



*Rapport sur les solutions
innovantes en matière de
gestion et de financement des
politiques de service et
d'accès universels*

LES COMMISSIONS D'ÉTUDES DE L'UIT-D

Les Commissions d'études de l'UIT-D ont été créées aux termes de la Résolution 2 de la Conférence mondiale de développement des télécommunications (CMDT) organisée à Buenos Aires, Argentine, en 1994. Pour la période 2002-2006, la Commission d'études 1 est chargée d'examiner sept Questions dans le domaine des stratégies et politiques de développement des télécommunications. La Commission d'études 2 est, elle, chargée d'étudier onze Questions dans le domaine du développement et de la gestion des services et réseaux de télécommunication. Au cours de cette période, pour permettre de répondre dans les meilleurs délais aux préoccupations des pays en développement, les résultats des études menées à bien au titre de chacune de ces deux Questions sont publiés au fur et à mesure au lieu d'être approuvés par la CMDT.

Pour tout renseignement

Veillez contacter:

Mme Alessandra PILERI
Bureau de Développement des Télécommunications (BDT)
UIT
Place des Nations
CH-1211 GENÈVE 20
Suisse
Téléphone: +41 22 730 6698
Fax: +41 22 730 5884
E-mail: alessandra.pileri@itu.int

Pour commander les publications de l'UIT

Les commandes ne sont pas acceptées par téléphone. Veillez les envoyer par télécopie ou par e-mail.

UIT
Service des ventes
Place des Nations
CH-1211 GENÈVE 20
Suisse
Fax: +41 22 730 5194
E-mail: sales@itu.int

La Librairie électronique de l'UIT: www.itu.int/publications

***Rapport sur les solutions
innovantes en matière de
gestion et de financement des
politiques de service
et d'accès universels***

DÉNI DE RESPONSABILITÉ

Le présent rapport a été préparé par un grand nombre de volontaires provenant de diverses Administrations et entreprises. La mention de telle ou telle entreprise ou tel ou tel produit n'implique aucune approbation ni recommandation de la part de l'UIT.

Solutions innovantes en matière de gestion et de financement des politiques de service et d'accès universels

TABLE DES MATIÈRES

		<i>Page</i>
Remerciements		v
Synthèse du rapport		vii
Introduction		1
1	Etude de la question	2
	1.1 Objectifs	2
	1.2 Méthodologie	2
	1.3 Sources d'information et documents de travail pertinents	3
2	Comment définir les politiques de service et d'accès universels?	3
	2.1 Principes des politiques de service et d'accès universels.....	3
	2.2 Définitions des services et des accès universels	4
	2.3 Des politiques différenciées en fonction des besoins.....	5
3	Comment financer le service et l'accès universels?	6
	3.1 Evaluation des coûts	6
	3.1.1 Principe de l'évaluation du coût des obligations du service-access universels.....	6
	3.1.2 Méthodes de calcul du coût net	6
	3.1.3 Méthodes de calcul des bénéfiques induits.....	8
	3.2 Comparaison des mécanismes de financement	8
	3.2.1 Les obligations de service	9
	3.2.2 Les subventions croisées	10
	3.2.3 Les taxes pour déficit d'accès	10
	3.2.4 Les fonds de financement du service et de l'accès universels.....	11
	3.3 Solutions innovantes en matière de gestion et de financement.....	12
	3.3.1 Partenariats tripartites de financement	12
	3.3.2 Capacités d'autofinancement	13
4	Comment mettre en œuvre le service et l'accès universels?	14
	4.1 Mise en œuvre.....	14
	4.1.1 Mise en œuvre technique.....	14
	4.1.2 Mise en œuvre par un ou plusieurs opérateurs	15
	4.2 Contrôle exercé par les autorités réglementaires nationales	16
	4.3 Révision des dispositifs de service et d'accès universels.....	17
5	Quels sont les facteurs clés de réussite des expériences nationales?.....	17
	5.1 Volonté politique et réforme du secteur.....	17
	5.2 Partenariats public – privé – société civile.....	19
	5.3 Implication des collectivités locales et des communautés rurales	21
	5.4 Les opportunités offertes par l'accès collectif aux services de télécommunications.....	22
6	Conclusions.....	26

Annexe A – Lignes directrices	28
Annexe B – Calendrier des travaux du groupe de rapporteur	30
Annexe C – Programme du séminaire sur le service et l'accès universels.....	31
Références	33

Remerciements

Comme d'autres avant lui, ce travail n'aurait pu être réalisé sans la participation active et le soutien de ceux et celles qui ont été présents tout au long de son élaboration. Cette page est là pour les en remercier.

Il s'agit plus particulièrement de Mme Blanca González, Ministère de l'industrie, du tourisme et du commerce de l'Espagne, M. Jérôme Hounkanrin, Office des postes et télécommunications du Bénin, et M. Lorenzo Menezes da Silveira, Anatel du Brésil.

Ce travail n'aurait pu aboutir sans l'apport apprécié des contributeurs du Groupe du Rapporteur qui ont fourni des analyses complètes et détaillées de la politique de service et d'accès universels dans leur pays respectif. Le Rapporteur tient également à remercier les participants au séminaire organisé avec le soutien de l'UIT par le Réseau francophone de la Régulation des Télécommunications (FRATEL) les 29 et 30 avril 2004 à Paris, à l'occasion duquel il a présenté les travaux du groupe.

Le Groupe du Rapporteur a trouvé au sein du BDT l'espace de travail et d'échanges nécessaire à l'avancée de ses travaux. Mme Susan Schorr, Point focal, Mmes Alessandra Pileri et Fidélia Akpo, respectivement Administratrice et Coordinatrice des Commissions d'études de l'UIT-D, M. Jean-Claude Faure, Responsable des Centres d'excellence, et M. Honoré Vignon, Responsable de l'Unité «Accès universel et communications rurales», ont manifesté un grand intérêt pour ce travail, qui a encouragé le Groupe du Rapporteur à diffuser le plus largement possible ses résultats d'étude.

Synthèse du rapport

Le présent rapport fait état des travaux menés depuis septembre 2002 par le Groupe du Rapporteur de la Question 7-1/1 de la Commission d'études 1 de l'UIT-D sur la question de la gestion et du financement du service et de l'accès universels.

Historiquement, le service et l'accès universels étaient fournis par un opérateur public ou réglementé en monopole, et son mécanisme de financement était conçu en conséquence. A l'heure où le processus de libéralisation des économies s'intensifie, les autorités réglementaires sont confrontées au problème de la fourniture et du financement du service-accès universels dans un environnement de plus en plus concurrentiel.

Les concepts de service et d'accès universels sont définis de manière générale comme un ensemble de mesures d'intérêt public visant à garantir à tous, dans des conditions définies, l'accès à un ensemble de services utilisant les technologies de la communication et de l'information (TIC) reconnus comme essentiels, d'une qualité donnée, et à un prix abordable.

Au-delà des termes de cette définition, son application porte d'importantes conséquences économiques. Les principes politiques qu'ils expriment sont ainsi susceptibles d'affecter le fonctionnement des services de télécommunication, et d'avoir des répercussions sur la compétitivité nationale et la cohérence territoriale. Ce constat montre l'intérêt d'une analyse économique qui permettrait d'identifier les solutions innovantes en matière de gestion et de financement de cette modalité de l'intervention publique.

Dans ce rapport, nous abordons cette problématique en analysant le périmètre, les objectifs et les différentes politiques de mise en œuvre et de financement du service et de l'accès universels au sein de plusieurs pays développés et en développement dont l'environnement peut être soit libéralisé soit en monopole.

Plus particulièrement, le rapport s'interroge sur les manières de définir, de mettre en œuvre, et de financer les politiques de service et d'accès universels. Il part du constat que le service et l'accès universels sont des concepts dynamiques et évolutifs, susceptibles d'être soumis à une révision périodique pour tenir compte des progrès technologiques, des développements du marché, et de la demande des consommateurs. Ensuite, il met en lumière les facteurs de réussite des politiques de plusieurs pays développés et en développement. Puis, il expose les solutions innovantes en matière de gestion et de financement du service-accès universels mises en place par plusieurs pays. Enfin, il propose des lignes directrices issues de l'analyse de ces expériences.

Les principaux enseignements tirés du rapport sont les suivants:

Les contextes nationaux sont forts différents les uns des autres. Il existe une grande diversité d'expériences. D'une part, tous les pays ne partent pas de la même situation en termes de couverture du territoire, de télédensité, et de capacités de financement et d'investissement. D'autre part, chaque pays met en œuvre une politique de service et d'accès universels pour atteindre soit ses propres objectifs de développement soit ceux définis à un niveau régional.

La nature des objectifs que chaque pays définit et les innovations contractuelles en matière de financement et de gestion sont les deux déterminants majeurs des stratégies de politique et de financement.

L'analyse des expériences de quinze pays a permis de mettre en évidence quatre facteurs clés de réussite dans la mise en œuvre des politiques de service et d'accès universels.

Le premier facteur clé concerne la volonté politique et la réforme du cadre réglementaire. Plusieurs exemples de pays illustrent une volonté politique forte en matière de réforme du secteur. Ceci peut se traduire par de nouveaux investissements et une sécurité juridique accrue grâce à l'évolution du cadre réglementaire.

Le deuxième facteur clé a trait à l'établissement de partenariats, par la conclusion de traités ou d'accords nationaux, entre pouvoirs publics et secteur privé ou par la signature d'accords internationaux.

Le troisième facteur clé concerne l'implication des communautés rurales et des collectivités territoriales, à travers la promotion de l'accès des populations peu instruites.

Le dernier facteur clé du succès a trait à l'association des secteurs public et privé et de la société civile via les partenariats de financement mixte, les actions concertées, l'implication et la sensibilisation des communautés rurales, le soutien aux acteurs locaux, le financement communautaire privé ou les approches contractuelles.

L'analyse des expériences nationales a conduit à dégager quatre lignes directrices qui constituent la conclusion du rapport:

- définir les besoins et les droits des consommateurs pour stimuler les usages;
- définir les principales étapes d'une politique de service et d'accès universels;
- mettre en œuvre un cadre incitatif pour l'investissement;
- innover en matière de financement et de gestion.

Enfin, le rapport récapitule le programme de travail pour la durée du mandat du Groupe du Rapporteur entre septembre 2002 et septembre 2005.

ACRONYMES

CMDT	Conférence mondiale de développement des télécommunications
FRATEL	Réseau francophone de la régulation des télécommunications
GCDT	Groupe consultatif de développement des télécommunications
GSM	Global System for Mobile communication
OIF	Organisation internationale de la francophonie
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UIT	Union internationale des télécommunications
VSAT	Very Small Aperture Terminal

RAPPORT FINAL

Introduction

L'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC) est souvent considéré comme étant la condition préalable du développement général de la société. Dans certains pays, cet accès est même considéré comme étant un droit fondamental. Aussi, la question de l'organisation, de la gestion et du financement de l'accès aux services est-il primordial à l'heure d'une société de l'information globale.

Sur ces sujets complexes, les débats sont souvent passionnés tant il est difficile d'arbitrer entre des solutions dont le choix final incombe souvent aux régulateurs nationaux. En effet, on peut imposer une obligation de service ou d'accès universels à un opérateur déterminé, ou bien l'attribuer à l'issue d'un processus de mise en concurrence, financer les coûts de ces obligations par des taxes prélevées sur le revenu de l'activité ou bien en faisant appel à la taxation générale. Ces divers choix de régulation ont des conséquences directes en termes de redistribution.

Les politiques de service et d'accès universels trouvent leur justification dans des situations de défaillance de marché et dans un souci d'équité. La justification économique a pour fondement l'idée que le marché ne fournit pas nécessairement les infrastructures et les services de télécommunications de manière efficiente. La justification sociale réside dans la volonté des pouvoirs publics d'éviter l'exclusion de catégories d'utilisateurs ou de certaines zones géographiques en raison de leur caractère non rentable. Les politiques de service et d'accès universels ont pour effet d'augmenter le nombre d'utilisateurs au-delà de celui qui prévaudrait en l'absence d'une telle obligation. Cependant, le rôle des pouvoirs publics est bien de compléter, et non de remplacer le marché.

Le présent rapport n'a pas la prétention de donner des solutions ni de passer en revue de façon exhaustive les politiques en matière de service et d'accès universels de tel ou tel pays. Au contraire, il vise à mettre en perspective certaines expériences nationales en ce qu'elles recèlent d'originalité et d'adéquation à la prise en compte des besoins et des usages des populations.

Le rapport est organisé en sept sections. Dans la première section, nous définissons les objectifs de l'étude de la question du service et de l'accès universels, qui ont guidé notre réflexion tout au long du développement. A partir de la deuxième section, le rapport tente de répondre à quatre questions fondamentales:

- comment définir le service et l'accès universels? (section 2);
- comment financer le service et l'accès universels? (section 3);
- comment mettre en œuvre le service et l'accès universels? (section 4);
- quels sont les facteurs clés de réussite des expériences nationales? (section 5).

Ces questions sont communes à tous les acteurs des politiques de service et d'accès universels, mais elles s'appuient sur des expériences différentes. Le service et l'accès universels, en effet, sont des concepts évoluant en fonction des besoins et des usages. Ils sont à la fois une priorité politique et une nécessité économique. Ils posent des problématiques complexes en termes de coût et de financement. Enfin, ils participent de l'aménagement du territoire et de la lutte contre l'exclusion.

L'Annexe A propose des lignes directrices pour l'élaboration des politiques de service et d'accès universels.

1 Etude de la question

La question du service et de l'accès universels a déjà fait l'objet d'une recherche approfondie lors de la précédente période d'études entre 1998 et 2002. Les résultats obtenus ont mis à jour la finalité des politiques en la matière (Rapport final Q7-1/1, UIT 2001). Cependant, la question non traitée de l'organisation et du financement du service-accès universels reste posée avec acuité notamment pour les pays les moins avancés.

Dans cette première partie sont abordés successivement les objectifs de l'étude de la question du service et de l'accès universels (1.1), puis la méthodologie d'après laquelle la problématique de l'organisation et du financement a été étudiée (1.2). Enfin, sont recensées les sources d'informations et les documents de travail pertinents dans le cadre des travaux du Groupe du Rapporteur (1.3).

