangladesh, par le biais de sa contribution à la présente étude, a proposé que les membres de l'instance de réglementation soient désignés par une commission nationale représentant l'opinion publique. Cette commission serait composée de personnes éminentes de notoriété publique comme le Ministre de la justice, des recteurs-adjoints d'université, des présidents d'associations de consommateurs, etc. Néanmoins, le gouvernement conserverait toujours la responsabilité de désigner officiellement le directeur de l'instance de réglementation.

Quelle que soit la méthode choisie, des mesures devraient être prises afin de veiller à ce que le directeur de l'organe de réglementation jouisse d'un mandat stable, élément essentiel pour renforcer l'indépendance vis-à-vis des entités du gouvernement à l'origine de la désignation ainsi que vis-à-vis des autres intérêts politiques qui pourraient influencer son mandat. Lorsque l'instance de réglementation est dirigée par un organe collégial, les membres de ce dernier sont généralement désignés pour des mandats d'une durée fixe et décalés les uns par rapport aux autres.

1.2.5.3 Rapport et contrôle

Dans presque tous les pays, l'organe de réglementation indépendant a l'obligation de faire rapport, d'ordinaire au ministère chargé des politiques générales dans le domaine des télécommunications. Plus rarement, comme aux Etats-Unis, en République sudafricaine et en Allemagne, l'instance de réglementation doit faire rapport au pouvoir législatif. Dans certains pays, comme en Turquie, au Danemark et au Mexique, l'instance de réglementation a pour seule obligation de publier un rapport annuel.

La question de l'indépendance devient plus évidente lorsqu'il s'agit de savoir qui a le pouvoir d'annuler les décisions de l'instance de réglementation. Dans de nombreux pays, ces décisions ne peuvent être annulées sauf par une décision judiciaire en appel. Toutefois, un nombre significatif de pays, comme le Canada, le Mexique, Singapour, accordent au ministre ou au gouvernement le

pouvoir d'annuler les décisions de l'instance de réglementation indépendante en s'appuyant sur des appels, ou en agissant de sa propre initiative.

Quelques rares pays, comme le Danemark et la Norvège, ont instauré des commissions d'appel spéciales habilitées à annuler une décision de l'instance de réglementation et auprès desquelles des opérateurs peuvent porter plainte contre des décisions de l'instance de réglementation.

2 Etudes de cas

Au lieu de procéder cas par cas, le présent rapport réunit des exemples de cas par domaine pour en faciliter la consultation. Souvent, les exceptions à la règle générale permettent d'illustrer plus clairement les tendances générales de la réglementation des télécommunications. Ces exceptions seront traitées lorsque cela est possible.

Toutefois, il est toujours profitable d'étudier en profondeur les modèles et les structures des instances de réglementation de certains pays car ils fournissent souvent de façon détaillée les conseils et les exemples les plus utiles. En ce moment même, l'UIT/BDT (Unité de la réforme sectorielle) procède à l'édition et à la publication d'études de cas détaillées sur les pratiques en matière de réglementation des télécommunications au Maroc, à Singapour et au Brésil. Réalisées à partir d'informations obtenues sur place et grâce à des entretiens directs, elles constitueront sans doute possible une ressource indispensable pour mettre en place un organe de réglementation des télécommunications indépendant.

2.1 Fonctions susceptibles d'être remplies par l'organe de réglementation

Selon le niveau de développement du marché des télécommunications du pays, les priorités en termes de fonctions et d'objectifs dans le domaine de la réglementation sont susceptibles de varier d'un pays à l'autre. Toutefois, tous les gouvernements considérant les télécommunications comme un service public fondamental, les grands objectifs de la réglementation dans le domaine des télécommunications sont souvent similaires. Ils visent généralement à :

- assurer une fourniture efficace des services de télécommunication;
- garantir une bonne qualité de service à des prix raisonnables;
- encourager la mise en place de nouveaux services de télécommunication;
- promouvoir l'accès universel aux services de télécommunication de base;
- assurer la meilleure utilisation des ressources limitées d'un pays, comme le spectre des fréquences radioélectriques et le numérotage.

Comme le prouve le nombre de pays ayant libéralisé leur marché des télécommunications au cours de la dernière décennie, la tendance prédominante qui se dessine consiste à s'en remettre de plus en plus aux forces du marché et à la concurrence pour assurer la fourniture efficace des services de télécommunication. Pour faire en sorte que la concurrence soit viable et qu'elle s'accompagne effectivement de tous les avantages escomptés, il faudra prendre des mesures d'ordre réglementaire en tenant compte du niveau de développement du marché. Selon les cas, l'instance de réglementation devra assurer les fonctions suivantes :

- jouer le rôle du concurrent face à l'opérateur historique en empêchant les abus de pouvoir sur le marché, comme une tarification excessive;
- promouvoir l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché:
 - en renforçant la confiance du secteur privé grâce à la mise en place de procédures d'octroi de licences objectives et transparentes;
 - en favorisant des arrangements d'interconnexion efficaces avec l'opérateur historique;

- en encourageant le dégroupage du réseau RTPC local;
- mettre en place un mode de financement efficace et juste pour l'accès universel;
- créer un climat d'investissement favorable pour promouvoir l'investissement dans l'infrastructure, les services et les réseaux de télécommunication;
- protéger les droits et les intérêts des consommateurs et des usagers.

Un certain nombre d'instances de réglementation des télécommunications ont incorporé ces objectifs dans leur loi habilitante, leur charte ou mandat, ou dans les réglementations et les règlements qu'elles promulguent. A titre d'exemple, on trouvera dans l'Annexe A-1 le mandat et les objectifs de Telestyreisen, l'instance de réglementation des télécommunications danoises. Ils peuvent être comparés à ceux du gouvernement brésilien énoncés dans la Loi générale sur les télécommunications, dont les sections pertinentes ont été reproduites à toutes fins utiles dans l'Annexe A-2.

2.2 Brève description de la loi habilitante

Au § 3.1.2.2 ci-dessous, il est question de la législation en matière de télécommunication concernant l'établissement d'instances de réglementation indépendantes dans ce domaine.

2.3 Aspects réglementaires à prendre en compte, rôle et fonction de l'instance de réglementation

Plutôt que d'étudier le travail de fond que doit exécuter l'instance de réglementation, sujet qui sort du cadre de la présente contribution, le paragraphe ci-dessous tentera de faire ressortir les différentes permutations que suppose la séparation des responsabilités en matière de réglementation dans le secteur des télécommunications. Outre qu'elle fournit un aperçu des rôles et des fonctions potentiels de l'instance de réglementation, cette approche aidera à préciser le rôle de l'instance de réglementation par rapport à d'autres organes du gouvernement dans le même domaine.

