

UNE RÉGLEMENTATION EFFICACE ÉTUDE DE CAS: LE BRÉSIL 2001



Union internationale des télécommunications



Agência Nacional de Telecomunicações do Brasil (Anatel)

Une réglementation efficace

Etude de cas: Le Brésil



Union internationale des télécommunications

La présente étude de cas a été faite par Doreen Bogdan-Martin, chargée des questions de réglementation à l'UIT/BDT et Mindel De La Torre, Président du Telecommunications Management Group, Inc.

Il s'agit d'un rapport fondé sur des études réalisées sur le terrain à Rio de Janeiro, Brasília et São Paulo du 16 au 20 avril 2001 ainsi que sur un certain nombre de rapports et d'articles mentionnés dans les renvois. La liste des personnes et des organisations contactées pendant cette étude sur le terrain fait l'objet de l'Annexe C.

Les auteurs souhaitent remercier chaleureusement, pour leur précieuse assistance, le personnel de l'Agência Nacional de Telecomunicações do Brasil (Anatel) et plus particulièrement José Leite Pereira Filho, Conseiller, et Pedro Paulo M. P. da Cunha, Conseiller, qui les ont aidés dans l'organisation des interviews et la collecte des informations nécessaires. Sans leur aide, un tel rapport n'aurait pas pu être établi. Les remerciements des auteurs s'adressent également au bureau régional de l'UIT pour la Région Amériques, dont la collaboration a été très appréciée.

Les points de vue exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'UIT, de ses membres ou du Gouvernement de la République fédérative du Brésil.

La présente étude de cas fait partie d'une série de cinq études menées par l'UIT sur le thème de la «Réglementation efficace». Pour de plus amples informations, consulter le site web de l'Unité de la réforme sectorielle du BDT: <http://www.itu.int/ITU-D/treg/>.

© 2001 UIT

Union internationale des télécommunications

Place des Nations

CH-1211 Genève, Suisse

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
1 Introduction: objet de l'étude de cas	1
2 Informations générales sur le pays	3
2.1 Présentation générale	3
2.2 Démographie.....	3
2.3 Economie	3
2.4 Développement des ressources humaines, éducation, santé	4
2.5 La donne politique	6
3 Réforme du secteur des télécommunications	7
3.1 Législation et réglementation.....	7
3.2 Engagements OMC.....	8
3.3 Répartition du capital des opérateurs	10
3.4 Plans de libéralisation futurs	10
3.5 Convergence.....	11
4 Structure du marché et croissance du secteur des communications	12
4.1 Services fixes	12
4.2 Mobile.....	14
4.2.1 Bande A et bande B – Service cellulaire mobile	14
4.2.2 Bandes C-E – Service mobile personnel.....	17
4.2.3 Services à prépaiement	18
4.3 Internet	18
4.4 Télévision par câble	20
5 Structure institutionnelle	21
5.1 Législation portant création de l'instance de réglementation	21
5.2 Mandat/Mission	21
5.3 Indépendance structurelle.....	22
5.3.1 Responsabilités et obligations de notification.....	22
5.3.2 Fonctions	24
5.4 Financement et budget	24
5.5 Pouvoir de passation des marchés.....	26
6 Organisation d'Anatel.....	27
6.1 Le Conseil d'administration	27
6.1.1 Nomination et remplacement des Conseillers	27
6.1.2 Qualifications requises.....	27
6.1.3 Fonctions du Président du Conseil d'administration.....	28
6.1.4 Fonctions du Conseil d'administration.....	29
6.2 Conseil consultatif.....	29
6.3 Comités stratégiques	29
6.4 Ombudsman	29
6.5 Surintendant exécutif	30
6.6 Surintendances	30
6.7 Bureaux faisant un rapport au Président d'Anatel.....	31