1.1 Objectifs

Les objectifs que le Groupe du Rapporteur s'est assignés d'ici la fin de la période d'études (2002-2006) sont les suivants:

Objectifs du Groupe du Rapporteur	Réalisation	Mise en œuvre
Déterminer les éléments stratégiques d'une politique de service et d'accès universels	Oui	Comparaisons internationales fondées sur l'étude des contributions de 15 pays
Identifier et étudier les solutions novatrices de financement.	Oui	Comparaisons internationales fondées sur l'étude des contributions de 15 pays
Produire des lignes directrices et les présenter aux décideurs politiques dans le cadre de réunions internationales	Oui	Contribution au Sommet mondial sur la Société de l'Information (SMSI) (10-12 décembre 2003) Participation au 5 ^e Colloque mondial des régulateurs (8-10 décembre 2004)
Mettre en pratique par des actions de formation les enseignements tirés de l'étude de la question.	Oui	Participation à un séminaire sur l'accès et le service universels (Paris, 29 et 30 avril 2004)

L'ensemble des objectifs du Groupe du Rapporteur a été atteint.

1.2 Méthodologie

Le Groupe du Rapporteur a suivi une méthodologie rigoureuse pour l'étude et la compréhension des enjeux inhérents à l'organisation et au financement du service et de l'accès universels.

Dans un premier temps, une recherche documentaire sur la problématique étudiée a été effectuée en collaboration avec l'Unité de la réforme de la réglementation de l'UIT-D. Cette démarche a permis de recenser les différentes sources d'information et les documents pertinents pour le travail d'étude. C'est ainsi que des rapports d'organisations internationales comme l'UIT et la Banque mondiale, et des études de cabinets conseils et d'organismes de recherche scientifique ont pu être consultés.

Dans un second temps, il est apparu utile au Groupe du Rapporteur de compléter son analyse par une recherche empirique. En l'occurrence, les membres du Groupe du Rapporteur ont analysé l'expérience de leur propre pays en s'attachant à mettre en exergue les facteurs de réussite ou d'échec.

Au total, les contributions de quinze pays ont été reçues. Elles ont constitué la matière à partir de laquelle le Groupe du Rapporteur a élaboré des lignes directrices visant à éclairer les décideurs dans leur choix de politique de service et d'accès universels.

Ce travail a été réalisé au moyen d'échanges électroniques. Il a également fait l'objet de réunions d'étape à Genève, le 17 mars 2003, les 1^{er} et 2 avril 2004 et les 21 et 22 mars 2005, pour discuter du contenu des contributions et du projet de plan du rapport final.

1.3 Sources d'information et documents de travail pertinents

Le Groupe du Rapporteur a utilisé diverses sources d'information. Les contributions fournies par les participants de quinze pays¹, des publications et des informations fournies par le BDT (base de données sur la réglementation des télécommunications, documents de travail sur le site web TREG² de l'UIT-D, les informations en ligne sur le site web du G-Rex), certaines contributions à la Conférence mondiale de développement des télécommunications d'Istanbul (CMDT-02), et des rapports et des études émanant de centres de recherche (IDEI, TEMIC), de cabinets conseils (TERA, BIPE), et d'organisations internationales (programme InfoDev de la Banque mondiale). Le rapport intègre également les résultats du séminaire organisé par le Réseau francophone de la régulation des télécommunications (FRATEL) les 29 et 30 avril 2004 à Paris.

2 Comment définir les politiques de service et d'accès universels ?

Dans cette deuxième partie, sont présentés les principes des politiques de service et d'accès universels (2.1). La diversité des expériences est mise en évidence à travers les définitions et les méthodes mises en œuvre (2.2). Les besoins auxquels répondent ces politiques sont analysés au regard du caractère social et évolutif du concept de service et d'accès universels (2.3).

2.1 Principes des politiques de service et d'accès universels

Les politiques de service et d'accès universels consistent généralement en un ensemble de mesures d'intérêt public visant à garantir à tous, dans des conditions définies, l'accès à un ensemble de services reconnus comme essentiels, d'une qualité donnée, et à un prix abordable.

Bien que les politiques en matière de service et d'accès universels puissent être différentes, ces deux concepts sont étroitement liés. Ils reposent sur trois grands principes: l'universalité, l'égalité, et la continuité.

- **l'universalité** signifie que tous les usagers ont accès au service téléphonique à des conditions abordables;
- **l'égalité** assure à chaque agent la possibilité d'exiger que lui soit accordé le bénéfice du service quelle que soit sa localisation géographique (d'où péréquation des tarifs);
- **la continuité** garantit un accès au réseau ou une offre ininterrompue pour une qualité définie (pas de rupture de service), et il n'est possible de supprimer le service que s'il existe un substitut disponible.

¹ Bénin (Office des postes et télécommunications), Brésil (Agence nationale des télécommunications: ANATEL), Chine (Ministère de l'industrie de l'information de la Chine: MII), Cuba (Ministère de l'informatique et des communications), Djibouti (Djibouti Télécom SA), Espagne (Ministère de l'industrie, du commerce et du tourisme), France (Autorité de régulation des télécommunications: ART), Guinée (Ministère de la communication), Inde (Autorité de régulation des télécommunications de l'Inde: TRAI), Niger (Ministère des postes et des télécommunications du Niger), Pérou (OSIPTEL), Sri Lanka (Commission de régulation des télécommunications: TRC), Tchad (Office des postes et des télécommunications), République démocratique du Congo (Agence de régulation des postes et des télécommunications: ARPT et le Ministère des postes et des télécommunications), et Venezuela (Commission nationale des télécommunications: CONATEL).

² <http://www.itu.int/itu-d/treg>

Les politiques de *service universel* visent essentiellement à mettre certains services à la disposition de tous les utilisateurs sur le territoire de chaque Etat, indépendamment de leur position géographique, à un niveau de qualité spécifique et, compte tenu de circonstances nationales particulières, à un prix abordable³. Les politiques de *service universel* ont pour but de fournir ou de garantir un service à ceux qui n'auraient pas été desservis en temps normal. C'est le cas notamment des populations vivant dans des zones où les coûts de revient sont élevés (régions rurales ou isolées), des groupes à plus faible revenu ou des personnes présentant un handicap tels que les aveugles ou les malentendants. Par exemple, à **Sri Lanka**, les pouvoirs publics promeuvent la fourniture d'un accès aux personnes handicapées. Cette politique consiste notamment à établir les factures téléphoniques en braille, et à proposer l'adoption d'un symbole international de l'accès universel indiquant si un publiphone est accessible aux personnes handicapées (handicap de l'ouïe, de l'élocution ou de la vision). Plusieurs projets pilotes vont être généralisés dans tout le pays, tels que la mise en place d'annuaires spéciaux, de factures en braille ou de systèmes d'assistance vocale.

On différencie traditionnellement le *service universel* comme un objectif à long terme visant l'accès de tous les foyers à un téléphone, par opposition à l'*accès universel* comme un objectif à court/moyen terme visant à donner un accès raisonnable (de son domicile ou de son lieu de travail), dans la limite d'un trajet mesuré, par exemple, en kilomètres ou en temps de marche.

La composante sociale du service et de l'accès universels est également très importante. Dans de nombreux pays, même les prix fondés sur les coûts sont supérieurs aux moyens dont disposent certains particuliers. Les politiques d'accès universel consistant en l'installation de bureaux d'appel publics et de télécentres s'avèrent alors être de puissants outils pour permettre à des groupes d'utilisateurs de partager les coûts fixes liés aux services d'accès.

2.2 Définitions des services et des accès universels

A la question «qu'est-ce que le service et l'accès universels?», aucun pays n'apporte la même réponse. Ainsi, est-il difficile d'établir une définition de ce concept subjectif et évolutif, qui peut être interprété restrictivement ou extensivement. Pourtant, de sa définition dépendent les obligations assignées aux opérateurs.

On a longtemps identifié service universel et réseau universel. Or, avec l'ouverture à la concurrence et l'émergence des infrastructures de l'information, il n'y a plus identité entre service universel et réseau universel. Un service particulier n'est plus systématiquement associé à une technologie ou une infrastructure spécifique. Des services différents peuvent être indifféremment offerts par différents réseaux.

La diversité des expériences de chaque pays renvoie à des méthodes et à des besoins différents. Le caractère subjectif et évolutif du concept qui en résulte explique la difficulté d'en donner une définition unique. D'une part, tous les pays ne partent pas de la même situation, en termes de couverture du territoire, de télédensité⁴, et de capacités de financement et d'investissement. D'autre part, chaque pays met en œuvre une politique pour atteindre soit ses propres objectifs de développement soit ceux définis à un niveau régional. Par exemple, le **Brésil** a mis en œuvre un programme d'universalisation pour atteindre une série d'objectifs nationaux de développement de la téléphonie publique, notamment la desserte d'ici à 2006 de tous les villages de plus de 300 habitants. Quant aux pays de la sous-région de l'**Afrique de l'Ouest** regroupés au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), ils se sont fixé un objectif de télédensité de 3,5% pour 2007.

³ Il est difficile de préciser la signification du caractère abordable des services en raison de la grande diversité des conditions économiques et sociales.

⁴ Indicateur du nombre de lignes principales pour 100 habitants.

En **Mauritanie**, il s'agit de porter la télédensité nationale du réseau fixe à 10% en dotant toutes les localités de plus de 3 000 habitants de systèmes d'accès individuels et collectifs aux services des technologies de l'information et de la communication. Ces objectifs supposent une forte contribution à l'augmentation de la bande passante en mettant par exemple à la portée des citoyens une possibilité de connexion de plus de 384 Kbit/s par commune, ainsi qu'une possibilité de connexion Internet dans l'ensemble des villages de plus de 500 habitants et d'équiper toutes les agglomérations de plus de mille habitants d'une station de distribution des services téléphoniques.

L'**Inde** s'est fixé les objectifs suivants: offrir l'accès aux services téléphoniques aux habitants à 600 000 villages; parvenir à une télédensité de 4% dans les zones rurales; installer un deuxième téléphone public dans les villages de plus de 2 000 habitants ainsi que des centres publics de téléinformation (PTIC) dans 35 000 lieux d'implantation et des PTIC à haut débit dans 5 400 lieux d'implantation.

En **Suisse**, la loi sur les télécommunications a défini un certain nombre de précisions relatives au contenu du service universel. S'agissant des prestations faisant partie du service universel, ce dernier dépend de l'économie, des besoins de la société et de l'état de la technique. Le contenu doit, par conséquent, être régulièrement adapté. La loi ne définit qu'une offre minimale du service universel. Actuellement, l'offre minimale du service universel inclut le raccordement téléphonique, les cabines téléphoniques, l'accès à l'annuaire téléphonique, la fixation des prix maximaux par décret gouvernemental et l'offre téléphonique proprement dite. Ce dernier point concerne tout particulièrement la voix, le fax, l'accès à Internet avec modem et l'envoi de données.

2.3 Des politiques différenciées en fonction des besoins

Les politiques de *service universel* visent généralement à promouvoir ou à maintenir la disponibilité «universelle» des connexions des populations aux réseaux publics de télécommunication. L'objectif visant à raccorder la totalité ou la majeure partie de la population aux réseaux publics de télécommunication se traduit pour les opérateurs par une obligation appelée «obligation de service universel». Le service universel est un objectif politique concret dans de nombreux pays industrialisés, mais il n'est pas réalisable économiquement dans la plupart des pays en développement où il est davantage question d'accès universel.

En général, l'*accès universel* renvoie à une situation où chaque individu a un moyen d'accès raisonnable à un téléphone mis à la disposition du public. Il peut être assuré au moyen d'accès collectifs comme les publiphones, les centres téléphoniques communautaires, les téléboutiques, les terminaux d'accès Internet communautaires ou d'autres dispositifs analogues. L'intervention publique cherche alors à permettre l'adoption de nouvelles technologies, à informer les consommateurs sur l'utilité et les coûts associés aux nouveaux réseaux et services. Il s'agit d'une logique d'accès au réseau, dont l'objectif est d'atteindre une masse critique d'utilisateurs.

Ces définitions peuvent cependant différer d'un pays à l'autre⁵. Dans certains cas, les termes de service universel, d'obligation de service universel et d'accès universel sont interchangeable. Certains pays intègrent l'Internet dans le périmètre du service et de l'accès universels, comme l'**Espagne**, le **Pérou** et le **Chili**, d'autres les communications au sens large (télévision, poste, radio, Internet) comme au **Niger**.

Le caractère évolutif des concepts rend nécessaire leur réexamen périodique. Ainsi, par exemple, la directive européenne concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques prévoit-elle un réexamen tous les trois ans à la lumière des évolutions sociales, commerciales et technologiques.

⁵ Se reporter au *Manuel sur la réglementation des télécommunications*, module 6 sur le service universel, Banque mondiale, 2000.

3 Comment financer le service et l'accès universels?

L'organisation du service-accès universels et de son financement peut avoir une influence sur la concurrence dans le secteur si elle agit sur la viabilité des opérateurs en place ou sur le processus d'entrée de concurrents. Le mode d'attribution et de financement des obligations de service et d'accès universels a ainsi une incidence importante sur la façon dont le surplus engendré par l'activité dans le secteur des télécommunications est partagé entre les diverses catégories de consommateurs (petits et gros utilisateurs, urbains et ruraux...), les entreprises (contraintes ou non par ces obligations) et même l'ensemble des contribuables.

C'est pourquoi, un calcul préalable du coût de la fourniture du service et de l'accès universels est nécessaire avant de mettre en œuvre le système de financement. Nous passons en revue les méthodes de calcul du coût net de la fourniture des services universels (3.1), les principaux mécanismes de financement (3.2), et les solutions innovantes en matière de gestion et de financement mises en place par plusieurs pays (3.3).

3.1 Evaluation des coûts

Les mécanismes de calcul du coût du service-accès universels nécessitent une mise en œuvre complexe. Cette sous-section a pour objectif de présenter un certain nombre de principes comme l'évaluation du coût du service-accès universels et deux méthodes de calcul: le coût net et les bénéfices induits, pour mieux appréhender les tenants et les aboutissants de la problématique.

3.1.1 Principe de l'évaluation du coût des obligations du service-accès universels

Sur le plan économique, le coût du service universel se définit comme les pertes supportées par l'opérateur en charge des obligations du service-accès universels, à cause de règles particulières édictées par la puissance publique et pouvant donner lieu à subvention ou à compensation.

Néanmoins, le coût du service universel ne se limite pas à sa définition économique. Celle-ci s'appuie sur plusieurs principes généraux. Le coût du service universel suppose l'établissement de mécanismes et de dispositifs qui permettent de minimiser les coûts et d'inciter à leur baisse. Il suppose également de maximiser les recettes tout en maintenant ou en améliorant la qualité du service rendu. Il convient donc de vérifier que la rétribution éventuelle des prestations de service universel ne donne pas lieu à des subventions indues pour l'opérateur chargé de mettre en œuvre le service-accès universel.

Le rapport entre la qualité et le prix de fourniture du service-accès universel doit être le plus optimal pour la collectivité. En l'occurrence, son financement ne doit pas donner lieu au versement de subventions en faveur d'une ou de plusieurs entreprises qui disposeraient d'un monopole de fait pour les activités subventionnées. Il convient, pour cela, de tenir compte des évolutions de productivité et de coût des technologies du secteur des télécommunications. L'efficacité du réseau dépend donc du choix des technologies et des coûts prospectifs.