2.3.1 Service universel et accès universel

Tous les pays n'ont pas de définition du service universel dans leur législation des télécommunications. Par exemple, au Botswana, en Nouvelle-Zélande et en Hongrie, la législation des télécommunications n'aborde pas la question de la fourniture du service universel.

Toutefois, dans la majorité des pays, une définition du service universel figure dans la législation des télécommunications. Dans la plupart des cas, c'est le ministère compétent qui décide de l'étendue du service universel nécessaire. Cependant, on considère dans la majorité des pays que le financement et la répartition du coût de l'obligation de service universel relèvent de la réglementation.

A l'échelle mondiale, il existe plusieurs façons de mettre en oeuvre la fourniture du service universel. Dans certains pays comme le Royaume-Uni, la Norvège et le Mexique, c'est à l'opérateur historique qu'en incombe la responsabilité. Dans d'autres pays comme la France et le Portugal, cette responsabilité est répartie entre les opérateurs du marché, selon le chiffre d'affaires ou selon d'autres méthodes.

2.3.2 Octroi de licences aux services de télécommunication et fixation de droits de licence

Bien que tous les pays considèrent qu'il appartient à l'instance de réglementation de veiller au respect des obligations énoncées dans les licences, certains ont adopté des pratiques différentes au moment de désigner les instances gouvernementales habilitées à octroyer une licence. Par exemple, en Malaisie, c'est toujours au ministère qu'il revient d'octroyer les licences individuelles en matière de télécommunication de base tandis qu'à Singapour, ce pouvoir a été dévolu à l'instance de

réglementation. Il semble qu'il n'y ait pas de règle générale applicable à la séparation des responsabilités car les exemples se répartissent uniformément entre les pays, que leur marché des télécommunications soit développé ou en développement.

Dans le domaine de l'octroi de licences pour des services mobiles, on trouve de plus amples permutations concernant la répartition des responsabilités. Dans de nombreux pays, le spectre est considéré comme un bien national de sorte que les ministères conservent leur pouvoir d'octroyer des licences. C'est le cas par exemple au Canada et en Espagne. Dans d'autres pays, le ministère de même que l'instance de réglementation peuvent intervenir dans la procédure. Par exemple, le ministère peut décider du nombre de licences pour des services mobiles à octroyer tout en laissant à l'instance de réglementation le pouvoir de décider quels seront les destinataires de ces licences. Autre cas de figure, le ministère peut octroyer une licence en concertation avec l'instance de réglementation, comme c'est par exemple le cas au Mexique.

Lorsqu'elle est limitée, souvent en raison de contraintes liées au spectre, l'octroi de licences se fait généralement en utilisant une des quatre méthodes suivantes ou une combinaison de celles-ci: mise aux enchères, scrutin, principe du premier arrivé, premier servi ou évaluation comparative. Chaque méthode comporte ses propres avantages et inconvénients. Ces quatre méthodes ont toutes été utilisées par les ministères ou les instances de réglementation pour l'octroi de licences.

2.3.3 Réglementation des tarifs/prix

Dans la plupart des pays, les instances de réglementation des télécommunications sont chargées de la réglementation des prix dans le secteur des télécommunications. Il n'existe que quelques pays, comme la Finlande, où l'on ne trouve pas de réglementation particulière aux télécommunications, et où d'autres organismes gouvernementaux, comme l'autorité en matière de concurrence, réglementent la tarification des télécommunications.

Lorsqu'il existe une réglementation des prix particulière pour les télécommunications, c'est le plus souvent l'instance de réglementation du secteur qui en a seule la charge. Il y a lieu cependant de signaler certaines exceptions. En République tchèque, par exemple, le ministère des finances approuve les prix des services des télécommunications nationales.

2.3.4 Interconnexion

En général, les règles d'interconnexion sont incorporées à la loi sur les télécommunications. Toutefois, certains pays confèrent ce pouvoir de réglementation à l'organe de réglementation des télécommunications. Par exemple, l'IDA, l'instance de réglementation de Singapour, a publié récemment un Code de pratique sur la concurrence en la matière de fourniture des services de télécommunication donnant le cadre réglementaire de l'interconnexion.

Selon la plupart des réglementations d'interconnexion, les accords d'interconnexion entre opérateurs ayant peu ou pas de poids sur le marché sont considérés comme des contrats commerciaux dans lesquels l'instance de réglementation n'intervient qu'en cas de différends. Cependant, lorsqu'un des opérateurs parties à l'accord a un poids important sur le marché, tel qu'il est défini par la loi ou la réglementation, les accords d'interconnexion sont systématiquement examinés par le responsable de la réglementation.

Dans la plupart des pays, c'est l'autorité de réglementation qui se charge de cet examen, soit en établissant une offre d'interconnexion de référence dont l'application est obligatoire, soit en soumettant l'accord à l'autorisation de l'instance de réglementation. La plupart des pays considèrent ces différends concernant les accords d'interconnexion comme une question d'ordre réglementaire qui doit être traitée par l'autorité de réglementation.

Il existe néanmoins certaines exceptions. Dans le cas de l'Australie, c'est l'autorité en matière de concurrence (ACCC), et non l'instance de réglementation des télécommunications (ACA), qui détient l'autorité exclusive concernant le régime d'accès. De même, en République tchèque, le ministère des finances intervient dans le règlement d'un différend lorsque ce dernier a trait aux taxes d'interconnexion.

2.3.5 Attribution et assignation des fréquences

Compte tenu du nombre limité de bandes de fréquences disponibles, les pays devront attribuer de façon judicieuse les largeurs de bande aux services de télécommunication et aux services de radiodiffusion. La nécessité de garantir la meilleure utilisation des ressources nationales ainsi que les nombreuses demandes concurrentes concernant le spectre ont souvent mené les ministères à intervenir directement dans la planification ou l'attribution des bandes de fréquences dans de nombreux pays. Il semble qu'il n'y ait pas de tendances particulières dans la répartition des responsabilités entre les ministères et les instances de réglementation. Dans certains pays, les ministères s'occupent à la fois de la planification et de l'attribution des bandes de fréquences (par exemple, au Japon) tandis que dans d'autres pays (par exemple, au Portugal), l'instance de réglementation effectue seul ces deux tâches. De même, dans certains pays, le ministère s'occupe de la planification des bandes de fréquences et l'instance de réglementation de leur attribution (par exemple, aux Etats-Unis). Dans d'autres pays (par exemple, en Italie), ces responsabilités sont inversées.