	<i>Page</i>	
6.8	Personnel.....	32
6.8.1	Profil du personnel.....	33
6.8.2	Salaires.....	33
6.8.3	Formation.....	33
6.8.4	Sous-traitance/besoins.....	33
7	Intérêts et protection des consommateurs.....	33
8	Pouvoirs réglementaires généraux.....	37
8.1	Fonction de réglementation.....	37
8.2	Arbitrage et règlement des différends.....	37
8.3	Pouvoir d'inspection.....	38
9	Octroi de licences.....	39
10	Interconnexion.....	40
11	Service universel.....	41
11.1	PGMU.....	42
11.2	Fonds.....	43
11.3	FUNTEL.....	44
12	Qualité de service.....	44
13	Gestion des ressources limitées.....	44
13.1	Gestion du spectre.....	44
13.2	Numérotage.....	45
14	Services par satellite.....	45
15	Certification des équipements.....	46
16	Relations avec l'industrie.....	46
16.1	Transparence et disponibilité des informations et des décisions.....	46
16.2	Informations que l'industrie doit fournir au régulateur.....	46
17	Participation aux travaux des organisations internationales.....	46
18	Meilleures pratiques.....	48
18.1	Continuité, stabilité et flexibilité des conseillers d'Anatel.....	48
18.2	Le consommateur, premier client du régulateur.....	48
18.3	Donner la priorité aux questions importantes.....	48
18.4	Elaborer une stratégie pour faire progresser le développement des réseaux ainsi que le service universel/l'accès universel.....	48
18.5	Transparence.....	49
18.6	Adoption de mécanismes novateurs dans le domaine de la passation des marchés et de la sous-traitance.....	49
18.7	Mise en place de mécanismes d'inspection efficaces.....	49
18.8	Engagement vis-à-vis de la qualité – Certificat ISO 9001.....	49
18.9	Rendre les tarifs abordables pour les consommateurs.....	49
19	Problèmes.....	50
20	Conclusion.....	51
	Annexe A – Abréviations et sigles.....	53
	Annexe B – Fournisseurs de services de télécommunication bénéficiant d'une licence au Brésil.....	55
	Annexe C – Organisations rencontrées.....	56

	<i>Page</i>
Figures	
Figure 1 – Carte du Brésil.....	3
Figure 2 – Les cinq phases principales de la libéralisation du secteur des télécommunications au Brésil	9
Figure 3 – Opérateurs des systèmes fixes.....	13
Figure 4 – Croissance des infrastructures: Lignes d'accès installées (fixes) 1994-2000, estimations 2001-2005	13
Figure 5 – Opérateurs mobiles bande A	15
Figure 6 – Opérateurs mobiles bande B.....	16
Figure 7 – Croissance des infrastructures: Lignes d'accès installés (mobiles) 1994-2000, estimation 2001-2005.....	16
Figure 8 – Le réseau dorsal Internet brésilien.....	20
Figure 9 – Structure actuelle d'Anatel	28
Figure 10 – Tout ce que fait Anatel est disponible sur son site web! (http://www.antel.gov.br) .	35
 Tableaux	
Tableau 1 – Indicateurs.....	5
Tableau 2 – Répartitions des responsabilités entre l'instance de réglementation et le Ministère	23
Tableau 3 – Programme général des objectifs d'universalisation (PGMU).....	42
Tableau 4 – Les 12 commissions brésiliennes permanentes des communications et les 4 commissions temporaires.....	47
 Boxes	
Encadré 1 – Le dialogue se poursuit: ordre et progrès dans les télécommunications du Brésil	36

1 Introduction: objet de l'étude de cas

La réforme du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) a de profondes répercussions à l'échelle des réglementations et des institutions, et l'un des changements les plus frappants et la multiplication des instances de réglementation des TIC. Au milieu de l'année 2001, on dénombrait 106 instances de ce type, dont les activités étaient séparées de celles des fournisseurs de services de télécommunication¹. On prévoit que 14 instances de réglementation additionnelles seront créées d'ici la fin de l'année en cours. Bon nombre de ces organismes n'ont que 5 années d'existence. Ce phénomène révèle une approche radicalement différente de la réglementation économique à l'échelle nationale en général, et de la réglementation du secteur des communications plus précisément.

Toutefois, s'il est simple, à l'échelle d'une nation, de prendre la décision politique portant création d'une instance de réglementation indépendante, il est beaucoup plus difficile de trouver les moyens de conférer à un tel organisme une autonomie véritable et effective. En matière d'instances de réglementation, il n'y a pas de génération spontanée: la création d'un organisme de réglementation procède inévitablement de la conjonction d'un certain nombre de conditions politiques, sociales, juridiques et économiques préexistantes dans le pays considéré. Et ces conditions ne sont pas des conditions statiques: les approches et les politiques réglementaires évoluent, et les organismes évoluent avec elles. Au niveau des pouvoirs publics, les décideurs ne disposent d'aucun manuel décrivant dans ses moindres détails le processus de création d'une instance de réglementation indépendante permettant d'atteindre les objectifs de la nation. Et lorsqu'ils sont désignés et prennent leurs fonctions, les responsables de la réglementation ne peuvent s'appuyer sur aucun schéma – et souvent ne peuvent se référer à aucun précédent au niveau national – sur la marche à suivre. Et pourtant, les moyens adoptés par tel ou tel pays pour créer, structurer et activer un organisme national de réglementation représentent l'un des facteurs déterminants du succès de la réforme

¹ Base de données sur la réglementation des télécommunications dans le monde, 2001.

engagée. Ainsi, on observe que, dans les organismes de réglementation de création récente, les responsables s'efforcent de plus en plus d'obtenir des modèles et de s'informer sur les meilleures pratiques pour orienter leur action.