3.1.2 Méthodes de calcul du coût net

Le «coût net» se calcule en retranchant les coûts d'investissement et d'exploitation nécessaires à l'offre de service aux recettes pertinentes. Les recettes pertinentes sont les recettes directes ou indirectes induites par les services. La différence entre ces deux données produit le coût net. Aucun mécanisme de financement ou de compensation n'est possible si le coût net est négatif. Un tel résultat signifie, en effet, que les recettes sont supérieures aux coûts et que des bénéfices sont alors produits. Il devient, en revanche, possible de mettre en œuvre un système de compensation lorsque la différence entre le coût d'investissement et d'exploitation, d'une part, et les recettes pertinentes, d'autre part, produit un résultat positif. Ceci signifie que les coûts soient supérieurs aux recettes générées par le service universel. Les pertes qui sont alors enregistrées justifient le recours à un système de compensation.

Il est nécessaire de distinguer les coûts nets attribuables au service universel des coûts qui sont liés à l'inefficacité potentielle technique ou commerciale de l'opérateur en charge du service universel. Pour garantir l'efficacité et l'absence de distorsion concurrentielle, il convient d'assurer la mise en place de mécanismes de contrôle très rigoureux. Dans cet esprit, l'établissement de comptes séparés et susceptibles d'être audités par l'opérateur chargé du service universel constitue une solution avantageuse.

Il convient également de prévoir un calcul externe des coûts de production des services qui relèvent du service universel. L'efficacité et l'absence de distorsion concurrentielle doit s'appuyer sur une juste comptabilisation des recettes directes et indirectes ainsi que des bénéfices induits par la fourniture du service universel. Un autre moyen pour garantir cette efficacité consiste à établir des mécanismes d'évaluation et d'orientation assurant une visibilité à moyen ou long terme à l'ensemble des opérateurs du secteur, qu'ils soient ou qu'ils ne soient pas fournisseurs de service universel.

Le découpage géographique constitue un élément clé de l'évaluation du service universel. En effet, du découpage géographique retenu dépend directement le coût du service universel. Ce coût est nul lorsqu'il est décompté sur le plan national. Les pertes sont alors compensées par des bénéfices. Ce type de situation amène alors l'opérateur historique en charge du service universel à enregistrer un bénéfice. En revanche, lorsqu'il est décompté à l'échelon de la ligne d'abonné, le coût du service universel est maximal. Le service universel équivaut alors à la somme de toutes les pertes qui ne sont pas compensées. Cette situation conduit à poser deux interrogations essentielles. D'une part, le coût du service universel constitue-t-il réellement une charge insupportable pour l'opérateur qui en a la charge? D'autre part, quelle maille doit être retenue pour établir un calcul optimal du service universel? Doit-elle être large ou fine? Doit-elle être administrative ou technique? Si elle doit être administrative, doit-on retenir le département, la commune, le village, le quartier ou l'habitation? Si la maille est technique, doit-on sélectionner la zone de transit locale, la zone de commutation locale, la zone de répartition ou de sous-répartition? Ces questions sont fondamentales et garantissent la solidité du calcul du service universel.

La situation du réseau de l'opérateur multiservice doit être comparée à la modélisation du réseau du service universel. L'une comme l'autre produisent, en effet, des effets significatifs sur le coût du SU. La modélisation du coût net du service universel isole le service de téléphonie du reste des services qui sont offerts par l'opérateur, par exemple les liaisons louées ou numériques ou l'XDSL. La modélisation néglige les effets positifs de mutualisation des recettes qui peuvent justifier le déploiement d'un réseau multiservice sur une zone non rentable. Afin de respecter au mieux la contrainte de non-distorsion concurrentielle, la modélisation du coût du service universel doit prévoir une intégration des recettes et des coûts dans le calcul, si des gains en matière de mutualisation en dehors du périmètre sont réalisés. Elle ne doit, *a contrario*, prévoir aucune intégration si des pertes sont enregistrées dans le cadre de la mutualisation. La décision ne relève que du seul opérateur.

Le calcul du coût de la composante géographique en technologie filaire s'organise en quatre étapes. La première étape consiste à ventiler les charges, y compris le coût du capital à retenir, par segment de réseau. La deuxième étape consiste à allouer les coûts selon les zones correspondantes. Il s'agit, dans un troisième temps, d'allouer selon les zones les recettes directes et indirectes nettes des coûts du réseau de transit et les reversements d'interconnexion. La quatrième étape concerne le calcul de la rentabilité par zone et, pour les zones rentables, des segments de clientèle. Ces étapes aboutissent à évaluer le coût des zones non-rentables et le coût des segments non-rentables des zones rentables. Les notions de densité et de dispersion sont fondamentales. La dispersion dans la modélisation des coûts joue un rôle primordial.

3.1.3 Méthodes de calcul des bénéfices induits

Un nombre croissant d'autorités nationales ou internationales de régulation reconnaissent l'existence de ces bénéfices induits. Dans un environnement concurrentiel, les obligations de service universel apparaissent sous la forme de contraintes imposées aux firmes. Cependant, elles peuvent aussi être favorables pour ces dernières en agissant comme un avantage du premier joueur pour l'opérateur en place. En effet, celui-ci peut être conduit à tarifier plus agressivement que son concurrent, réduisant ainsi le niveau d'entrée, même si l'opérateur entrant est à même d'«écrémer» le marché (BOURGUIGNON et FERRANDO [2004]).

Dans l'Union européenne, un calcul juste du coût net doit tenir compte des bénéfices induits. Les bénéfices induits les plus courants sont l'ubiquité, la réputation de l'opérateur, le renforcement de la marque ainsi que le cycle de vie des abonnés. L'ubiquité suppose que les nouveaux arrivants dans une région donnée fassent appel en priorité à l'opérateur historique, sachant que ce dernier est partout présent. Les nouveaux arrivants ne connaissent, en effet, pas forcément les zones de service des concurrents. La réputation de l'opérateur, comme fournisseur du service universel, lui permet de conserver ses clients et d'en gagner de nouveaux. Le renforcement de la marque, grâce à un marketing efficace, permet de rassurer les abonnés sur l'accessibilité de l'opérateur. Le cycle de vie d'un abonné suppose que les abonnés non-profitables qui sont desservis choisissent prioritairement l'opérateur, à partir du moment où ils deviennent profitables.

En **Belgique**, il est tenu compte, en premier lieu, de la notoriété de la marque qui s'observe à différents niveaux: au niveau de la rentabilité des investissements en communication, au niveau de la fidélité à la marque, et au niveau de la valeur publicitaire des cabines et des annuaires. Toute action publicitaire sur n'importe quel produit du prestataire universel voit son effet amplifié du fait que l'opérateur est prestataire de service universel. Concernant la fidélité à la marque, il est estimé que les parts de marché de l'opérateur historique diminueraient davantage et plus rapidement si celui-ci n'était pas le prestataire de service universel. Concernant la valeur publicitaire des cabines et des annuaires, il est considéré que le fait d'appliquer un logo sur les cabines téléphoniques ou sur les annuaires représente un coût auquel l'opérateur devrait consentir s'il n'était pas prestataire de service universel. Les autres bénéfices immatériels concernent le cycle de vie des clients non rentables, le marketing et l'ubiquité. Il est également tenu compte des réductions que l'opérateur obtient (du fait de la grande taille de son réseau) sur l'ensemble des investissements qui sont nécessaires à l'entretien du réseau et des installations. «L'effet marketing» correspond aux coûts auxquels l'opérateur devrait consentir pour obtenir une base de données aussi riche que celles dont il dispose et qui permettent de mieux connaître les habitudes et les comportements des citoyens en matière de téléphonie.

3.2 Comparaison des mécanismes de financement

Si l'obligation de service universel procure des avantages qui compensent le coût supporté par l'opérateur, aucun mécanisme de financement ou de compensation n'est mis en place. En revanche, si cette obligation représente un coût pour l'opérateur chargé (ou les opérateurs chargés) du service universel, la mise en place d'un système de financement est nécessaire. La détermination des mécanismes de financement dépend en partie de la rentabilité des zones à desservir et de ce que l'on entend par «abonné rentable».

La question du service et de l'accès universels peut être ainsi posée simplement: il s'agit du financement des lignes non rentables. La non-rentabilité s'évalue principalement par rapport à la recette moyenne du réseau d'accès local. Deux catégories de lignes doivent alors être considérées:

- il peut y avoir non-rentabilité de certaines lignes parce que la restructuration tarifaire n'a pas été terminée. En d'autres termes, la recette moyenne est inférieure au coût moyen des lignes qui ont un faible trafic;
- il peut y avoir non-rentabilité de façon intrinsèque du fait de caractéristiques géographiques. Le coût de construction et d'exploitation de telles lignes est de toute façon supérieure à la recette moyenne qui peut en être espérée.

La première catégorie de ligne est généralement associée à la composante sociale du service universel, la seconde à la composante géographique.

La restructuration tarifaire consistant à faire disparaître la composante sociale est délicate à mettre en œuvre dans les pays en développement. Non pas pour des raisons sociales, la politique d'accès public étant là pour assurer l'accès du plus grand nombre aux réseaux, mais pour maintenir la compétitivité des réseaux fixes face aux réseaux mobiles dans le contexte de petites consommations. En effet, le coût de déploiement des réseaux fixes sur de nouvelles zones étant croissant avec le développement du réseau, les zones les moins chères sont équipées prioritairement. Il arrive donc une situation où le développement du réseau conduit à un coût moyen supérieur à la recette moyenne (BIPE [2000]).

A l'inverse, une zone économiquement rentable, exprimée en pourcentage de la population desservie, peut varier d'un pays à l'autre, en fonction principalement des paramètres suivants:

- topographie de la zone à desservir;
- densité de population;
- efficacité de la fourniture de services;
- efficacité en matière politique et réglementaire;
- degré d'intérêt du consommateur;
- capacité de paiement.

L'évaluation précise des coûts et des recettes associés à la fourniture de services sur une zone donnée constitue donc un volet important de toute politique de service et d'accès universels. En effet, si l'estimation économique tenait compte de l'ensemble des recettes marginales générées par des investissements effectués dans des zones rurales et éloignées, de nombreuses zones considérées *a priori* comme déficitaires deviendraient rentables. Cependant, la plupart des analyses de rentabilité omettent généralement les recettes liées au trafic entrant et celles liées à la facturation à un tiers. Or, ces sommes représentent souvent plus du double des recettes associées au trafic sortant, qu'il s'agisse de clients institutionnels, d'entreprises ou de particuliers. Dans le cas de bureaux d'appel publics ou de télécentres, elles s'élèvent parfois à l'équivalent de 25 à 100% des recettes du trafic sortant (TEMIC [2002]).

Le déficit d'exploitation ou coût net associé à la desserte d'une zone non rentable correspond à la différence entre les coûts marginaux de fourniture d'un service dans cette zone et les recettes marginales qui y sont générées. Il représente généralement de 0,2 à 5% du total des recettes du secteur (TEMIC [2002]). Les gouvernements de par le monde ont apporté diverses réponses au problème du financement du déficit d'exploitation.

Sans vouloir être exhaustif, les mécanismes de financement peuvent être regroupés autour de quatre grandes catégories.

Ces mécanismes ne s'excluent pas mutuellement. La plupart des pays étudiés en utilisent plusieurs. Après avoir défini brièvement chaque mécanisme, nous en analysons les avantages et les inconvénients.

3.2.1 Les obligations de service

Les obligations de service sont dictées par les conditions afférentes aux licences et d'autres mesures réglementaires. Ces obligations peuvent être utilisées dans une certaine mesure pour repousser les limites d'une zone rentable vers des territoires voisins. Cependant, ces obligations présentent plusieurs inconvénients comme induire des subventions croisées, fausser les préférences des consommateurs, et diminuer l'efficacité économique (TEMIC [2002]).

En **France**, les obligations de service public des télécommunications ont été adaptées aux règles communautaires fixées par la directive européenne «service universel». Les missions de service universel sont attribuées à l'issue d'une procédure d'appel à candidatures.

En **Inde**, les obligations de service universel incluses dans les licences de service de base n'ont pas pu être mises en application. Le régime d'octroi de licences d'accès unifié de ce pays a supprimé les obligations liées aux opérations de lancement dans les zones rurales.

3.2.2 Les subventions croisées

Les subventions croisées sont des subventions entre services fournis par l'opérateur historique. Par exemple, dans le cas des externalités positives engendrées par le téléphone, l'abonnement est facturé en dessous des coûts correspondants, de manière à accroître la taille du réseau, source de l'externalité. Il en résulte un déficit des opérations d'accès au réseau, financé par une surtarification du trafic. Ce transfert au sein des comptes de l'opérateur, dite subvention croisée, traduit l'internalisation d'une externalité entre usagers par un effet de club (CURIEN et DUPUY [1996]). Les recettes supplémentaires obtenues sont conçues pour financer des services ayant un coût plus élevé ou des marges plus faibles, notamment les lignes d'accès local des particuliers.

Cependant, les subventions croisées entre services sont généralement difficiles à mettre en place et anticoncurrentielles. En effet, cette méthode peut favoriser l'inefficacité et faire baisser la demande pour des services (par exemple, des services Internet) auxquels on applique des taxes internationales artificiellement élevées.

En outre, elle constitue une forme d'imposition cachée qui peut être régressive. Par exemple, les travailleurs migrants pauvres qui ne peuvent pas s'offrir une ligne personnelle, peuvent se voir obligés, à cause du régime de subventions croisées, de s'acquitter de taxes longue distance élevées pour financer les services de lignes individuelles de personnes plus riches (BANQUE MONDIALE [2000]).

3.2.3 Les taxes pour déficit d'accès

Les taxes pour déficit d'accès sont payées par les opérateurs alternatifs pour subventionner les déficits d'accès encourus par l'opérateur historique. Un régime de taxes pour déficit d'accès est semblable à un système traditionnel de subventions croisées, mais il est adapté à un marché concurrentiel. Dans ce type de régime, d'autres opérateurs paient des subventions qui servent à financer la totalité du déficit d'accès local supporté par l'opérateur historique pour fournir des services locaux facturés au-dessous des coûts. Comme les subventions croisées au sein de l'opérateur historique, les taxes pour déficit d'accès ont fait l'objet de critiques, car elles reposaient sur des subventions inefficaces et potentiellement anticoncurrentielles (BANQUE MONDIALE [2000]).

La **Belgique** essaie de ne pas faire supporter les conséquences de la présence d'un déficit d'accès à l'ensemble des opérateurs. Pour éliminer ce problème, le régulateur a fixé un prix d'abonnement théorique, à un niveau qui diminue le déficit d'accès le plus possible, compte tenu de l'exigence du prix abordable fixée par le price cap. Il a également tenu compte des bénéfices immatériels et du caractère évitable des coûts nets.