Comme nous l'avons déjà vu à propos de l'octroi de licences, de nombreux pays considèrent que l'attribution des bandes de fréquences est une question politique. Dans ce cas, les ministères s'acquittent généralement de cette tâche en octroyant des licences.

2.3.6 Numérotage

Compte tenu de l'importance de l'égalité d'accès aux numéros dans un régime concurrentiel, l'élaboration d'un plan de numérotage doit se faire sans tenir compte des intérêts commerciaux des opérateurs. Ainsi, dans la plupart des pays, c'est l'instance de réglementation indépendante qui détient le pouvoir de planifier et d'attribuer la ressource numéro.

Néanmoins, un nombre de pays considèrent le numérotage comme une ressource nationale, au même titre que le spectre. Ce sont donc les ministères qui sont chargés de la planification des numéros. Par exemple, aux Pays-Bas et en Espagne, le ministère effectue la planification des numéros et l'instance de réglementation les attribue.

2.3.7 Normalisation/homologation

Dans presque tous les pays, la conformité aux normes et l'homologation des équipements terminaux liés aux réseaux de télécommunication sont gérées et mises en application par l'organe de réglementation. Dans bon nombre de ces pays, la gestion des tests et des programmes de certification de ces équipements se fait sous l'autorité de l'organe de réglementation.

Cependant, l'UE a décidé récemment de délaisser cette première approche de la réglementation des équipements terminaux en faveur d'un auto-contrôle de l'industrie. Dans le cadre de la Directive de l'UE de 1999 concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunication, la seule obligation imposée aux équipementiers est que leurs déclarations de conformité répondent à des exigences essentielles.

L'adoption de cette mesure de déréglementation pourrait permettre d'introduire plus rapidement de nouvelles technologies sur les marchés; toutefois, elle ne peut être appliquée dans les pays en développement où le contrôle du spectre des fréquences radioélectriques n'est pas optimal.

2.3.8 Qualité de service

Grâce à l'ouverture du marché des télécommunications à la concurrence, les consommateurs peuvent choisir l'opérateur qui leur fournira les services de télécommunication. La qualité et le prix sont les deux facteurs essentiels dont ils tiennent compte dans leur choix. Toutefois, à l'inverse des tarifs, il leur est difficile de comparer la qualité des services proposés par les différents opérateurs.

Afin d'aider les consommateurs à faire cette comparaison, de nombreuses instances de réglementation contrôlent la qualité des services de télécommunication. Il existe toutefois des différences entre les instances de réglementation en ce qui concerne les indicateurs de qualité de service publiés et la méthode d'obtention de ces informations.

Les indicateurs les plus courants sont notamment le nombre d'engagements tenus par les opérateurs en matière d'installation de lignes fixes, le délai moyen pour relier un utilisateur au réseau, le nombre d'appels mobiles interrompus, etc.

Les instances de réglementation obtiennent des renseignements sur la qualité soit par le biais de rapports ou d'enquêtes des opérateurs, soit en utilisant une combinaison des deux méthodes. Par exemple, en Corée, l'instance de réglementation effectue une enquête sur la qualité des services fixe et mobile et en publie les résultats.

2.3.9 Services issus de la convergence

La question de la réglementation de la radiodiffusion, de l'Internet et du contenu en général est abordée plus en avant dans le paragraphe consacré à la convergence.

2.3.10 Soutien et développement de l'industrie

Hormis le fait qu'elles soutiennent l'industrie des télécommunications en encourageant la concurrence, les instances de réglementation sont peu nombreuses à s'engager directement dans des activités de soutien et de développement telles que l'investissement de capitaux de lancement dans des secteurs clés de croissance et la formation de professionnels des télécommunications et cela, en raison de contraintes budgétaires et de ressources limitées. De plus, dans la plupart des pays, on trouve d'autres organismes gouvernementaux dont le rôle est de promouvoir l'industrie locale et la main-d'oeuvre en général.

Enfin et surtout, l'engagement de l'instance de réglementation dans des activités de soutien directes, telles que l'investissement de départ ou la récolte de capitaux, peut remettre en question l'indépendance de l'instance de réglementation par rapport aux entités dans lesquelles elle a investi.

2.3.11 Fusions et acquisitions

Les pratiques diffèrent très largement selon les pays. En général, c'est au ministère, aux autorités en matière de concurrence, à l'instance de réglementation des télécommunications ou à une combinaison des trois qu'il incombe d'examiner et d'approuver les fusions entre des entreprises de télécommunication.

Dans des pays comme la Corée et la Pologne, cette responsabilité revient au ministère. En Australie et au Mexique, c'est l'autorité en matière de concurrence qui s'en charge tandis qu'à Singapour et en République tchèque, c'est le rôle de l'instance de réglementation des télécommunications. Aux Etats-Unis, au Japon et en Allemagne, l'instance de réglementation des télécommunications ainsi que l'autorité en matière de concurrence exercent cette responsabilité concernant les fusions.

3 Défi pour les (nouveaux) organes de réglementation: déterminer les priorités

3.1 Défis d'actualité

Aujourd'hui, les instances de réglementation doivent relever un nombre croissant de défis liés aux progrès considérables des télécommunications et de la technologie de l'information. Dans de nombreux cas, les objectifs et les fonctions de la réglementation restent les mêmes. Toutefois, les télécommunications jouant un rôle de plus en plus important dans la nouvelle économie, les instances de réglementation devront davantage tenir compte des incidences plus grandes des interventions réglementaires.

3.1.1 Conséquence de la convergence

Avec le développement rapide des technologies numériques, les frontières entre les différents services de communication comme la téléphonie vocale, l'accès Internet et la radiodiffusion se sont estompées. Traditionnellement, ces services étaient assurés par différents réseaux et plates-formes. Cependant, l'essor rapide de la technologie numérique a permis de renforcer la possibilité de distribuer tous les services de communication par les mêmes réseaux. Le développement du Protocole Internet en est un exemple probant. Cette technique permet de prendre en charge un éventail complet de services de communication, notamment la téléphonie vocale, la visioconférence et la webodiffusion.

La convergence de ces technologies et de ces services modifie de plus en plus la nature même de l'industrie des télécommunications. Il est de plus en plus difficile de classer les services fournis par des opérateurs individuels utilisant ces types de réseaux, et même encore plus difficile d'identifier à quelle catégorie appartient leur infrastructure.