Recevant un nombre croissant de demandes d'informations et de directives ou de recommandations sur les meilleures pratiques à suivre dans la mise en place d'un organisme de réglementation indépendant et efficace, l'Unité de la réforme sectorielle (SRU) du Bureau de développement des télécommunications (BDT) de l'UIT a entrepris de mener une série d'études de cas sur le thème de l'indépendance et de l'efficacité dans le domaine de la réglementation.

Le Brésil est l'un des cinq pays retenus pour les études de cas devant être effectuées en 2001, et la SRU a porté son choix sur ce pays pour un certain nombre de raisons déterminantes². En effet, le Brésil a réussi à promulguer une législation complète portant création d'un organisme de réglementation et privatisant les différents opérateurs, et la concurrence, dans un régime de duopole, a été introduite en un peu plus de deux ans. L'industrie, ainsi qu'un grand nombre d'organismes de réglementation du monde entier, reconnaissent que l'organisme de réglementation de ce pays est l'un des plus transparents et l'un des plus indépendants du monde.

Le modèle du secteur des télécommunications du Brésil d'aujourd'hui repose sur trois piliers, en quelque sorte, qui sont la concurrence, l'universalisation et la qualité. La construction de ce modèle a été amorcée avec l'adoption de la loi minimale de 1996, portant libéralisation des services mobiles. En 1997, la loi générale sur les télécommunications (ci-après dénommée «loi sur les télécommunications») a ensuite porté création de l'Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), tout en définissant diverses directives pour la privatisation du fournisseur en situation de monopole, Telebrás.

² Les quatre autres pays retenus pour ces études de cas sont le Botswana, le Maroc, le Pérou et Singapour. Ces études de cas seront publiées sur le site web de l'UIT et plus précisément sur la page «treg» (www.itu.int/ITU-D-TREG). Les éléments d'information rassemblés dans ces études de cas seront par ailleurs repris dans la prochaine édition du rapport annuel intitulé «Tendances des réformes dans les télécommunications», qui mettra l'accent sur l'indépendance et l'efficacité des organismes de réglementation.

Cette loi a donc effectivement mis fin au rôle des pouvoirs publics dans la fourniture des services de télécommunication, l'Etat, de fournisseur, devenant instance de réglementation. Telebrás a alors été subdivisée en douze holdings séparés.

En 1998, l'Etat a cédé 100% de ses intérêts à Telebrás. Immédiatement après la privatisation, Anatel a résolument entrepris de créer les bases de la concurrence dans plusieurs secteurs du marché, subdivisant le pays en un certain nombre de régions d'exploitation. Au cours des 18 mois qui ont suivi la privatisation, l'instance de réglementation a réussi à instituer dans chaque région d'exploitation du pays un régime de concurrence duopolistique (systèmes fixes, systèmes cellulaires). A l'heure actuelle, tous les opérateurs de système fixe ont dans leur région un concurrent, et chaque région comporte par ailleurs deux opérateurs de système cellulaire qui se font également concurrence. Le marché sera totalement ouvert à la concurrence d'ici 2002. Dans le domaine du mobile, des enchères publiques ont eu lieu cette année (bandes C, D et E) en vue de l'introduction des communications mobiles personnelles.

Avant la création d'Anatel, le Ministère des communications du Brésil (MINICOM) était l'instance nationale chargée de réglementer la totalité des services de télécommunication du pays. Dès sa création (quatrième trimestre de 1997), Anatel a assumé le rôle de réglementation du MINICOM (à l'exception du domaine de la radiodiffusion). Anatel disposait du statut d'administration nationale indépendante, jouissant de l'autonomie financière, laquelle a été à la fois un facteur d'excellente réactivité vis-à-vis des demandes du secteur et un élément renforçant la confiance des investisseurs pour ce qui est de la transparence et de l'équité de la démarche réglementaire au Brésil.