En **Inde**, le concept de taxes pour déficit d'accès est directement issu du Règlement d'interconnexion d'octobre 2003 du régulateur TRAI, qui est accessible sur le site web de celui-ci à l'adresse suivante: <http://www.trai.gov.in>

3.2.4 Les fonds de financement du service et de l'accès universels

Les fonds d'universalité consistent à collecter des recettes provenant de différentes sources (budget public ou contributions obligatoires émanant de tous les opérateurs et généralement exprimées sous forme d'un pourcentage des recettes brutes d'exploitation), et à octroyer des subventions ciblées pour mettre en œuvre des programmes d'universalité dans les zones non économiquement rentables.

Dans de nombreux pays, ce n'est qu'après avoir collecté suffisamment d'argent que le projet devant bénéficier d'un financement est finalement sélectionné. La plupart des pays de l'**Union européenne** ont adopté une démarche inverse. Les financements sont estimés en fonction du projet initialement sélectionné. Plusieurs directives européennes prévoient un calcul préalable du coût de la fourniture du service universel et de l'établissement du caractère inéquitable de la charge qu'il représente avant de mettre en œuvre le système de financement.

Certains fonds sont administrés par le gouvernement (**Colombie**), d'autres par le régulateur (**Chili, Pérou**) ou une agence spécialisée (**Mauritanie, Afrique du Sud**).

Il est généralement admis qu'un fonds géré par un organisme indépendant est moins susceptible d'être utilisé pour d'autres fins que celles pour lesquelles il a été prévu⁶ (BIPE [2000]). Cette solution, qui présente d'indéniables avantages notamment parce qu'elle assure une réelle transparence du financement et qu'elle n'empêche pas l'entrée efficace dans le secteur, pose par contre de nombreux problèmes pratiques. On peut souligner qu'un tel fonds suppose déjà de définir l'assiette de la taxe et les opérateurs qui sont susceptibles de la payer. Il suppose ensuite de contrôler, d'une part, le comportement des opérateurs qui participent au fonds (instauration de licences ou d'autorisations), mais aussi de réguler le (ou les) prestataires(s) notamment pour l'inciter à réduire ses coûts. Enfin, il est nécessaire de tenir compte de la convergence des réseaux fixes et mobiles. Ces derniers se développant plus vite, se pose alors la question de leur mise en concurrence avec les premiers.

Ces questions sont à traiter précisément pour éviter la multiplication des contentieux qui porteront tout aussi bien sur le niveau de la taxe que sur l'efficacité de celui (ou de ceux) qui assure(nt) le service et l'accès universels.

Parmi l'échantillon de pays étudiés, plusieurs pays ont mis en œuvre un fonds de service universel. Par exemple, le **Pérou** a créé un fonds d'investissement, FITEL, pour gérer des projets dans les zones rurales⁷.

Le **Brésil** a également créé un fonds pour le service universel intitulé, FUST, auquel tous les opérateurs contribuent (services fixe, mobile, multimédias, etc.). Mais, le coût de réalisation des objectifs de téléphonie publique actuels a été directement pris en charge par les opérateurs. FUST servira à financer la prochaine série d'objectifs de développement des technologies de l'information et de la communication que le gouvernement prévoit de fixer, et dont la réalisation sera confiée aux opérateurs qui soumissionneront pour la fourniture de ces services.

L'**Inde** a elle aussi créé un fonds pour le service universel qui est géré par le gouvernement indien. Tous les fournisseurs de services de télécommunication, à l'exception des fournisseurs de services Internet (FAI), contribuent à ce fonds à hauteur de 5% de leurs recettes brutes corrigées. Les prélèvements opérés sur le compte des opérateurs qui satisfont aux obligations de service universel sont effectués selon une procédure d'enchères entre les fournisseurs de services existants.

⁶ Le détournement de tels fonds de leur vocation initiale constitue une hypothèse vraisemblable dans des contextes économiques où les finances publiques s'équilibrent difficilement (Bipe [2000]).

⁷ L'organisme superviseur de l'investissement privé dans les télécommunications (OSIPTTEL) est chargé d'administrer le FITEL, et de choisir les projets que celui-ci financera. Le FITEL vise à financer les services de télécommunications dans les zones rurales et les endroits considérés comme présentant un intérêt social prioritaire. Le FITEL est alimenté par 1% des recettes brutes des entreprises exploitantes.

En **Mauritanie**, les ressources du fonds d'accès universel aux services proviennent des redevances prévues par la loi, des dotations sur le budget de l'Etat, des contributions des partenaires au développement et des fonds alloués sur les ressources destinées à la lutte contre la pauvreté et accessoirement des rémunérations perçues en contrepartie du mandat de maître d'ouvrage délégué et autres recettes et excédents résultant des activités, placements, dons et legs. Ces moyens financiers sont utilisés pour assurer la réalisation des programmes d'accès universel et le fonctionnement de l'Agence. Les programmes d'accès universel couvrent la mise à niveau des infrastructures, l'appui au développement de la qualité de service et au renforcement des capacités des opérateurs locaux, la mise en œuvre d'innovations technologiques, organisationnelles et économiques ainsi que le système de compensation.

Aux **Etats-Unis**, quatre programmes de service universel sont en vigueur. Il s'agit de l'aide aux zones à coût élevé, de l'aide aux faibles revenus, de l'aide aux écoles et aux bibliothèques pour le raccordement à Internet, et de l'aide aux centres de santé en zone rurale.

Les commissions de régulation au niveau de chaque Etat répertorient les opérateurs de service universel sur chacune des zones ainsi que le périmètre de celles-ci. Les opérateurs éligibles perçoivent une part du fonds de service universel en contrepartie de la fourniture des prestations sur les zones désignées. Un opérateur alternatif de boucle locale, qui reprend les lignes de l'opérateur en place, perçoit la subvention correspondant à ce dernier. Le financement s'effectue sur le plan fédéral par l'intermédiaire d'un fonds que gèrent les opérateurs. Les contributeurs au fonds de service universel paient un pourcentage sur les revenus facturés sur le plan international et intérieur. Ce pourcentage est estimé à 7,8% en 2004. Ce pourcentage apparaît explicitement sur les factures des abonnés. En 2001, le montant du fonds de service universel américain s'élevait à cinq milliards d'euros.

3.3 Solutions innovantes en matière de gestion et de financement

Outre les mécanismes traditionnels de financement décrits précédemment, il est utile de mettre en évidence les solutions innovantes mises en œuvre par plusieurs pays pour financer le service et l'accès universels, comme les partenariats tripartites de financement et les capacités d'autofinancement.

3.3.1 Partenariats tripartites de financement

La Chine, le Niger et le Vietnam ont mis en place des partenariats tripartites de financement.

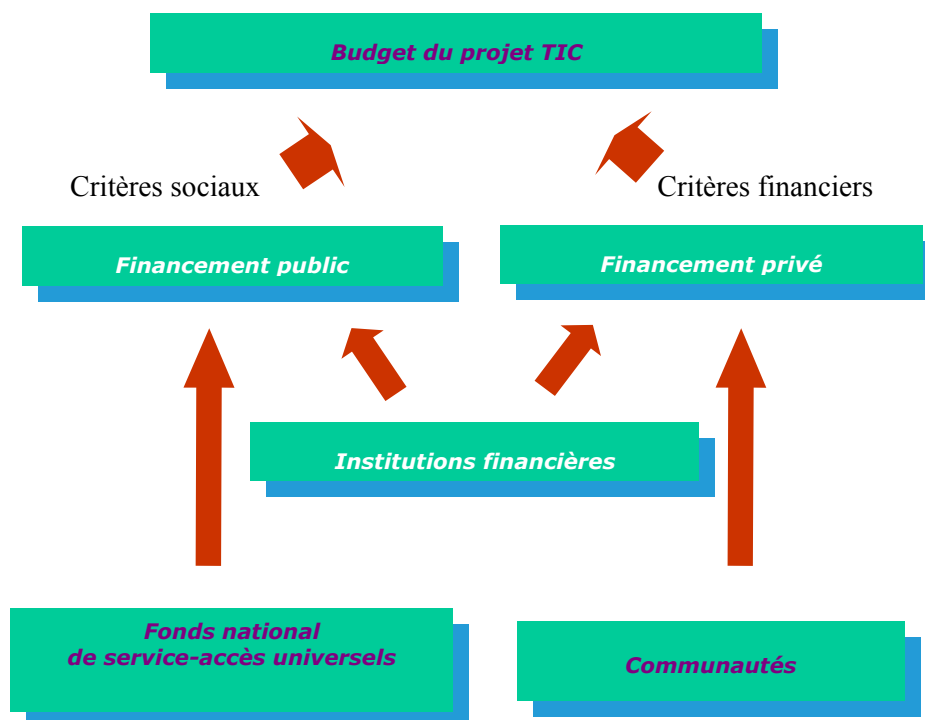
En **Chine**, le gouvernement central a pris une série de mesures macroéconomiques qui vont de la réduction d'impôt sur les sociétés pour inciter les opérateurs à investir dans les zones rurales ou de la caution du gouvernement central et des gouvernements des provinces pour obtenir des financements étrangers, à la mise en place de fonds spéciaux de service universel gérés par le gouvernement central. Ces dernières années le recours aux incitations fiscales a eu une incidence positive, alors que l'imposition de taxes gouvernementales telles que les redevances d'utilisation du spectre ou les droits de douane risquent de produire l'effet inverse en pénalisant financièrement les opérateurs et leurs clients. La Chine a également envisagé de mettre en place l'octroi de crédits à faible taux d'intérêt et de micro-crédits pour promouvoir le développement des réseaux en milieu rural.

Au **Niger**, un système de financement conjoint a été instauré entre l'UIT, la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), le gouvernement du Niger, et plusieurs organisations non gouvernementales.

Au **Vietnam**, afin de soulager son effort d'investissement dans le réseau fixe puis dans le réseau mobile, l'opérateur vietnamien VNPT a recherché des partenariats avec des opérateurs étrangers, sous la forme de contrats de coopération d'affaires. Ces contrats permettent à VNPT de bénéficier à la fois de financements et de transferts de technologie.

Le schéma 1 ci-après décrit la chaîne de financement public et privés des projets TIC.

Schéma 1 – Chaîne de financement des projets TIC (D’après une présentation de J.-M. Blanchard [2002])



Les fonds nationaux de services et d'accès universels donnent lieu à un financement public, définis sur des critères sociaux. Les projets des communautés bénéficiaires donnent lieu à un financement privé, établis sur des critères financiers. Les financements publics ou privés sont, en outre, soutenus par des institutions financières. Ils participent à l'élaboration du projet relatif aux technologies de l'information et de la communication.

3.3.2 Capacités d'autofinancement

En **République démocratique du Congo (RDC)**, des réformes sont entreprises pour créer les conditions techniques et financières nécessaires à la conception et à l'exécution d'un programme lié au service et à l'accès universels. C'est dans ce cadre que s'inscrit la restructuration de l'opérateur public (OCPT) et que des partenariats avec des investisseurs étrangers sont en cours. Après le remboursement du capital investi dans l'acquisition de l'équipement, l'opérateur public devrait disposer d'une infrastructure devant lui permettre de se constituer un réseau de référence.

Les retombées financières espérées devraient financer en partie la phase de développement du réseau câblé local, en construisant au moins 10 000 lignes principales par an. En effet, dans l'hypothèse d'un trafic moyen estimé à 1 milliard de minutes par an, et avec une taxe de transit prévisionnelle de 1 cent, la RDC compte obtenir un autofinancement de 10 millions USD qu'elle consacrerait au service universel et à l'accès universel. Le régulateur estime que l'élément clé de cette solution est de disposer des équipements et, surtout, d'en assurer la bonne gestion. Sur ces sujets, les partenaires (équipementiers) sont disposés à fournir les infrastructures, et ont mené des études de faisabilité qui démontrent la rentabilité du projet et la récupération du capital investi en une année. La gestion sera assurée conjointement durant la durée de remboursement de l'emprunt. Il est envisagé des solutions de contrôle de gestion notamment par le régulateur (ARPTC). Cette politique de recourir à l'autofinancement est fortement soutenue par les pouvoirs publics pour montrer la volonté du gouvernement de mobiliser d'abord ses propres capacités internes, même s'il n'est pas exclu de recourir au financement extérieur.

Au **Vietnam**, l'opérateur VNPT a mis en place un vaste programme de téléphonie rurale. Ce projet concernant 15 provinces du Nord Vietnam est assorti d'un montant de 12 millions EUR. Un autre grand programme d'investissement en fonds propres de VNPT porte sur la création d'un réseau de publiphones grâce à la mise en place d'un nouveau système géré de façon indépendante.

4 Comment mettre en œuvre le service et l'accès universels?

Cette partie aborde trois modalités d'intervention des pouvoirs publics dans la mise en œuvre du service-accès universels: la mise en œuvre (4.1), le contrôle exercé par les autorités réglementaires nationales (4.2), et la révision des dispositifs de service et d'accès universels (4.3).

4.1 Mise en œuvre

En matière de mise en œuvre, les modalités techniques et la question de la pluralité des opérateurs sont particulièrement importantes. En effet, la mise en œuvre doit être neutre vis-à-vis de la concurrence, ce qui nécessite pour la politique réglementaire de trouver un juste équilibre entre deux objectifs potentiellement conflictuels (LAFFONT et TIROLE [1997]). D'une part, la neutralité vis-à-vis de la concurrence implique de ne pas accorder une aide (ou une protection) excessive à l'opérateur chargé du service-accès universels pour ne pas entraver l'entrée de concurrents plus efficaces. D'autre part, si l'obligation de service-accès universels entraîne un coût pour l'opérateur et si elle n'est pas compensée de manière appropriée, l'opérateur peut être menacé par des entrants moins efficaces.

4.1.1 Mise en œuvre technique

L'innovation technologique rapide a une incidence positive sur la mise en œuvre des politiques de service et d'accès universels. En effet, les solutions techniques innovantes peuvent être mises en œuvre à moindre coût, à condition de choisir une technologie appropriée en fonction des besoins des populations. Cependant, le dispositif de service-accès universel doit respecter l'impératif de neutralité technologique, i.e. il ne doit pas favoriser un réseau au détriment d'un autre, si ceux-ci sont en concurrence sur le marché des services les uns avec les autres. La transparence des procédures d'appels d'offres constitue également une condition *sine qua non*.

Les systèmes cellulaires dans la fourniture de l'accès en milieu rural y compris l'utilisation du GSM fixe, ainsi que les technologies satellitaires ont démontré leur utilité: au **Tchad**, les communautés vivant dans le désert sont raccordées par la technologie VSAT. **Djibouti** prévoit d'achever la couverture des axes routiers par des réseaux GSM.