La distinction entre l'infrastructure des communications et celle des services étant moins nette, un problème d'importance se pose quant à l'approche traditionnelle de séparation verticale que les pouvoirs publics ont adoptée dans le domaine de la réglementation. Dans de nombreux pays, il existe des distinctions d'ordre réglementaire claires entre les différents services de communication. Les services Internet, les télécommunications et la radiodiffusion ont chacun leur propre réglementation séparée.

Bien que cette solution soit viable, maintenir des distinctions réglementaires entre les différents secteurs des communications pose véritablement des problèmes à l'instance de réglementation. Comme plusieurs études et articles consacrés au modèle réglementaire de type horizontal^{vi} le mettent en lumière, une instance de réglementation issue de la convergence serait mieux placée pour répondre aux besoins de tous les services de communication étant donné leur interdépendance et leur chevauchement. Opérer des distinctions réglementaires artificielles entre ces services pourrait provoquer l'étouffement d'un marché qui ne se développerait plus autour de segments traditionnellement séparés. Une réglementation fragmentée risque d'empêcher l'industrie de tirer pleinement parti des innovations technologiques ainsi que des débouchés commerciaux et d'empêcher les consommateurs de profiter de meilleurs services.

Ces dernières années, tant les pays en développement que les pays développés ont connu des évolutions réglementaires importantes dans le domaine de la convergence. Dans de nombreux cas, les organes de réglementation issus de la convergence ont été créés à partir de la fusion des rôles de deux entités ou plus qui étaient distinctes auparavant. Par exemple, dans le cas de la Malaisie, l'industrie des télécommunications était réglementée par le Département des télécommunications (*Jabatan Telekomunikasi Malaysia*) tandis que le secteur de la radiodiffusion était réglementé par le ministère de l'information (*Kementerian Penerangan*). En avril 1999, la responsabilité de la réglementation du secteur des télécommunications et de la radiodiffusion, ainsi que de celui des

technologies de l'information, a été transférée à la Commission des communications et du multimédia. De même, dans le cas de la République sudafricaine, l'*Independent Broadcasting Authority* (IBA) et la *South African Telecommunications Regulatory Authority* (SATRA) ont été regroupées en juillet 2000 pour former l'*Independent Communications Authority of South Africa* (ICASA).

Néanmoins, les transformations institutionnelles reflétant la convergence des télécommunications et de la radiodiffusion ont été limitées. Compte tenu du rôle sensible joué par les médias et de la politique en matière de contenu appliquée dans certains pays, il est délicat de fusionner les institutions de réglementation de la radiodiffusion et des télécommunications. Cependant, on constate une tendance de plus en plus marquée à faire une distinction entre le contenu de l'information - qui est indépendant de la technologie - et les médias - qui sont un moyen de transmettre l'information. Par exemple, dans sa transition vers la mise en place d'une instance de réglementation issue de la convergence, Singapour a confirmé cette distinction en fusionnant ce qui était alors l'autorité en matière des télécommunications (la *Telecommunications Authority* de Singapour) avec l'entité chargée de promouvoir et de réglementer les technologies de l'information (le *National Computer Board*) pour former l'*Infocommunications Development Authority of Singapore* qui réglemente désormais les services informatiques et la transmission en général. L'instance de réglementation de la radiodiffusion (la *Singapore Broadcasting Authority*) n'était pas incluse dans la fusion.

Les études et les rapports reconnaissent en général qu'il est urgent que les pays revoient les structures institutionnelles et les procédures existantes afin de déterminer si ce sont les structures réglementaires actuelles ou celles proposées qui conviennent à un environnement des communications en convergence. Il faut, à tout le moins, veiller à ce que les institutions de réglementation concernées coopèrent plus étroitement afin d'éviter une incohérence réglementaire sur un marché caractérisé par la convergence.

3.1.2 Mise en place d'un environnement réglementaire juste, ouvert et orienté vers le marché

Pour atteindre les objectifs fixés pour l'instance de réglementation, il faut préparer le terrain pour que cette dernière puisse mener à bien son mandat. Dans la plupart des pays, le ministère compétent met en place l'environnement politique et réglementaire et dans certains cas, les instances de réglementation, comme la FCC aux Etats-Unis, définissent elles-mêmes certains aspects de la politique des télécommunications.

Malgré cette distinction, les principes fondamentaux suivants s'appliquent toujours:

3.1.2.1 Elaboration de politiques et d'instruments réglementaires qui améliorent l'efficacité, le rapport coût-efficacité et l'accès universel

Bien qu'une réglementation efficace soit essentielle pour mettre en pratique une politique, les pouvoirs publics doivent d'abord identifier et établir leurs priorités politiques. Ces objectifs politiques devront alors se traduire par des politiques et des instruments réglementaires que l'organe de réglementation peut utiliser. Ainsi, il faut établir un lien entre les principaux objectifs et les politiques et instruments réglementaires requis.

Le Manuel sur la réglementation des télécommunications de la Banque mondiale^{vii} illustre les liens qu'il convient d'établir entre la politique générale et les instruments réglementaires à mettre en place afin d'atteindre les objectifs politiques d'accès universel, d'augmentation des investissements dans le secteur des télécommunications, de renforcement de la confiance dans le marché, etc.

3.1.2.2 Législation et cadre juridique requis

Afin de faciliter la réglementation des télécommunications, le gouvernement est chargé d'élaborer un cadre juridique dans lequel l'autorité de réglementation des télécommunications exercera ses fonctions. Ce cadre peut revêtir plusieurs formes. Comme indiqué ci-dessus, pour qu'un cadre réglementaire soit mis en place, il faut le plus souvent l'incorporer à la législation du pays, en général à la Loi sur les télécommunications. Dans la plupart des cas, notamment dans le projet de loi type sur les télécommunications de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)^{viii}, la loi aborde les domaines suivants:

- La création d'une autorité des télécommunications
 - par exemple, les membres de cette autorité, les procédures de désignation et de relèvement des fonctions de son directeur, son budget, les obligations de rapport, etc.
- Les pouvoirs et les devoirs généraux de l'autorité des télécommunications
 - par exemple, l'octroi de licences, la gestion du spectre des fréquences radioélectriques, l'homologation d'équipements terminaux, etc.
- Le pouvoir de l'autorité de formuler des directives et des codes de pratique en matière de télécommunication.
- Les dispositions concernant les infractions et les sanctions liées aux télécommunications.
- Les pouvoirs et les procédures à la disposition de l'autorité des télécommunications pour faire appliquer ses décisions.