Depuis la privatisation et l'introduction du régime de concurrence duopolistique, la croissance du marché a été spectaculaire. La télé-densité est passée de 13 à près de 28 lignes pour cent habitants à la fin de l'an 2000³. La baisse des redevances de mise en service a été tout aussi impressionnante: 3546 USD en 1990,

28 USD en 2000! Le développement du service cellulaire mobile s'est chiffré à 340% au cours de la période 1994-2000. Selon les prévisions, le pays comptera, en 2005, 58 millions de lignes fixes et 58 millions d'abonnés au cellulaire, sur une population totale proche de 170 millions d'habitants.

La présente étude de cas décrit la procédure adoptée par le Brésil pour mettre en place son instance de réglementation, et comment les relations entre cette instance et les autres institutions et les divers opérateurs du marché sont intervenues dans son efficacité globale.

Les auteurs expliquent comment Anatel, sur la base des objectifs de réglementation et de développement fixés par les pouvoirs publics, a pu appliquer les divers principes régissant le suivi des activités entre les services administratifs ainsi que les questions d'indépendance, de transparence, de recrutement de personnel et de financement qui sont autant de problèmes communs pour toutes les nouvelles instances de réglementation. Ils évaluent par ailleurs le succès obtenu par Anatel, par référence à son efficacité dans l'application des trois principes fondamentaux du modèle brésilien: concurrence, service/accès universel (dénommé «universalisation» au Brésil) et qualité.

Ce rapport a donc pour objet de proposer en matière de meilleures pratiques des directives susceptibles d'aider les instances de réglementation et les décideurs des autres pays à parvenir à leurs propres objectifs.

Structuré en vingt sections, il traite successivement, après une présentation générale de la démographie et de l'économie du pays, du processus de réforme, du rôle et du statut d'Anatel dans la structure institutionnelle de l'administration centrale, des fondements juridiques et statutaires d'Anatel et des lois et règlements qui régissent son exploitation, de la structure et de l'organisation interne d'Anatel, questions de personnel comprises, et des fonctions de cet organisme, relativement au reste du secteur. Pour conclure, ses auteurs cernent les problèmes qu'il s'agira de régler à l'avenir et donnent quelques exemples des meilleures pratiques adoptées par l'Agence nationale.

³ Ces chiffres correspondent au nombre d'accès «installés», alors que les statistiques du Tableau 1 correspondent au nombre d'accès »installés et utilisés».

Cette étude de cas fait fond sur des recherches effectuées sur le terrain à Rio de Janeiro, Brasília et São Paulo du 16 au 20 avril 2001. La liste des organisations contactées fait l'objet de l'Annexe C.

2 Informations générales sur le pays

2.1 Présentation générale

Le Brésil se situe au cinquième rang mondial en superficie, après la Russie, la Chine, le Canada et les Etats-Unis. Sa population, proche de 170 millions d'habitants, le place au sixième rang. Ce pays, seule nation de langue portugaise de l'hémisphère occidental, présente de loin la plus forte économie d'Amérique latine, avec un PIB de 1089 milliards USD en l'an 2000.

Au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, le Brésil a acquis sur la scène mondiale un poids économique considérable, et cette nation, qui fait figure à l'échelle régionale de leader politique, constitue un important pôle d'attraction pour les investissements étrangers directs. A l'évidence, le Brésil est aujourd'hui l'un des principaux marchés émergents du monde.

Figure 1 – Carte du Brésil



Source: <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/br.html>

2.2 Démographie

Le Brésil est un pays très diversifié, dont la population a ses origines aussi bien dans le continent américain qu'en Europe, en Afrique et en Asie. Plus précisément, cette population comprend quatre grands groupes: les Portugais, qui ont colonisé le pays au XVI^e siècle; les Africains; un certain nombre de colons d'origines diverses – Europe, Moyen-Orient et Asie – qui se sont implantés dans le pays depuis le milieu du XIX^e siècle; enfin, les populations indigènes relevant des groupes linguistiques Tupi et Guarani. Les mariages croisés entre les Portugais et les indigènes étaient chose commune. Alors que les Portugais ont constitué initialement l'essentiel de l'apport ethnique européen, un certain nombre de vagues d'immigration ultérieures sont à l'origine de la diversité ethnique et culturelle du pays.