A **Cuba**, un réseau de transmission de données ATM a été créé pour desservir toutes les provinces du pays. Deux réseaux cellulaires – AMRT, d'une part, et GSM, d'autre part couvrent les agglomérations les plus importantes, à raison d'une soixantaine de stations de base radio dans chacune d'entre elles. Il existe également un réseau à ressources partagées (*trunking*), avec une couverture nationale, pour l'utilisation de flottes de véhicules.

Le partage d'infrastructures et l'itinérance locale sont deux solutions techniques pour favoriser le déploiement des réseaux mobiles. La première solution consiste à partager un pylône entre les opérateurs qui déploient tous indépendamment leurs réseaux. La seconde solution consiste à faire passer toutes les communications par un seul réseau. L'itinérance est donc moins chère à mettre en œuvre pour couvrir de vastes étendues rurales.

En **France**, une étude sur la couverture mobile du territoire a révélé que près de 20% du territoire n'est pas couvert. Ce taux équivaut à une absence de couverture de 17 départements français.

La question de la couverture est devenue un enjeu en termes d'aménagement du territoire. Un ambitieux programme a été élaboré avec les collectivités territoriales pour couvrir les zones non desservies. Pour 2004, 1 250 points prioritaires ont été définis pour un investissement de plus de 150 millions EUR.

Deux schémas techniques ont été élaborés. Le premier prévoit un partage des sites lorsque les trois opérateurs GSM sont présents sur ladite zone. Le deuxième prévoit, lorsqu'un seul opérateur est présent sur la zone blanche, un système d'itinérance locale. Le 15 juillet 2003, une convention nationale a été signée entre l'Etat, les collectivités territoriales, les opérateurs et l'Autorité de régulation des télécommunications (ART).

L'ART, maintenant ARCEP (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes), doit veiller à une répartition acceptable, en matière d'itinérance, entre les trois opérateurs et entre l'itinérance elle-même et la mutualisation. L'ART doit enfin définir une méthode d'évaluation de la couverture mobile. Les modalités techniques prévoient également une mise à disposition et une maintenance des infrastructures passives par les collectivités locales. Les infrastructures actives le sont par les opérateurs.

4.1.2 Mise en œuvre par un ou plusieurs opérateurs

La mise en œuvre peut reposer sur une ou plusieurs entreprises qui garantissent la fourniture du service et de l'accès universels sur l'ensemble ou partie du territoire national. Comme les diverses expériences de pays le montrent, la responsabilité de la mise en œuvre d'une politique de service et d'accès universels n'incombe plus nécessairement à un opérateur unique. Le choix des opérateurs chargés du service et de l'accès universels peut découler soit d'un appel d'offres ouvert, soit d'enchères publiques. Dans les deux cas, il s'avère que le mécanisme de répartition doit être efficace, impartial et transparent pour garantir la crédibilité des pouvoirs publics.

Un appel d'offres ne concerne que les zones qui relèvent du service universel. Il ne couvre jamais l'ensemble du territoire national, dans la mesure où l'opérateur historique détient, sur ses concurrents, un atout supplémentaire face à ses concurrents pour remporter le marché. Tout appel d'offres doit donc suivre un pré-requis. Il s'agit, en premier lieu, d'énoncer l'ensemble des principes généraux identiques à tous les candidats. En deuxième lieu, il convient de bien définir l'objet mis aux enchères, les obligations qui lui sont liées ou la durée du contrat. Il s'agit, en troisième lieu, d'assurer la crédibilité du dispositif. Ceci suppose notamment de ne pas renégocier bilatéralement.

Trois méthodes distinctes peuvent être suivies au cas où le nombre des zones mises en appel d'offres serait élevé. La première, relative aux offres simultanées, prévoit l'enchérissement sur tous les lots de manière simultanée ou séquentielle. La deuxième prévoit une procédure à un ou plusieurs tours. La dernière est dénommée «procédure combinatoire». Dans ce dernier cas, les candidats peuvent enchérir pour un ensemble de zones qu'ils ont sélectionnées eux-mêmes. Chaque candidat enchérit sur des lots qui sont, *a priori*, différents.

La mise en concurrence peut être gênée par un certain nombre d'écueils. Le premier concerne la zone pertinente elle-même. Celle-ci doit, en effet, correspondre à une zone dont la taille est économiquement viable, en termes d'exploitation et de commercialisation. Cette viabilité ne se limite pas uniquement au déploiement incrémental. Le deuxième écueil concerne la possibilité d'un transfert, si nécessaire, de propriété de l'actif. Le troisième écueil concerne la non-tenue des engagements. L'appel d'offres n'est, en effet, efficace que si le régulateur est lui-même crédible et s'il s'engage à ne pas renégocier le marché. Il existe réellement un risque, pour le régulateur, de renégocier un marché, s'il estime que celui-ci a donné des résultats insatisfaisants.

Le problème de la crédibilité se pose, en particulier, dans le cas du service universel. C'est pourquoi les obligations et les pénalités contenues dans le contrat de service universel doivent être suffisamment claires. Elles doivent également être suffisamment incitatives pour éviter ce type de renégociations. C'est la raison pour laquelle il faut éliminer les nouveaux candidats *ex-ante* et mutualiser les risques d'insolvabilité, par la constitution d'un fonds d'assurance. Le contrôle de la qualité constitue une variable critique. L'opérateur qui remporte l'appel d'offres peut volontairement dégrader la qualité du service rendu, de manière à gagner en compétitivité. Le régulateur doit donc établir un contrôle strict de qualité par la signature de protocoles incontestables et qui auront été préalablement validés.

En **Allemagne**, le mécanisme d'appel d'offres est en suspens. Cette situation conduit Deutsche Telekom à fournir un accès aux services universels sans aucune compensation. En effet, Deutsche Telekom, opérateur dominant, fournit en dernier ressort l'ensemble des composantes du service universel. Jusqu'à une date récente, aucune contrepartie financière n'était demandée. Le service universel, en Allemagne, regroupe les services de voix commutée sur les réseaux numériques et la fourniture des liaisons louées. Pour percevoir une contrepartie financière, Deutsche Telekom doit prouver que ses prestations en matière de service universel sont déficitaires. D'autre part, les modalités de l'appel d'offres restent encore à préciser. Elles doivent être «objectives et non discriminatoires». D'autre part, l'opérateur désigné est celui qui demande la plus petite subvention. Il exploite alors en lieu et place de Deutsche Telekom les actifs concernés, l'opérateur historique cédant alors ceux-ci pour un euro symbolique. En cas d'appel d'offres infructueux, Deutsche Telekom poursuit l'exploitation du service percevant la subvention initialement demandée.

4.2 Contrôle exercé par les autorités réglementaires nationales

De l'analyse des contributions, il apparaît que les dispositions relatives à la mise en place et au contrôle du service et de l'accès universels, dont certaines peuvent être obligatoires et d'autres facultatives, relèvent d'une part des Etats, et d'autre part des autorités réglementaires nationales.

Les Etats veillent à la disponibilité du service et de l'accès universels, à la satisfaction des demandes raisonnables par un opérateur au moins, et au caractère abordable des tarifs. Ils peuvent prendre certaines mesures particulières en faveur des handicapés, avoir certaines exigences en matière de tarification ou de facturation. Ils peuvent, si nécessaire, désigner une ou plusieurs entreprises afin de garantir, sur l'ensemble du territoire national, la fourniture du service et de l'accès universels. Ils peuvent choisir la méthode permettant de désigner des entreprises chargées du service et de l'accès universels, soit par appel d'offres soit par enchères. Enfin, ce sont eux qui déterminent le mode de financement des obligations de service et d'accès universels.

Les autorités réglementaires nationales, quant à elles, doivent pour leur part surveiller l'évolution du niveau et de la structure des tarifs de détail applicables au service téléphonique accessible au public. Elles peuvent exiger des entreprises désignées qu'elles proposent aux consommateurs des options ou des formules tarifaires qui diffèrent des conditions normales d'exploitation commerciale, afin notamment de garantir que les personnes ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux spécifiques ne soient pas empêchées d'accéder au service téléphonique accessible au public ou d'en faire usage. Elles doivent par ailleurs établir des objectifs de performance pour les entreprises assumant des obligations de service et d'accès universels, exiger leur vérification, et veiller à la publication d'informations adéquates par ces entreprises. Enfin, elles peuvent chercher à savoir si la fourniture du service et de l'accès universels représente une charge injustifiée pour les entreprises désignées comme fournisseurs.

4.3 Révision des dispositifs de service et d'accès universels

La révision des dispositifs de service et d'accès universels a pour objet de proposer la modification ou la redéfinition de la réglementation, en fonction des évolutions sociales, commerciales et technologiques. Bien que nécessaire, cet exercice est susceptible de poser de nombreuses difficultés.

Tout d'abord, elle nécessite l'étude de la portée des obligations du service et de l'accès universels, et notamment les services utilisés par les consommateurs, et plus particulièrement leur disponibilité, les possibilités de choix et la manière dont ils sont fournis.

Il peut être utile de se poser les deux questions suivantes:

- l'absence de tels services ou leur non-utilisation par une minorité de consommateurs est-elle source d'exclusion?
- la mise à disposition et l'utilisation de services spécifiques procurent-elles à l'ensemble des consommateurs un avantage général net justifiant une intervention publique lorsqu'ils ne sont pas fournis au public selon des conditions commerciales normales?

5 Quels sont les facteurs clés de réussite des expériences nationales?

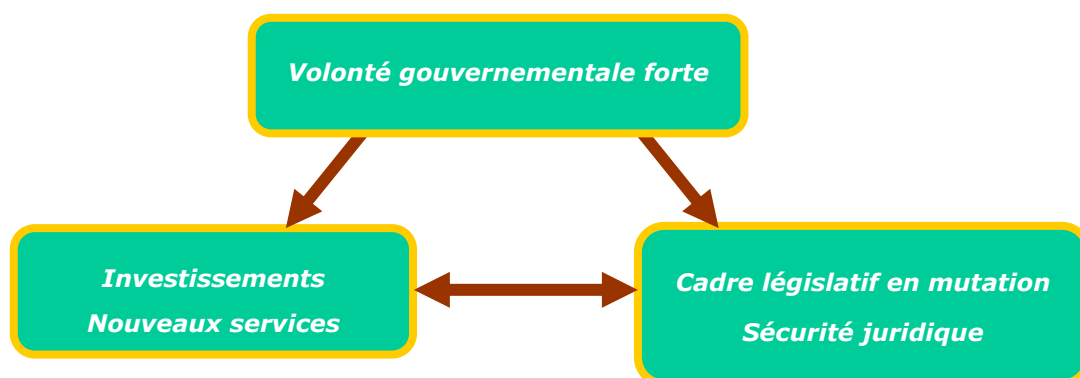
Les contributions du Groupe du Rapporteur ont mis en évidence les facteurs de réussite de plusieurs expériences nationales en matière de service et d'accès universels.

Plusieurs facteurs clés de réussite peuvent être mis en exergue comme le volontarisme politique et la réforme du secteur (5.1), les partenariats entre les secteurs public, privé, et de la société civile (5.2), l'implication des communautés rurales dans la définition et la mise en œuvre des politiques d'universalité (5.3), et les opportunités offertes par l'accès collectif aux services de télécommunications (5.4).

5.1 Volonté politique et réforme du secteur

Plusieurs exemples de pays illustrent une volonté politique forte en matière de réforme du secteur. Comme l'illustre le schéma 2 suivant, ceci peut se traduire par de nouveaux investissements et une sécurité juridique accrue grâce à l'évolution du cadre réglementaire.

Schéma 2 – Relations entre volonté de réforme du cadre réglementaire et investissements



A **Sri Lanka**, le gouvernement a travaillé de concert avec le régulateur pour trouver des solutions aux défis que posent la mise en œuvre de l'accès des personnes handicapées (abordabilité et connectivité). En l'occurrence, le régulateur fait office de «lien direct» entre les personnes handicapées et les opérateurs. Plusieurs projets pilotes (factures des services fixes en braille, systèmes d'assistance vocale, annuaires spéciaux, symbole international d'accès pour handicaps) vont être généralisés à tout le pays.

Djibouti a lancé les premières réformes du secteur, Djibouti Télécom (DT) est à l'heure actuelle un opérateur monopolistique, et le secteur n'est que partiellement libéralisé⁸. Le monopole de Djibouti Télécom SA (à 100% propriété de l'Etat) s'étend sur le marché de la téléphonie vocale. Cependant, Djibouti compte plusieurs expériences réussies en matière d'accès universel, grâce à l'installation de cabines téléphoniques en partenariat avec de petits commerçants qui ont contribué à désenclaver des zones périurbaines non accessibles. Djibouti a également ouvert le marché des cybercafés au secteur privé et encouragé la couverture GSM des axes routiers et de localités en zones rurales.

Le **Brésil** a atteint ses objectifs d'universalité en faisant appel à une réglementation incitative et à un contrôle régulier. La loi générale sur les télécommunications de 1997 et l'ouverture à la concurrence en 1998 ont permis de développer l'accès au RTPC et de multiplier par trois le nombre de cabines téléphoniques en cinq ans. La télédensité est passée de 10% en 1997 à 28% en 2002. Les opérateurs, pour étendre la portée de leurs licences longue distance, ont dû respecter ces objectifs⁹.

En **Inde**, la nouvelle politique en matière de télécommunications mise en œuvre en 1999 a mis l'accent sur l'accès et le service universels pour fournir un téléphone public dans tous les villages et accroître la télédensité dans les zones rurales.

En **Mauritanie**, le contexte politique et institutionnel tient en trois orientations. La première concerne le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. A l'horizon 2015, le pays entend garantir un accès universel à tous les services primaires. La deuxième orientation concerne la politique de libéralisation qui implique une réforme des secteurs d'infrastructure. La dernière orientation concerne la politique de décentralisation. Le Gouvernement mauritanien accorde la priorité à cette dernière option, depuis la promulgation de la loi sur la décentralisation de 1987. Depuis cette date, le Gouvernement a pris conscience de l'importance d'optimiser le développement, en milieu rural, des infrastructures de base.

Dans la **République démocratique du Congo**, la situation du marché des télécommunications a considérablement évolué depuis l'abrogation de l'ordonnance législative n° 254 en date du 23 août 1940 qui s'appliquait sur l'ensemble du territoire. Cette ordonnance avait introduit une situation de monopole. En octobre 2002, trois nouvelles lois ont été votées. Elles introduisent des nouveautés en matière d'accès universel en ouvrant le marché des télécommunications à la libre concurrence, et en créant l'Autorité de régulation de la poste et des télécommunications du Congo (ARPTC).