Parfois, les procédures de privatisation ou de restructuration d'un opérateur historique appartenant à l'Etat peuvent également être incorporées à la loi sur les télécommunications comme c'est le cas dans le projet de loi type sur les télécommunications de la SADC.

Dans de nombreux pays, les autorités de réglementation ont le pouvoir de publier des lignes directrices pratiques et des codes de pratique. Grâce à ces instruments, les autorités établissent normalement des réglementations pour des domaines précis des télécommunications qui ne font pas l'objet d'une législation. Par exemple, le cadre d'interconnexion à Singapour est entièrement défini dans un Code de pratique rédigé par l'instance de réglementation.^{ix}

Dans certains cas, on peut trouver des principes réglementaires supérieurs dans la Constitution du pays lui-même. Par exemple, en Allemagne, la conception de l'indépendance réglementaire émane de la Constitution.^x

3.1.2.3 Subsidiarité et déréglementation

Il est admis dans la plupart des pays que l'étendue de la réglementation devrait être fonction de l'état de développement du marché. Comme nous l'avons déjà vu à propos des objectifs de la réglementation, l'instance doit, lors de l'ouverture à la concurrence, jouer le rôle de concurrent de l'opérateur historique afin de garantir une fourniture fiable des services de télécommunication à des prix constants. De plus, elle devra, au début, agir de façon plus décisive pour supprimer les obstacles à la concurrence et élargir le marché. Cependant, au fur et à mesure que la concurrence se développe, il n'est plus aussi important que l'instance de réglementation joue le rôle du concurrent et du réformateur du marché. Ainsi, afin de minimiser les divergences sur le marché par le biais de la réglementation ou d'éviter d'affecter inutilement des ressources à l'élaboration de règlements superflus, l'intervention réglementaire doit être réduite proportionnellement.

De nombreux pays développés, dont l'Allemagne et les Etats-Unis, ont adopté ce processus comme principe de subsidiarité lorsque l'intervention réglementaire se limite uniquement à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs dans le domaine de la réglementation.

Bien qu'il ne soit pas possible, à l'heure qu'il est, de procéder à une déréglementation dans la plupart des pays en développement, il faudrait toutefois élaborer des dispositions dans le cas où cette éventualité se reproduirait. Par exemple, au Royaume-Uni, OFTEL a reçu l'autorisation de mettre en oeuvre l'autoréglementation dans des domaines où il le juge possible. L'autoréglementation est désormais utilisée dans un certain nombre de domaines parmi lesquels figurent les services kiosques, le contenu Internet et certains aspects de la politique de tarification.

Néanmoins, dans tous les cas et quel que soit le stade de développement du marché, on considère qu'il est judicieux de faire précéder l'application de mesures réglementaires par une analyse de leurs effets et une étude d'autres solutions possibles.

3.1.2.4 Règlement des différends

Dans le cadre de son rôle réglementaire, l'organe de réglementation indépendant sera amené à résoudre des différends ponctuels entre des acteurs du secteur soumis à sa réglementation. Dans certains cas, comme celui de l'interconnexion, le Document de référence de l'OMC sur la réglementation comporte l'obligation de mettre en place un mécanisme de règlement de différends indépendant. Ce Document impose le recours à un organe national indépendant, qui peut être l'instance de réglementation ou un autre organe, pour résoudre les différends relatifs à l'interconnexion dans des délais raisonnables.

3.2 Procédure de prise de décision en matière de réglementation

Plusieurs principes sont reconnus en matière de prise de décision dans le domaine de la réglementation et ont été incorporés à la législation et à la réglementation de nombreux pays. En plus de promouvoir la confiance du public dans les décisions de l'instance de réglementation, ces principes ou lignes directrices réglementaires fournissent un contexte nécessaire dans lequel l'instance de réglementation applique les règles énoncées, ce qui renforce la prévisibilité, la clarté et la cohérence du processus de prise de décision.

Les déclarations de principe concernant la prise de décision de bon nombre d'instances de réglementation figurent dans la législation et parfois dans des orientations pratiques particulières. Par exemple, l'organe de réglementation de Singapour a inscrit dans l'introduction de son Code de pratique sur la concurrence en matière de fourniture des services de télécommunication, récemment mis en oeuvre, un éventail de principes réglementaires qu'il suivrait dans son application de ce Code, à savoir, l'examen réglementaire, une prise de décision ouverte et raisonnée, la volonté d'éviter des retards inutiles, la non-discrimination et la possibilité de réviser les décisions.

En général, on peut utiliser un certain nombre d'indicateurs pour évaluer l'adhésion aux principes énoncés en matière de prise de décision. La liste ci-dessous en donne quelques exemples.

3.2.1 Transparence

En général, les instances de réglementation ont eu recours à la publication d'articles ou d'études sur les propositions de réglementation ou d'autres décisions importantes. Cependant, jusqu'à une date récente, la diffusion de ces informations était réduite car elle se faisait à l'aide de moyens limités, souvent par le biais d'une distribution directe de documents imprimés.

Avec la popularité croissante de l'Internet la plupart des instances de réglementation touchent désormais une population plus importante grâce à la publication d'avis publics et à la possibilité de consulter des documents sur leur site web. De plus, aidées par la facilité d'accès aux autres informations pertinentes trouvées sur les sites en question, les instances de réglementation sont maintenant mieux à même de transmettre des renseignements sur une proposition de décision à toutes les parties intéressées. Cette approche a été utilisée par un large éventail de pays comme Hong Kong, le Brésil, les Pays-Bas, la République sudafricaine et la Jordanie.

3.2.2 Mise en oeuvre rapide des décisions

Souvent, les délais constituent un trait inhérent à la prise de décision dans le domaine de la réglementation. Outre les pertes économiques potentielles qui peuvent en résulter pour le secteur, l'existence de retards ou d'échéances imprécises a pour effet de détériorer l'efficacité du cadre réglementaire en y introduisant des incertitudes.

Afin d'éviter de tels écueils, la majorité des instances de réglementation ont élaboré et publié des calendriers et des délais précis concernant les décisions. Par exemple, bien que la durée varie d'un pays à l'autre, presque toutes les instances de réglementation ont mis en place des échéances pour l'octroi des licences de télécommunication, de même que pour le traitement ou la réponse aux plaintes de l'industrie ou du consommateur.

3.2.3 Données d'expérience et mécanismes de contrôle

Afin d'instaurer une prise de décision efficace, il est nécessaire de mettre en place un processus prévoyant le contrôle et la révision des décisions antérieures pour s'assurer que ces dernières ont eu les effets escomptés. Ce processus permettrait également d'améliorer en permanence les décisions et d'introduire des changements s'il y a lieu.

Les instances de réglementation abordent cette question de plusieurs façons. Un certain nombre de pays ont explicitement prévu, soit dans la législation, soit dans des orientations pratiques dans le domaine de la réglementation, de réexaminer systématiquement les décisions réglementaires. Par exemple, comme le précise son Code sur la concurrence dans le domaine des télécommunications, l'instance de télécommunication de Singapour devra revoir ce même Code tous les trois ans et le public aura la possibilité de formuler des observations.

De plus, les instances de réglementation en place se sont appuyées sur les données d'expérience fournies en permanence par le secteur privé et par le public grâce aux différents moyens mis à disposition. Par exemple, il est possible d'avoir recours à des forums, via les sites web, à des entretiens d'évaluation et à des ateliers pour faciliter cet échange de données d'expérience.

3.2.4 Participation du secteur privé et engagement du secteur public

L'intérêt qu'il y a d'encourager la participation des secteurs public et privé est étroitement liée au principe de transparence mentionné ci-dessus. Au-delà de la question de la transparence, cette participation au processus de prise de décision donne la possibilité à ceux qui seront les plus concernés par ces décisions de prendre part à leur élaboration. Bon nombre d'instances de réglementation, comme en Argentine et au Danemark, souscrivent expressément à ce principe dans leurs procédures réglementaires.

Comme nous l'avons déjà vu, la collecte des réponses du secteur privé et du public peut se faire par le biais des mêmes procédés de consultation du public via le web que ceux qui sont utilisés pour renforcer la transparence.

Toutefois, lorsqu'elles prennent une décision dans un domaine complexe, les instances de réglementation devraient adopter des mesures supplémentaires pour obtenir des renseignements et des données d'expérience de tous les principaux participants au marché. Souvent, les contributions de ces derniers dans lesquelles ils font état de leurs données techniques et financières et de leur position précise vis-à-vis des propositions de décision permettront de mettre en évidence des facteurs qu'il faudra prendre en considération dans la prise de décision et dont l'instance de réglementation n'aurait peut-être pas eu conscience autrement. Par exemple, l'instance de réglementation danoise organise des tables rondes avec des groupes d'intérêt particulier afin d'instaurer une participation et des discussions actives permettant de profiter de l'expérience de toutes les parties.

Il est intéressant de noter qu'en plus de la consultation de l'industrie et du public, de nombreuses instances de réglementation se fondent également sur les informations et les expériences d'autres instances de réglementation des télécommunications dans des marchés équivalents afin d'en déduire des orientations. Par exemple, le cas de l'Allemagne a inspiré une mesure dans le domaine de la réglementation des taxes de télécommunication.^{xi}

4 Initiatives internationales et régionales

4.1 Rôle des associations de réglementation

La réglementation et la réforme des télécommunications est un sujet d'étude et de discussion pour un grand nombre d'organisations, de groupes et de forums internationaux. Pour la plupart des organisations, les télécommunications constituent l'un des moyens d'atteindre des objectifs plus larges. Par exemple, la Banque mondiale s'occupe de la réglementation des télécommunications dans le cadre d'un programme plus vaste en matière de développement, celui de la réduction de la pauvreté.

Cependant, la réglementation des télécommunications est une préoccupation de premier plan pour un nombre important de groupements et de forums internationaux. Ces groupements ont généralement une portée régionale et ont été formés avec pour objectif premier de partager et de coordonner les informations. Le Manuel sur la réglementation des télécommunications de la Banque mondiale fournit une description utile des principales organisations qui s'occupent des questions de réglementation des télécommunications.^{xii}

4.2 Programmes de formation pour les responsables de la réglementation

Compte tenu de l'importance croissante des télécommunications dans la nouvelle économie et du rôle joué par la réglementation dans le développement de l'industrie des télécommunications, de nombreuses installations de formation ont été mises en place en vue de faciliter une réglementation efficace des télécommunications. Il est possible d'accéder à des formations à la réglementation des télécommunications de nombreuses manières, qu'il s'agisse des grands ateliers organisés par l'UIT ou des petites sessions classiques menées par des instances nationales de réglementation de télécommunication. La liste de l'Annexe B a pour objet de fournir des renseignements sur les moyens de se procurer une formation et une instruction dans le domaine de la réglementation des télécommunications.

5 Conclusion

La présente contribution est conçue comme un point de départ pour des travaux approfondis dans ce domaine. Son but est de consolider les pratiques et les principes suivis par les organes de télécommunication indépendants déjà en place afin de faire connaître les considérations fondamentales et les possibilités dont il faut tenir compte lorsque l'on veut créer une instance de ce type ou en renforcer le rôle. Bien que cette contribution soit loin d'être exhaustive, nous exhortons les membres de la Commission d'études à identifier, à partir de cet aperçu, les considérations fondamentales et les choix dont dépend l'élaboration d'une stratégie potentielle pour que les gouvernements instaurent et renforcent les instances de réglementation.

ANNEXE A-1

Mission et objectifs de l'Agence nationale des télécommunications danoises

(extrait du Rapport de situation 1999, Agence nationale
des télécommunications, Danemark, septembre 1999)

Mission et objectifs de l'Agence nationale des télécommunications

De nombreuses responsabilités nouvelles lui ayant été confiées dans le cadre de la libéralisation, l'Agence nationale des télécommunications a élaboré de nouvelles déclarations d'intention pour ses travaux futurs.

La déclaration de mission énonce l'orientation générale donnée aux activités de l'Agence nationale des télécommunications.

La mission de l'Agence nationale des télécommunications:

L'Agence nationale des télécommunications, en tant qu'Autorité réglementaire nationale du Danemark, doit travailler activement pour faire en sorte que les citoyens et les organisations publiques puissent bénéficier d'un accès aussi large que varié à des produits et services de télécommunication de haute qualité à des prix concurrentiels.

La déclaration d'objectifs de l'Agence fournit une description plus concrète des mesures à prendre pour atteindre ces objectifs généraux. Elle vise à définir les domaines auxquels l'Agence porte une attention particulière ainsi que l'orientation à donner aux activités de l'Agence sur le long terme.

Les objectifs de l'Agence nationale des télécommunications, comme expliqué ci-après, s'inscrivent dans le prolongement logique des lois particulières adoptées dans le secteur des télécommunications, qui, pour la plupart, visent à réglementer la concurrence et les droits des consommateurs ou à garantir une utilisation efficace des ressources.