Le Gouvernement a élaboré une politique de télécommunications dont les trois axes principaux concernent, d'une part, l'accès de la population aux services élémentaires de la téléphonie à un coût relativement limité et, d'autre part, la réduction des disparités territoriales en matière de services et d'infrastructures. Le troisième axe de la politique gouvernementale concerne l'émergence des nouvelles technologies. Cette politique s'est déclinée en plusieurs étapes. Dans un premier temps, l'ARPTC est devenue opérationnelle et une réforme de l'opérateur historique a été engagée. Dans un deuxième temps, des études préliminaires ont été engagées concernant le Fonds de service universel et de développement des télécommunications.

⁸ La privatisation de DT et la création d'une instance chargée de la réglementation devraient intervenir à court terme.

⁹ Les licences ne sont accordées que pour 20 ans, mais contrôlées tous les 5 ans.

Au **Sénégal**, un nouveau code des télécommunications a été adopté le 27 décembre 2001, à l'occasion de la promulgation de la loi n° 2001-15. Ce code définit le cadre juridique dans lequel la politique de libéralisation pourra se déployer. Il énonce les principes généraux à respecter par les acteurs du secteur, en particulier dans les domaines de la transparence, de la concurrence ou de l'égalité de traitement entre les usagers.

La «feuille de route» du Sénégal en matière de service et d'accès universels est divisée en trois phases. La première phase prévoit l'élaboration de la stratégie, grâce à la définition du périmètre et des objectifs du service universel sénégalais et la production de recommandations relatives à la stratégie de l'accès universel. La deuxième phase prévoit la préparation de l'appel d'offres. La dernière phase, enfin, prévoit la mise en œuvre du fonds de développement du service universel, à travers la constitution d'une structure et des méthodes de fonctionnement de ce fonds.

A **Oman**, le Décret royal n° 30/2002 a posé les bases de la libéralisation du secteur et défini les nouvelles modalités de gestion et de financement de l'accès universel. L'Autorité de régulation des télécommunications d'Oman doit ainsi veiller à la fourniture des services de télécommunications sur tout le territoire du Sultanat.

5.2 Partenariats public-privé-société civile

Les contributions du Groupe du Rapporteur mettent en évidence des partenariats entre acteurs. Il en existe de deux types. Les partenariats au titre de la solidarité internationale, et ceux relevant d'accords nationaux entre les pouvoirs publics, le secteur privé, et la société civile.

Le premier type de partenariat est illustré par deux exemples. Le premier exemple est celui du prêt accordé par la **Chine** à **Djibouti** pour construire une liaison à fibre optique autour de la capitale. Le second est celui du projet de jumelage dans le cadre du programme PHARE de l'Union européenne, auquel **Espagne** a participé en étroite collaboration avec la **Pologne** pour déterminer une méthode de planification, de mise en œuvre, et d'évaluation.

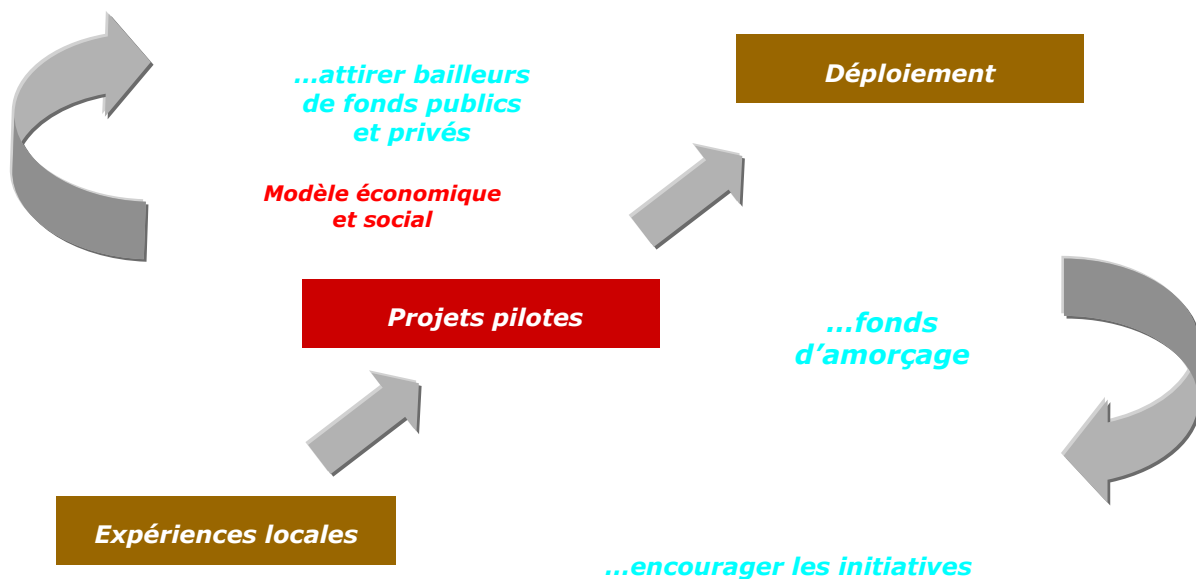
Le second type de partenariat est illustré par une initiative originale reposant sur une concertation entre les sphères publique et privée. En **France**, il existe des zones non rentables dites blanches, c'est-à-dire où aucun des trois opérateurs mobiles français (Orange, SFR, Bouygues Télécom) ne sont présents (soit environ 17% du territoire métropolitain). Afin de parfaire la couverture du territoire et de la population, au-delà des obligations établies dans le cahier des charges joint aux licences (fixées à 96% de la population¹⁰), les pouvoirs publics (Etat) et les collectivités locales (communes, départements) vont financer un tiers des installations d'infrastructures passives (soit dans un premier temps 1 250 pylônes) tandis que les opérateurs le feront à hauteur de deux tiers pour les équipements et la maintenance des réseaux. Cet accord a été conclu sous l'égide de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART).

En **Mauritanie**, la stratégie en matière d'accès national universel consiste à généraliser et à promouvoir, par des partenariats de développement public-privé, l'accès aux services de base, à explorer et à capitaliser les innovations technologiques et institutionnelles, à développer des mécanismes de pérennisation de la fourniture des services de base et à rechercher les synergies et les économies d'échelle induites notamment par son caractère multisectoriel.

¹⁰ Cet objectif a été dépassé par tous les opérateurs.

Au **Canada**, le gouvernement de l'Ontario a lancé le programme «L'Ontario branché: accès régional à la large bande (OBARLB)». Ce programme vise à donner aux collectivités rurales et du nord de l'Ontario, de façon abordable, l'accès aux services de télécommunication haute vitesse en appuyant la construction de l'infrastructure à large bande nécessaire. Pour être admissibles au financement dans le cadre du programme OBARLB, les candidats régionaux doivent compter sur des organismes à but non lucratif ou des municipalités, et peuvent comprendre des partenaires comme des organismes touristiques, des chambres de commerce, des Premières nations et des associations de résidents. Par exemple, les candidats peuvent être des représentants d'établissements postsecondaires, des conseils scolaires, des organismes de formation, des associations d'entreprises et du secteur de la technologie, des hôpitaux et d'autres organismes de santé locaux, des bibliothèques publiques, des organismes culturels, des organismes de services locaux et autres groupes communautaires. Les propositions admissibles au programme OBARLB doivent tenir compte des besoins de connectivité des établissements du secteur public et de la création d'une infrastructure à large bande accessible pour les utilisateurs résidentiels et les entreprises. La préférence est accordée aux propositions qui font la preuve de leur durabilité, assurent la meilleure couverture régionale au moindre coût, nécessitent le montant le plus faible de soutien provincial et comptent le niveau de contributions le plus élevé des partenaires (notamment un financement du gouvernement fédéral).

Schéma 3 – Relations entre volonté de réforme du cadre réglementaire et investissements (D'après une présentation de J.-M. Blanchard [2002])



Au schéma 3, les expériences locales donnent lieu à l'établissement de projets pilotes qui sont déployés. Ces projets sont le prétexte à l'élaboration de modèles économiques et sociaux et de fonds d'amorçage. Les premiers doivent permettre d'attirer le plus grand nombre de bailleurs de fonds publics et privés. Les seconds permettent d'encourager les initiatives.

5.3 Implication des collectivités locales et des communautés rurales

A **Djibouti**, les cabines publiques sont gérées par l'opérateur historique en association avec la communauté locale. Des cabines téléphoniques installées en partenariat avec de petits commerçants ont ainsi contribué à désenclaver les zones périurbaines. L'Etat djiboutien s'efforce en particulier de responsabiliser et d'impliquer les communautés rurales. Pour réduire le vandalisme, les publiphones sont installés près des boutiques, et les boutiquiers perçoivent un pourcentage sur les ventes des cartes prépayées.

La **Chine** a particulièrement mis l'accent sur la promotion de l'usage des télécommunications et des technologies de l'information afin d'inciter les populations peu instruites des campagnes à utiliser les nouveaux services de communications électroniques.

Au **Niger**, les communautés rurales gèrent elles-mêmes les installations des cabines téléphoniques et des télécentres. En outre, l'effort des associations villageoises se concentre sur le développement de contenus en langue locale sur des thématiques de développement comme l'assainissement des eaux usées, les mesures d'hygiène et de santé, etc.

Dans la **République démocratique du Congo**, la politique gouvernementale a notamment consisté à implanter des télécentres sur le territoire de la RDC. Des Associations de femmes sont à l'origine du projet. L'UIT avait défini un certain nombre de règles devant être respectées, notamment en matière de localisation, d'infrastructures et d'impact commercial. Ces règles concernaient notamment l'implication des partenaires locaux, l'obtention de l'adhésion populaire et la réponse aux attentes des habitants. L'ARPTC a, de son côté, élaboré et publié les appels d'offres, dépouillé les soumissions et retenu les associations répondant aux règles de l'UIT. L'ARPTC a également examiné les dossiers de candidature et élaboré, sur chaque site, une banque de données. Elle a enfin organisé les missions de prospection. Sept sites ont finalement été retenus, implantés dans le sud du pays.

Plusieurs conclusions émergent des études qui ont été réalisées. L'accès à la téléphonie constitue une demande prioritaire après la santé, à l'exception de la périphérie des centres urbains où la priorité est donnée, en ordre décroissant, à l'emploi, à la santé, à l'alimentation et à la téléphonie. S'agissant d'Internet, les populations rurales ne semblent nullement concernées par cet outil, à l'exception de celles fréquentant les villes. La mission indique cependant que les populations, après avoir pris connaissance des avantages que cet outil de communication présente, ont exprimé une demande significative en ce domaine. Cette étude illustre une demande très forte des habitants de la République démocratique du Congo d'échapper à l'oubli et à l'isolement en utilisant les ressources des nouvelles technologies de l'information et de la communication, celles-ci présentant l'avantage de faciliter les transactions commerciales et l'échange de données.

Les différentes études n'ont pas seulement mis en lumière une identification des besoins, des usages et des services. Elles ont également permis d'identifier les problèmes et les contraintes auxquels les populations sont confrontées. Ceci concerne en particulier le déficit des infrastructures de base, la difficulté de définir une architecture technologique optimale, l'inculture des populations en matière de nouvelles technologies, la difficulté qu'elles rencontrent dans l'appropriation des fonctionnalités des télécentres et des informations qui sont fournies. Les difficultés concernent également la lenteur de la pénétration des nouvelles technologies de l'information et de la communication et la faiblesse des connaissances limitant la portée des demandes individuelles. Les partenaires locaux et les acteurs des communautés entendent contribuer à la réussite du projet. Cet esprit communautaire constitue un atout très significatif.

Au **Canada**, la plupart des collectivités rurales, éloignées, inuit et des Premières nations n'ont pas accès aux services de communication à large bande. L'industrie privée est encouragée à fournir des services à large bande dans les régions de forte densité de population, comme en témoignent les importants investissements dans les installations à large bande qui ont été consentis jusqu'à présent dans les régions métropolitaines et entre elles dans tout le pays. Mais, sans un financement et un soutien publics, les services à large bande ne pourront pas être assurés dans les régions rurales et éloignées selon la même qualité et aux mêmes prix que dans les centres urbains.

C'est pourquoi, le Canada œuvre en faveur de l'extension de l'accès à large bande dans un nombre croissant de collectivités, grâce à des programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux comme, par exemple, «Villages branchés du Québec»¹¹ et le programme fédéral *Services à large bande pour le développement rural et du Nord (SLBDRN)*, qui permettent de financer l'élaboration de plans d'entreprise pour élargir les services à large bande à plus de 2 000 collectivités actuellement non desservies. Pour pouvoir offrir l'accès à large bande à la majorité voire la totalité des collectivités non desservies, il faut que ces programmes puissent produire suffisamment de fonds publics et privés pour mettre en œuvre les propositions actuellement en préparation. Deux solutions ont été envisagées, l'une axée sur l'offre d'accès à large bande et l'autre axée sur la demande d'accès à large bande.

La première solution consiste en un *appui à l'infrastructure* visant à encourager la fourniture du transport par large bande à un point de présence dans une collectivité admissible, ainsi que la construction de l'infrastructure de distribution et d'accès dans la collectivité. Cette approche «axée sur l'offre» implique un financement direct du déploiement des installations de transport et de l'infrastructure d'accès dans les collectivités admissibles. La sélection des fournisseurs d'installations selon cette approche se fait par concours et les tiers ont libre accès aux installations construites.

La deuxième solution est un *regroupement communautaire* visant à stimuler la demande de capacité de large bande dans les collectivités non desservies en soutenant directement un «regroupeur de la demande locale» ou un «champion communautaire». Selon cette approche «axée sur la demande», le champion est chargé de regrouper la demande dans la collectivité, de créer des partenariats, de trouver un financement et d'effectuer une analyse de rentabilisation pour le déploiement des installations à large bande vers la collectivité et à l'intérieur de celle-ci.

5.4 Les opportunités offertes par l'accès collectif aux services de télécommunications

L'accès collectif est une question primordiale, notamment pour les pays à bas revenus. Il soulève des questions de régulation qui ne sont pas traitées à leur juste mesure. On a souvent cru qu'il n'y avait pas de demande de communications de la part des habitants des pays en voie de développement. Or, il n'y a rien de plus faux. En effet, il existe réellement un marché universel des communications des très petits consommateurs. Cette découverte est cependant récente. Les pays qui correspondent à cette situation doivent s'adapter à la demande qu'exprime la masse de très petits consommateurs. Pour ces populations, la communication est d'autant plus nécessaire qu'elle est extrêmement rare.