Les objectifs de l'Agence nationale des télécommunications:

Dans le cadre de la Loi, l'Agence nationale des télécommunications s'emploie activement à:

- encourager la concurrence entre les fournisseurs de réseaux et de services de télécommunication;
- assurer la protection nécessaire des droits des consommateurs et mettre en place un cadre sécurisé pour la fourniture et l'utilisation des produits de télécommunication;
- assurer l'utilisation optimale des ressources limitées;
- fournir des avis de spécialistes au ministre de la recherche et de la technologie de l'information sur la législation des télécommunications, notamment fournir des informations sur les avancées technologiques et liées au marché dans le secteur des télécommunications, et transmettre des renseignements relatifs à la législation des télécommunications et d'autres conditions utiles aux utilisateurs des télécommunications ainsi qu'à d'autres parties.

Pour s'acquitter de son rôle d'autorité de surveillance indépendante et efficace dans le domaine des télécommunications, l'Agence nationale des télécommunications doit pouvoir compter sur des employés compétents et motivés. Il est donc essentiel qu'elle soit en mesure d'attirer, de former et de retenir des employés compétents. Cet objectif est en grande partie atteint grâce à une gestion orientée vers les résultats et à une politique dynamique en matière de personnel.

Les objectifs de l'Agence nationale des télécommunications:

L'Agence nationale des télécommunications devrait faire des efforts constants pour être un lieu de travail attractif. De plus, elle mettra en place une gestion du rendement et des politiques dynamiques en matière de personnel pour attirer, motiver et retenir des employés compétents.

Pour la plupart, les activités de l'Agence nationale des télécommunications sont financées par le secteur des télécommunications - essentiellement grâce aux droits acquittés pour l'utilisation des numéros et des fréquences. L'Agence doit donc s'assurer à tout moment qu'il existe un équilibre raisonnable entre la portée et le contenu de ses activités et les redevances que lui versent les opérateurs et les fournisseurs du marché. Elle doit donc pouvoir en permanence fournir la preuve d'un niveau élevé de productivité et de qualité.

Les objectifs de l'Agence nationale des télécommunications:

L'Agence nationale des télécommunications s'attachera constamment à améliorer son fonctionnement au quotidien. Elle devra en permanence témoigner et fournir la preuve d'un niveau élevé de productivité et de qualité.

ANNEXE A-2

Extraits de la Loi générale sur les télécommunications (Loi N° 9472), République fédérative du Brésil

Principes fondamentaux

Article premier

L'Union, par le biais de son organe de réglementation et dans le cadre des politiques gouvernementales élaborées par les pouvoirs exécutif et législatif, est chargée de l'organisation de l'exploitation des services de télécommunication.

Alinéa unique. Par organisation, on entend la réglementation du fonctionnement, de la commercialisation et de l'utilisation des services de télécommunication, la mise en oeuvre et l'exploitation des réseaux de télécommunication ainsi que l'utilisation des ressources que constituent l'orbite et le spectre des fréquences radioélectriques.

Article 2

Le Gouvernement doit:

I - fournir un accès aux services de télécommunication à des tarifs et à des prix raisonnables et dans des conditions acceptables pour toute la population;

II - encourager l'expansion du réseau de télécommunication et de l'utilisation des services à des fins d'intérêt général au profit de la population brésilienne;

III - adopter des mesures propres à promouvoir la concurrence et la diversité des services, à augmenter l'offre et à établir des normes de qualité répondant aux exigences des utilisateurs;

IV - renforcer le rôle de l'Etat dans le domaine de la réglementation;

V - offrir des possibilités d'investissement et promouvoir le développement technologique et industriel dans un environnement concurrentiel;

VI - offrir les conditions nécessaires pour que le développement du secteur soit conforme aux objectifs de développement social du pays.

Article 3

L'utilisateur des services de télécommunication jouit des droits suivants:

I - accès aux services de télécommunication conformément aux normes de qualité et de régularité voulues, en tout point du territoire national;

II - liberté de choisir le fournisseur de services;

III - non-discrimination concernant les conditions d'accès et d'utilisation du service;

IV - renseignements appropriés sur les conditions de fourniture des services et sur leurs tarifs et prix respectifs;

V - inviolabilité et secret des communications, sauf dans le cadre des dispositions et des conditions prévues par la Constitution;

VI - non-divulgateion, sur demande, du code d'accès;

VII - non-suspension du service fourni dans le cadre du système public, sauf en cas de dettes directement liées à l'utilisation du service ou de non-respect des dispositions contractuelles;

VIII - connaissance préalable des clauses de suspension du service;

IX - recours auprès de l'organe de réglementation et des organismes de protection des consommateurs concernant le fournisseur de services;

X - prise en considération par le fournisseur de services des plaintes déposées;

XI - recours auprès de l'organe de réglementation et des associations de protection des consommateurs concernant le fournisseur de services;

XII - dédommagement pour les préjudices découlant de la violation des droits énoncés.

Article 4

L'utilisateur des services de télécommunication est dans l'obligation :

I - d'utiliser comme il se doit les services, les équipements et les réseaux de télécommunication;

II - de respecter les biens publics et ceux qui sont mis à la disposition du grand public;

III - de communiquer aux autorités toute irrégularité ou tout acte illégal commis par un fournisseur de services de télécommunication.

Article 5

Les principes constitutionnels ci-après devront être observés dans les relations d'ordre économique au sein du secteur des télécommunications: souveraineté nationale, vocation sociale des biens publics, liberté d'initiative, libre concurrence, protection des consommateurs, réduction des disparités régionales et sociales, interdiction d'abus de pouvoir économique et continuité de service fourni dans le cadre du service public.

Article 6

Les services de télécommunication devront être organisés selon le principe d'une concurrence libre, large et équitable entre tous les fournisseurs, le Gouvernement devant encourager l'entrée de ces derniers sur le marché, corriger les effets d'une concurrence imparfaite et punir les violations de l'ordre économique.

ⁱ Annexe au quatrième protocole de l'Accord AGCS, "Accord sur les télécommunications de base" négocié sous les auspices de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en février 1997, et entré en vigueur le 1er janvier 1998.