Selon l'attractivité des différentes offres, en termes d'usage, d'accessibilité ou de confort, et celle de la tarification des services, le cellulaire peut apparaître comme la solution d'entrée idéale. En effet, aucun abonnement ne renchérit les petits volumes de communications. Les télécentres ou le prépayé participent de ce nouvel engouement de certaines populations. A ce titre, les télécentres permettent de répondre idéalement à la demande des multiples petits consommateurs en matière de communications. La modélisation de ces structures de marché fait apparaître le rôle considérable des télécentres. 20% des appels qui sont émis le sont depuis les télécentres. Si l'accès devenait universel, la demande de minutes des télécentres passerait à 40%. Le trafic serait multiplié par 5,4. Ceci prouve que la problématique de l'accès collectif participe du développement de ces territoires et du déploiement des réseaux de télécommunications.

¹¹ Ce programme vise à accélérer le déploiement des services Internet à large bande dans toute la province et plus précisément dans les régions rurales et éloignées. Le programme finance des organismes locaux et provinciaux en partenariat afin d'assurer l'interconnexion des installations par la dorsale de communication haute vitesse du *Réseau d'informations scientifiques du Québec (RISQ)*, afin de regrouper la demande et tirer profit de la capacité existante du réseau.

En Afrique, il y a un développement accéléré de ces structures. Leur implantation y est même favorisée par les pouvoirs publics. Il a été prouvé, en effet, que les cabines étaient d'un usage moins pertinent que les télécentres. Ces derniers offrent des services très appréciés et constituent un attrait pour de nombreux commerces locaux. Le niveau des prestations offertes par les télécentres est supérieur à celui de la plupart des cabines téléphoniques. Ces télécentres favorisent l'introduction de nouveaux services. Néanmoins, de nombreuses barrières subsistent. Elles concernent en particulier la disponibilité et la qualité des lignes. Ce premier point implique un déploiement optimal des réseaux. Le second pose la question de la sollicitation extrême des lignes de communications. L'une comme l'autre doivent être à la hauteur de la demande des populations. La deuxième barrière est celle du montant des dépôts de garantie. Les opérateurs ont conscience des risques que présentent ces télécentres. C'est pourquoi, il peut arriver que certains dépôts de garantie représentent un investissement de 750 EUR environ pour leurs opérateurs. La périodicité des facturations est bien plus rapprochée que celle à laquelle les lignes traditionnelles sont soumises. Le problème de la justification du prix plancher des télécentres se pose également. Les résultats économiques des télécentres sont significatifs et permettent que des emplois nouveaux soient régulièrement créés.

Sur le plan économique, ces télécentres présentent de très nombreux avantages. Les prix qui y sont pratiqués sont influencés par le coût du raccordement, les éventuelles rétrocessions de l'opérateur, une tarification au volume, la concurrence des cabines voisines ainsi que les effets accessoires sur l'activité. La fréquentation dépend du service qu'offrent le télécentre et l'opérateur. Elle dépend également du prix qui y est pratiqué, de la densité du parc de télécentres et du niveau de service annexe, notamment en matière de multimédia. L'accès à l'activité de ces espaces est favorisé par la politique de commercialisation de l'opérateur, le soutien commercial qu'il apporte au centre en termes de publicité et de signalétique, la disponibilité des lignes, le système de facturation et le montant des dépôts de garantie. Les télécentres produisent des recettes qui sont générées par deux éléments essentiels que sont le service de réception et les communications de départ. La Direction de ces structures doit logiquement honorer ses charges de loyers, de rémunération et de location des lignes téléphoniques. Il en résulte un bénéfice appréciable. Les télécentres constituent donc, sur le plan économique, un lieu de production de valeur.

Ils s'inscrivent donc dans une stratégie gagnante. En effet, ils permettent aux usagers d'accéder à des services auxquels ils n'auraient pas pu accéder autrement. Ils génèrent de très nombreuses créations d'emploi. Pour les opérateurs, les télécentres permettent de faire croître le réseau et de densifier le trafic. Ils offrent de nouvelles opportunités en termes de développement de nouveaux services sur le réseau. Ils présentent enfin de nombreux avantages en matière de trésorerie et de recouvrement. Pour les exploitants privés, les télécentres permettent d'établir un chiffre d'affaires supplémentaire à forte rentabilité. Une véritable gamme de télécentres s'est donc constituée. Il existe des télécentres de base et des télécentres destinés à une clientèle professionnelle, pendant que certains autres s'adressent à des familles. Pour l'Etat, les télécentres permettent de développer, de manière accélérée, l'accès universel aux services et offrent des retombées économiques importantes et appréciables. En définitive, les télécentres s'inscrivent dans une perspective favorable au profit du développement des pays qui favorisent leur implantation.

Cependant, de nombreuses questions réglementaires restent posées. La problématique de l'accès universel aux services pose la question du raccordement possible des télécentres sur tous les types de réseaux, qu'ils soient fixes ou mobiles. La question des obligations d'intérêt général dans les cahiers des charges est en suspens. La réservation de lignes spéciales dans toute extension de réseau et la prise en charge de la publicité et de l'annuaire par l'opérateur doivent être prévues. Enfin, des questions liées à l'interconnexion demeurent. Elles concernent notamment l'impact des réductions tarifaires sur la gestion de l'interconnexion.

Au **Sénégal**, le nombre des lignes de télécentres privés est évalué à 17 369 sur l'ensemble du territoire. 55% d'entre eux sont implantés à Dakar. Ces télécentres ont créé 26 000 emplois. Les télécentres représentent 8% du parc des lignes téléphoniques sénégalaises. Ils participent au chiffre d'affaires de la Sonatel, à hauteur de 31%. 7 000 télécentres ont adhéré à l'Union nationale des exploitants de télécentres du Sénégal (UNETTS). Cette structure collabore étroitement avec l'Autorité de régulation des télécommunications au développement du réseau des télécommunications sur le territoire national. Ces télécentres ont initialement axé leur offre sur la téléphonie fixe. Elle a été, par la suite, élargie à la téléphonie fixe sur GSM. Ces télécentres peuvent servir d'ossature pour le déploiement du service universel.

Néanmoins, le fonctionnement du marché constitué des télécentres ne peut s'appuyer sur les modèles traditionnels. Les micro-crédits constituent un réservoir d'expérience très appréciable. Dans le domaine de la banque, des systèmes se déploient, en effet, qui correspondent à des besoins spécifiques et qui fonctionnent selon des mécanismes particuliers.

Au **Venezuela**, des points d'accès collectifs fournissant des services d'information dans différents domaines (éducation, santé, commerce, tourisme, etc.) ont été mis en place pour améliorer la qualité de vie de plusieurs communautés rurales ou isolées.

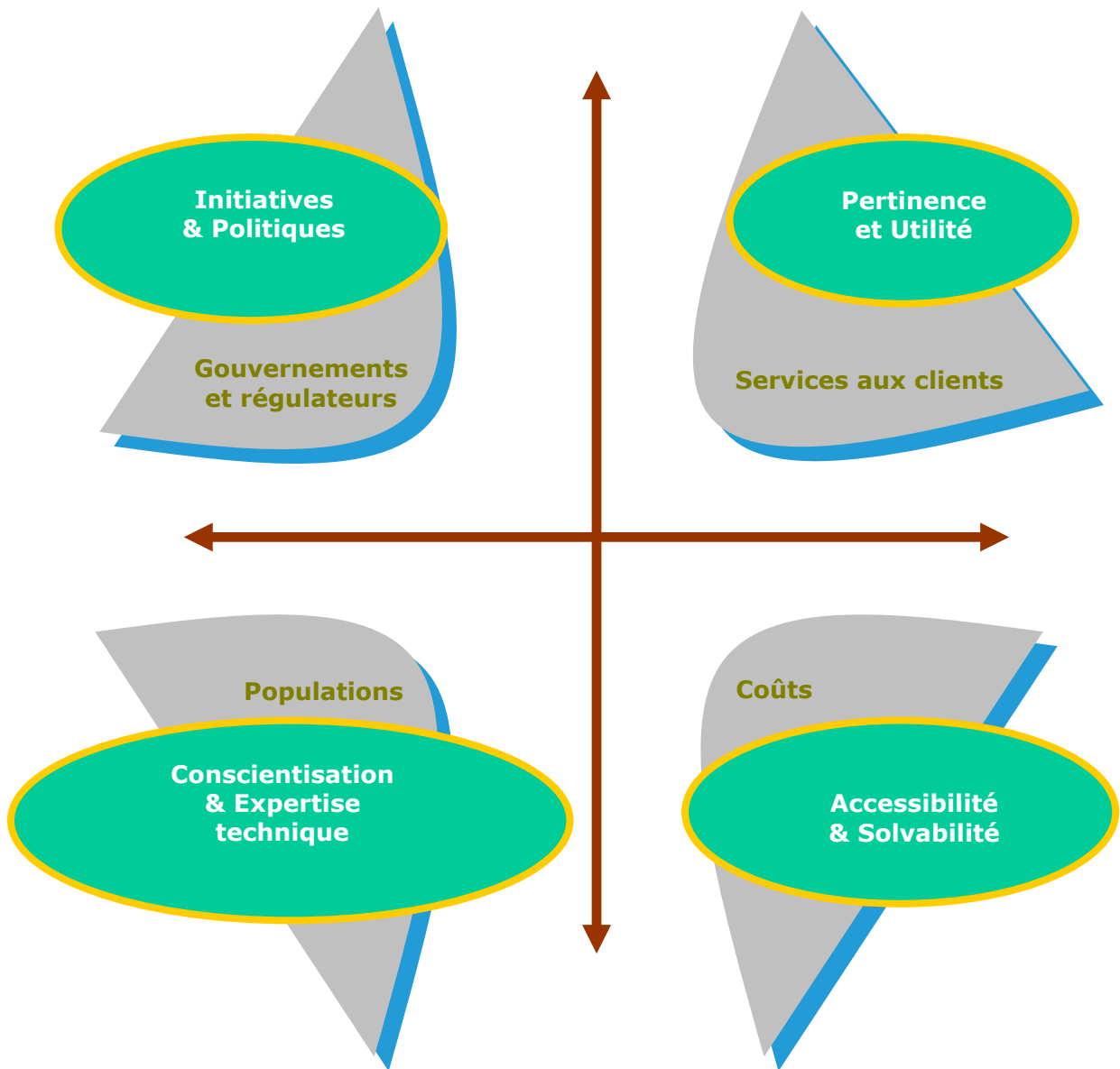
Pour mettre en œuvre le projet, un diagnostic socio-économique des communautés bénéficiaires a été réalisé au préalable pour connaître leurs principales caractéristiques, leurs problèmes et leurs besoins, ainsi que leurs ressources financières disponibles.

Un programme de sensibilisation a permis à la communauté de s'approprier le projet, d'en comprendre l'utilité et l'importance, et ainsi de mieux gérer le point d'accès collectif. Le projet a également cherché à responsabiliser la communauté en la chargeant de veiller au bon fonctionnement et au développement ultérieur du projet.

L'originalité du projet consiste aussi dans l'expression des problèmes des membres de la communauté et de leur résolution dans le contexte local, au moyen notamment des solutions que peut apporter l'utilisation du point d'accès collectif en matière de partage d'information et de transmission des connaissances.

Les différents points abordés dans cette partie sont illustrés par le schéma 4 ci-après.

Schéma 4 – Repères des facteurs clés de réussite des politiques d'universalité (D'après une présentation de J.-M. Blanchard [2002])



6 Conclusions

L'accès universel aux services de télécommunications est une véritable gageure dans tous les pays tant industrialisés qu'en développement. Il représente un enjeu politique et socio-économique majeur.

L'objectif premier du service universel ou de l'accès universel est de fournir à tous des services de télécommunications de base à des tarifs abordables. Cependant, un nombre croissant de pays réalisent que les politiques du service-accès universels devraient être formulées de manière souple et de manière à encourager la concurrence. Quelles que soient les politiques mises en œuvre pour élargir l'accès aux réseaux de télécommunications, les incitations en vue d'encourager un investissement continu allant de paire avec une croissance rapide et des innovations restent les principaux objectifs communs.

Si chaque Etat est libre de fixer ses propres modalités de financement et d'évaluation du coût du service-accès universels, cette mission est en pratique confiée au régulateur. L'intervention de ce dernier doit être juste et impartiale, et tenir compte des spécificités de chaque marché. C'est pourquoi le périmètre, le contenu et les obligations attachées au service-accès universels diffèrent d'un pays à l'autre.

L'environnement dynamique et en plein essor des télécommunications entraîne des changements dans la définition et l'approche du service et de l'accès universels. Les mécanismes utilisés par le passé pour financer et gérer les politiques de service et d'accès universels sont en train d'évoluer au regard des innovations technologiques, des besoins des consommateurs, et des situations de marché. Ce nouvel environnement requiert de nouvelles méthodes de gestion et de financement. Ce rapport a mis en évidence certaines d'entre elles.

La plupart des pays à l'étude ont des objectifs communs, mais les défis liés à la promotion du service et de l'accès universels varient d'un pays à l'autre. Que l'objectif soit l'accès universel ou le service universel, il est important de cerner des objectifs à court et à long terme, et de se donner des politiques et des réglementations qui rendront les services de télécommunications disponibles et abordables pour le grand nombre de personnes. A cette fin, le rapport a tenté de dégager des facteurs clés de réussite et des bonnes pratiques: la volonté politique et la réforme du secteur, les partenariats public-privé-société civile, l'implication des collectivités locales et des communautés rurales, et l'accès collectif aux services.

Il est essentiel de définir les principales étapes d'une politique de service et d'accès universels. En effet, pour être efficace, une stratégie de service et d'accès universels doit être revue et réajustée périodiquement à la lumière des évolutions sociales, commerciales et technologiques. Il incombe aux responsables politiques, au-delà de l'instauration de mesures de base dans le secteur telles que l'ouverture à la concurrence et la mise en place d'un organisme de régulation indépendant, de définir des objectifs politiques spécifiques et d'en surveiller l'application en procédant à intervalles réguliers aux examens et réajustements qui s'imposent.

Dans cette perspective, les principales étapes d'une politique de service et d'accès universels doivent être définies. Ces étapes sont la planification, la mise en œuvre, et l'évaluation. Il s'agit avant tout de définir la portée du service, de garantir un prix abordable, de trouver les opérateurs qui pourront assurer le service et l'accès universels, de calculer à la fois les coûts directs de la fourniture et ses avantages indirects, de choisir un mécanisme de financement et d'en assurer l'administration.

Les responsables politiques, les régulateurs et les opérateurs devront mettre en œuvre de nouvelles compétences ainsi que les moyens institutionnels nécessaires à l'élaboration d'une politique et d'une stratégie appropriées.

La mise en œuvre d'un cadre réglementaire incitatif favorise l'investissement. Les interventions régulières et efficaces en matière de réglementation doivent permettre la mise en œuvre d'une politique de service et d'accès universels. Elles auraient pour objet de supprimer les obstacles à l'efficacité du marché, de quantifier le déficit d'exploitation de l'accès universel et d'établir des conditions d'interconnexion appropriées et/ou des directives de répartition des recettes pertinentes.

La politique d'accès universel doit viser à rendre les services disponibles au plus grand nombre. Il convient donc de supprimer les obstacles entravant les investissements et le fonctionnement efficace du marché.

Il est nécessaire de donner aux responsables politiques et aux régulateurs les moyens «d'inciter» les opérateurs à devenir plus efficaces, afin que le service et l'accès universels puissent être proposés sur une échelle la plus large possible. Les régulateurs et les responsables politiques doivent faire en sorte également que de nouvelles technologies de réduction des coûts soient mises en œuvre.

Il est nécessaire d'encourager les initiatives innovantes en matière de financement et de gestion comme:

- l'autofinancement du développement des réseaux;
- la sensibilisation et la responsabilisation des communautés rurales dans l'appropriation des projets;
- les systèmes de contrats de franchise pour gérer les cabines téléphoniques publiques ou les télécentres privés;
- les fonds d'universalité financés par des contributions sur le chiffre d'affaires des opérateurs. En outre, le fonds doit être administré par un organisme indépendant, chargé de percevoir les contributions des opérateurs ou des fournisseurs de services jugés aptes à contribuer au coût net des obligations de service universel dans l'Etat concerné.

Annexe A

Lignes directrices

L'étude des facteurs de réussite des différentes expériences nationales en matière de service et d'accès universels a conduit le groupe du rapporteur de la question 7/1-1 de l'UIT-D à proposer les lignes directrices suivantes, reprises comme contribution à la première phase du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI):

- définir les besoins et les droits des consommateurs pour stimuler les usages;
- définir les principales étapes d'une politique de service-accès universels;
- mettre en œuvre un cadre incitatif pour l'investissement;
- innover en matière de financement et de gestion.

Définir les besoins et les droits des consommateurs afin de stimuler les usages

En 1996, Pekka Tarjanne, alors Secrétaire général de l'UIT, a lancé un projet, commun à plusieurs organisations des Nations Unies, en faveur du droit à l'accès à la communication dans le but de fournir au plus grand nombre un accès aux services de télécommunication de base et d'information. La motivation était analogue à celle du rapport Maitland, à savoir, résoudre les problèmes d'accès aux ressources, et d'inégalité d'accès aux TIC pour réduire la pauvreté en matière d'information des pays en développement (UIT[2002]).

En ce sens, le concept de service et d'accès universels est à la fois un *droit à être servi* et un *droit à servir*. Les politiques de service et d'accès universels requièrent ainsi les actions suivantes:

- Définir les besoins et les droits des consommateurs en termes de fourniture de services, d'information et de transparence. Les consommateurs devraient pouvoir définir les services dont ils ont besoin et qui leur sont accessibles au plan financier¹².
- Elaborer des procédures efficaces pour le règlement des différends opposant, d'un côté, les utilisateurs et de l'autre, les opérateurs fournissant des services de communications accessibles au public.
- Rédiger une charte des droits des utilisateurs qui prévoirait que les autorités réglementaires nationales consultent des associations d'utilisateurs et de consommateurs avant de prendre certaines mesures. L'élaboration de cette charte pourrait être incluse comme l'un des objectifs du Plan d'action du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI).
- Privilégier les voies contractuelles en s'assurant que les consommateurs bénéficient d'un niveau minimum de sécurité juridique dans leurs relations avec leur opérateur. Les contrats devraient spécifier les conditions et la qualité du service, les modalités de résiliation et de cessation du service, les mesures de compensation et le mode de règlement des litiges.

¹² Ce point est particulièrement important dans le cas des télécentres. L'expérience acquise à ce jour indique clairement que l'engagement des utilisateurs sur ces questions est une condition absolue du succès et de la viabilité à long terme de telles installations (TEMIC[2002]).

Définir les principales étapes d'une politique de service et d'accès universels

Pour être efficace, une stratégie de service et d'accès universels doit être revue et réajustée périodiquement à la lumière des évolutions sociales, commerciales et technologiques. Il incombe aux responsables politiques, au-delà de l'instauration de mesures de base dans le secteur telles que l'ouverture à la concurrence et la mise en place d'un organisme de régulation indépendant, de définir des objectifs politiques spécifiques et d'en surveiller l'application en procédant à intervalles réguliers aux examens et réajustements qui s'imposent.

Dans cette perspective, il est essentiel de définir les principales étapes d'une politique de service et d'accès universels. Ces étapes sont la planification, la mise en œuvre, et l'évaluation. Il s'agit avant tout de définir la portée du service, de garantir un prix abordable, de trouver les opérateurs qui pourront assurer le service et l'accès universels, de calculer à la fois les coûts directs de la fourniture et ses avantages indirects, de choisir un mécanisme de financement et d'en assurer l'administration.

Les responsables politiques, les régulateurs et les opérateurs devront mettre en œuvre de nouvelles compétences ainsi que les moyens institutionnels nécessaires à l'élaboration d'une politique et d'une stratégie appropriées.

Mettre en œuvre un cadre incitatif pour l'investissement

Les interventions régulières et efficaces en matière de réglementation doivent permettre la mise en œuvre d'une politique de service et d'accès universels. Elles auraient pour objet de supprimer les obstacles à l'efficacité du marché, de quantifier le déficit d'exploitation de l'accès universel et d'établir des conditions d'interconnexion appropriées et/ou des directives de répartition des recettes pertinentes.

La politique d'accès universel doit viser à rendre les services disponibles au plus grand nombre. Il convient donc de supprimer les obstacles entravant les investissements et le fonctionnement efficace du marché.

Il serait nécessaire que les responsables politiques et les régulateurs mettent en œuvre les moyens «d'inciter» les opérateurs à devenir plus efficaces, afin que le service et l'accès universels puissent être proposés sur une échelle la plus large possible. Les régulateurs et les responsables politiques doivent faire en sorte également que de nouvelles technologies de réduction des coûts soient mises en œuvre.

Innover en matière de financement et de gestion

Il est nécessaire d'encourager les initiatives innovantes en matière de financement et de gestion comme:

- l'autofinancement du développement des réseaux;
- la sensibilisation et la responsabilisation des communautés rurales dans l'appropriation des projets;
- les systèmes de contrats de franchise pour gérer les cabines téléphoniques publiques ou les télécentres privés;
- les fonds d'universalité financés par des contributions sur le chiffre d'affaires des opérateurs. En outre, le fonds doit être administré par un organisme indépendant, chargé de percevoir les contributions des opérateurs ou des fournisseurs de services jugés aptes à contribuer au coût net des obligations de service universel dans l'Etat concerné.

Annexe B

Calendrier des travaux du Groupe de Rapporteur

Echéancier 2002/2005	Tâches/Résultats
Septembre 2002	Début des travaux et définition du mandat du Groupe du Rapporteur
Décembre 2002	Recueil des informations
	Recueil des contributions
17 mars 2003	Réunion du Groupe du Rapporteur à Genève
Septembre 2003	Réunion de la Commission d'études 1
	Approbation du projet de rapport annuel 2002/2003
Décembre 2003	Proposition d'un projet de formation
	Contribution au Sommet mondial sur la société de l'information
Janvier 2004	Recueil des informations
	Recueil des contributions
1 ^{er} et 2 avril 2004	Réunion du Groupe du Rapporteur à Genève
29 et 30 avril 2004	Contribution au séminaire FRATEL de formation sur le service et l'accès universels à Paris (cf. annexe)
Septembre 2004	Réunion de la Commission d'études 1
	Approbation du projet de rapport annuel 2003/2004
9 décembre 2004	Contribution au Colloque mondial des régulateurs
Janvier 2005	Recueil des informations
	Recueil des contributions
21 et 22 mars 2005	Réunion du Groupe du Rapporteur à Genève
Septembre 2005	Réunion de la Commission d'études 1
	Approbation du projet de rapport final
	Approbation d'un nouveau projet de définition pour la Question 7-1/1
Décembre 2005	Présentation et approbation de la Question révisée au GCDT
Mars 2006	Présentation de la Question révisée à la CMDT-06

Annexe C

Programme du séminaire sur le service et l'accès universels

Paris, les 29 et 30 avril 2004

(tous les documents de présentation du séminaire sont disponibles en téléchargement sur le site de FRATEL: <http://www.fratel.org>)

Jeudi 29 avril 2004

Matin

Table ronde n° 1: Problématique du service et de l'accès universels

Cette table ronde introductive vise à faire échanger les régulateurs sur les objectifs, les stratégies, et les défis qu'ils rencontrent dans la définition des besoins, des usages, et des services.

Introduction et animation: **Pr. Dominique Roux**, Vice-président de FRATEL.

Thèmes: Evolution et diversité des objectifs, stratégies et défis face aux besoins, usages et services.

Dr. Mohamed Ould Dié, Directeur général de l'Agence de promotion de l'accès universel aux services, Mauritanie.

M. Oscar Manikunda Musata, Directeur du Service économie et concurrence de l'Autorité de régulation de la poste et des télécommunications, République démocratique du Congo.

M. Malick F. M. Gueye, Directeur général de l'Agence de régulation des télécommunications, Sénégal.

M. Armin Blum, Chef de section Réseaux fixes et service universel de l'Office fédéral de la communication, Suisse.

M. Laurent Gille, Responsable du Département économie gestion, sciences humaines de l'ENST-Paris.

Echanges sur la définition et les objectifs du service et de l'accès universels animés par le Pr. Dominique Roux.

Après-midi

Table ronde n°2: Financement du coût des services d'accès universels

Cette table ronde a pour objectif de mettre en évidence les avantages et les inconvénients des méthodes de financement (fonds d'universalité, taxes, etc.), en s'appuyant sur les témoignages de régulateurs.

Introduction et animation: **M. Marc Bourreau**, enseignant-chercheur en économie et gestion à l'ENST-Paris.

Thème: Comparaison des méthodes de financement utilisées.

M. Moctar Traore, Expert du Comité de régulation des télécommunications, Mali.

M. Younous Mahmoud, Directeur administratif et financier de l'Office tchadien de régulation des télécommunications.

M. Longin Rakotoarivelo, Directeur des réseaux et services de l'Office malagasy d'études et de régulation des télécommunications, Madagascar.

M. Sidi Mohammed Drissi Melyani, Chef de la Division du service universel, Direction des opérateurs de l'Agence nationale de réglementation des télécommunications, Maroc.

Echanges sur les avantages et les inconvénients de chaque méthode animés par M. Marc Bourreau.

Vendredi 30 avril 2004

Matin

Table ronde n° 3: Modalités de calcul du coût des services d'accès universels

Cette table ronde fait suite à la table ronde n° 2. Elle vise à analyser les coûts de réseau et leurs modalités de calcul en vue de la mise en œuvre du service et de l'accès universels.

Introduction et animation: M. Laurent Benzoni, Professeur à l'Université Paris II et fondateur de TERA Consultants.

Thème: les méthodes d'analyse des coûts utilisées.

Mme Cristina Niculae, Conseiller à l'Autorité nationale de réglementation des télécommunications, Roumanie.

Mme Marie-Eve Bondroit, Conseiller économiste à l'Institut belge des services postaux et des télécommunications.

M. Laurent Benzoni: les modalités de calcul.

Après-midi

Table ronde n°4: Diversité des expériences et nouveaux défis

Cette table ronde vise à mettre en perspective les expériences francophones par rapport à d'autres expériences réussies ou défis mis en évidence d'une part par la Commission européenne, notamment à propos de l'élargissement de l'Union européenne, et d'autre part, par les travaux de l'UIT.

Introduction et animation: M. Jean-François Soupizet, Chef adjoint de l'unité aspects internationaux, Direction générale Société de l'information, Commission européenne.

Mme Audrey Baudrier, Rapporteur sur la question du service-accès universels, Commission d'études 1 de l'UIT-D.

M. Honoré Vignon, Chef de l'Unité accès universel et communications rurales, Union internationale des télécommunications.

Echanges sur les expériences et les nouveaux défis, animés par M. Jean-François Soupizet.

Références

- Banque Mondiale, *Manuel sur la réglementation des télécommunications*, Module 6 «Service universel», Hank Intven, McCarthy Tétrault, InfoDev, 2000.
- BIPE, *Quels schémas réglementaires pour les pays africains à bas revenus?*, étude réalisée pour la Commission européenne, 2000.
- BLANCHARD J.-M. [2002], *Accès universel aux services de communication: une société de l'information au service du développement*, 3^e Forum sur la réglementation des télécommunications en Afrique, Union internationale des télécommunications, Ouagadougou, Burkina Faso.
- BOURGUIGNON H., FERRANDO J. [2004], *Effets concurrentiels d'une obligation de service universel asymétrique*, Séminaire Claude FOURGEAUD, Direction de la prévision et de l'analyse économique, Ministère français de l'économie, des finances et de l'industrie.
- CURIEN N., DUPUY [1996], *Réseaux de communications: marchés et territoires*, Presses de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, p. 175.
- FRATEL [2004], *Compte-rendu du séminaire sur le service et l'accès universels organisé par le Réseau francophone de la régulation des télécommunications (FRATEL)*, Paris (29 et 30 avril 2004).
- TEMIC, Document 71-F «Accès universel et rentabilité», contribution aux travaux de la Conférence mondiale de développement des télécommunications (CMDT-02), 2002.
- UIT [1998], *Rapport sur le développement mondial des télécommunications, accès universel*, «indicateurs des télécommunications mondiales».
- UIT [2001], *Rapport final du Groupe du Rapporteur de la Question 7-1/1 à l'issue de la deuxième période d'études*.
- UIT [2001], *Base de données sur la réglementation des télécommunications dans le monde*.
- UIT [2002], *Rapport sur le développement des télécommunications dans le monde*.
- UIT [2002], *Towards Universal Access, Strategies Approaches in Four Developing Countries*.
- UIT [2003], *Colloque mondial des régulateurs – Lignes directrices concernant les meilleures pratiques de réglementation pour l'accès universel*.
- http://www.itu.int/itu-d/treg/Events/Seminars/2003/GSR/Documents/BestPractices_E_31.pdf
- http://www.itu.int/itu-d/treg/Events/Seminars/2003/GSR/Documents/BestPractices_F_31.pdf
- http://www.itu.int/itu-d/treg/Events/Seminars/2003/GSR/Documents/BestPractices_S_31.pdf
- UIT [2003], *Tendances des réformes dans les télécommunications 2003 – Promouvoir l'accès universel aux TIC – Outils pratiques pour les régulateurs*.
- <http://www.itu.int/publications/docs/trends2003.html>

Imprimé en Suisse
Genève, 2006

Crédits de photos: Photothèque UIT