ⁱⁱ Scott Beardsley et Michael Patsalos-Fox, Getting Telecoms Privatisation Right, The McKinsey Quarterly, 1995, Numéro 1, p. 3-26

ⁱⁱⁱ Directive cadre sur la fourniture d'un réseau ouvert (90/387/CE)

^{iv} UIT, "Tendances des réformes dans les télécommunications 2000-2001" – 3ème édition

^v Hank Intven, "Manuel sur la réglementation des télécommunications", 2000, Infodev et McCarthy Tetrault, p. 1-9 à 1-10.

^{vi} "Livre vert sur la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information" de l'Union européenne, décembre 1997; OCDE, "Table ronde sur la convergence organisée par le Groupe de travail sur les politiques en matière de télécommunication et de service d'information".

^{vii} Infra "v", p.1-4.

^{viii} Projet de loi type sur les télécommunications de la Communauté de développement de l'Afrique australe, 1998.

^{ix} Code de pratique sur la concurrence en matière de fourniture des services de télécommunications, 1999.

^x Article 87 ff de la Constitution allemande.

^{xi} Section 3 de l'Ordonnance allemande relative à la réglementation des taxes de télécommunication.

^{xii} Infra "v", p.1-14.

ANNEXE B

Nom de l'Organisation	Brève description
<p>Groupe de travail sur les télécommunications de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC Tel)</p> <p>http://www.apectelwg.org</p>	<p>Le Groupe de travail sur les télécommunications de l'APEC (TEL) a été créé en 1990 sous l'égide de l'APEC. Le TEL a été chargé de différentes questions: développement des ressources humaines, transfert de technologie, coopération régionale, possibilités de visites sur place, statut d'observateur, bourses et normalisation des télécommunications.</p> <p>Il finance actuellement des projets ayant trait à la formation sur les télécommunications ainsi qu'à la réforme réglementaire, tel que le Projet relatif aux structures de réglementation australiennes. Il publie également des guides utiles sur son site web, tels que le Catalogue des ressources financières et de développement et la Base de données sur la politique d'utilisation et la gestion du spectre, disponibles sur leur site web.</p>
<p>Organisation des télécommunications du Commonwealth (OTC)</p> <p>http://www.cto.int</p>	<p>L'OTC organise régulièrement des ateliers et des séminaires pour les membres du Commonwealth dans les diverses régions. Parmi les sujets abordés figurent l'interconnexion et l'accès rural.</p>
<p>Bureau européen des télécommunications (ETO)</p> <p>http://www.eto.dk</p>	<p>L'ETO organise parfois des cours et des ateliers de courte durée pour les régulateurs européens sur un certain nombre de sujets, tels que le numérotage et l'octroi de licences.</p>
<p>Union internationale des télécommunications (UIT)</p> <p>http://www.itu.int</p>	<p>L'UIT offre un certain nombre de ressources et de possibilités de formation concernant la réforme réglementaire. Le projet de Centres d'excellence de l'UIT, qui prévoit des outils de perfectionnement du personnel dans les régions, est particulièrement intéressant.</p> <p>L'adresse du site web du Centre d'excellence Asie-Pacifique est la suivante:</p> <p>http://www.e-illumine.net/itu/itu-index.html</p> <p>Ce site propose un centre d'enseignement virtuel comprenant un cours en ligne sur les politiques et la réglementation.</p>
<p>Partenariat pour les technologies de l'information et de la communication en Afrique</p> <p>http://www.bellanet.org/partners/pic ta/</p>	<p>Le Partenariat pour les technologies de l'information et de la communication en Afrique est un groupe informel de bailleurs de fonds et d'exécutants qui se sont engagés à améliorer l'échange d'informations et la collaboration en matière de technologies de l'information et de la communication en Afrique. Ses activités comprennent des cours occasionnels de formation à l'intention des régulateurs.</p>

<p>Institut des cadres supérieurs en gestion des télécommunications du Canada (TEMIC) http://www.temic.ca</p>	<p>Le TEMIC est une organisation à but non lucratif basée à Montréal (Canada). Elle a pour mandat d'aider les pays en développement à élargir leur secteur des télécommunications en améliorant les compétences de gestion des directeurs des télécommunications. Le TEMIC organise des séminaires en divers lieux du Canada afin de permettre aux participants d'acquérir des connaissances directes sur les dernières techniques et technologies de gestion disponibles dans le secteur des télécommunications du Canada.</p>
<p>Association des instances de réglementation de l'Afrique australe (TRASA) http://www.trasa.org</p>	<p>La TRASA a été créée le 22 avril 1998 en tant qu'organisation représentant les régulateurs de la région. Elle a pour but de combler le fossé existant entre l'élaboration et la mise en oeuvre de législations et de politiques régionales en soutenant leur application effective au niveau national. A cette fin, la TRASA organise régulièrement des séminaires et des ateliers pour ses membres dans le domaine de la politique et de la réglementation des télécommunications.</p>
<p><i>United States Telecommunications Training Institute (USTTI)</i> http://ustti.org</p>	<p>Le <i>United States Telecommunications Training Institute (USTTI)</i> est une coentreprise à but non lucratif entre les secteurs des télécommunications, de la radiodiffusion et des technologies de l'information des Etats-Unis et des fonctionnaires du Gouvernement fédéral. Elle cherche à faire partager au monde entier les progrès accomplis par les Etats-Unis en matière de télécommunications, de technologie et de gestion en organisant, à l'intention de professionnels talentueux des pays en développement, une série de cours de formation gratuits dans le domaine des télécommunications, de la radiodiffusion et des technologies de l'information.</p>
<p>Université de Westminster http://www.wmin.ac.uk</p>	<p>Basée à Londres, l'Université de Westminster, par son Ecole de la communication et d'industries créatives, propose un cours postuniversitaire (maîtrise), d'une année à plein temps ou de deux ans à temps partiel, sur les politiques de la communication. Le cours est conçu pour donner aux étudiants une introduction générale aux politiques et à la réglementation dans les secteurs des médias et des télécommunications. Il s'appuie sur l'expérience de l'Union européenne, du Royaume-Uni, des Etats-Unis, de la région Asie-Pacifique et des pays en développement.</p>

Organisation mondiale du commerce (OMC) http://www.wto.int	L'OMC organise régulièrement des cours de formation liés au commerce tout au long de l'année. Un certain nombre de ces cours portent sur la réglementation des télécommunications sous l'angle de la politique commerciale des télécommunications.
--	--

NB: Cette liste n'est pas exhaustive et ne constitue pas une caution des cours, séminaires, ateliers, forums ou autres activités, organisés, promus ou gérés par ces entités. Elle n'est qu'un exemple de certaines des ressources de formation qui sont actuellement mises à la disposition des régulateurs.