Depuis le milieu du XX^e siècle, l'urbanisation a été le principal moteur de l'évolution du paysage brésilien. En fait, en 1991, 75% de la population vivait en milieu urbain. Cette urbanisation a eu pour effet de concentrer la majorité de la population dans les zones industrialisées du littoral atlantique, c'est-à-dire dans les Etats du sud-est et du nord-est du pays où l'on trouve les mégalo-poles de São Paulo et de Rio de Janeiro, ainsi que dans les grandes villes du nord est (Salvador [Bahia] et Recife).

Le Brésil est connu pour ses disparités régionales, avec au sud des Etats tels que São Paulo, Rio de Janeiro et Espírito Santo, plus industrialisés et plus riches que les Etats du nord-est et de l'intérieur tels que Bahia, Rio Grande do Norte et Amazonas, plus pauvres. En conséquence, l'exode des populations des régions du nord-est et de l'intérieur, plus pauvres, vers les Etats du sud-est est important depuis 1970. Toutefois, les pouvoirs publics ont récemment signalé que les mouvements de population se sont réorientés vers les régions du centre et du nord, moins peuplées.

2.3 Economie

Le Brésil compte pour environ la moitié de la population, des territoires et de l'économie de l'Amérique du Sud. Ce pays dispose d'un important potentiel agricole – produits de la foresterie, cacao, canne à sucre, café, soja, jus d'orange, tabac, fruits et noix tropicales.

L'agriculture brésilienne est très diversifiée, et le pays est pour l'essentiel autonome sur le plan alimentaire. L'agriculture compte pour 8% du PIB national et emploie environ un quart de la main-d'œuvre dans plus de 6 millions d'entreprises agricoles. L'élevage est une activité importante dans de nombreuses parties du pays, et l'on observe une rapide croissance dans les sous-secteurs de l'élevage des volailles et des porcs et de l'industrie laitière, en raison de l'évolution des goûts des consommateurs. Le Brésil est exportateur net de produits agricoles et de produits alimentaires, lesquels comptent pour environ 35% des exportations nationales.

L'année 1999 a été une importante période de transition pour le Brésil. Malgré une certaine intensification de l'action législative, le Brésil a adopté un plan de stabilisation budgétaire de trois ans et signé avec le FMI un accord d'assistance financière pour le dernier trimestre de 1998. En janvier 1999, le Brésil a soudainement adopté un régime de taux de change flottant suite à des fuites de capitaux importantes. En conséquence, la monnaie nationale a chuté de presque 60% par rapport au dollar en 1999. Mais, en dépit de sombres prédictions de croissance négative et d'inflation à deux chiffres, l'inflation a été contenue dans des valeurs à un chiffre et la croissance a été régulièrement positive.

Suite à la dévaluation de la monnaie et à la persistance du fléchissement économique, les importations ont chuté en 1999, mais elles se sont accrues de plus de 11% au cours des cinq premiers mois de l'an 2000 en raison de l'augmentation de la demande interne et d'une expansion des exportations qui se chiffre à 17%. Il s'agissait d'une – modeste – amélioration par rapport à une croissance essentiellement plate en 1998, mais ce résultat était considérablement plus positif que les prédictions initiales, qui annonçaient une contraction au cours de l'année 2000. Sur une base cumulative, le PIB s'est accru de 3,1% au cours du premier trimestre de l'an 2000, sous l'effet d'une expansion de près de 6% dans le secteur industriel où l'on avait observé une contraction de 1,7% en 1999⁴. Sur le plan sectoriel, l'agriculture s'est placée au premier rang avec une expansion de 9,5%, malgré un recul de 0,8% au premier trimestre de

l'an 2000. La production du secteur des services s'est améliorée de 1,3% en 1999⁵. Cette progression s'est même affirmée au premier trimestre de l'an 2000 (2,4%). Dans le secteur des services, c'est le sous-secteur des communications qui a donné les meilleurs résultats, de loin, avec une expansion de 8,6%. L'activité manufacturière a fléchi de 1,3%, la construction de 3,7%. En revanche, le commerce a progressé de 0,6%, et les transports de 0,9%⁶.

2.4 Développement des ressources humaines, éducation, santé

Au Brésil, on observe une importante disparité entre les régions relativement riches et les régions les plus pauvres. Les neuf Etats de la partie nord-est du pays tendent à être beaucoup plus pauvres que les Etats du sud, 33% de la population se situant au-dessous du seuil de pauvreté dans les premiers contre 11% dans les seconds. L'Etat de São Paulo, le plus riche du pays, présente un revenu par habitant sept fois supérieur à l'Etat de Piauí, le plus pauvre. Ces différences extrêmes tiennent pour une bonne part aux fortes variations que l'on peut observer au niveau du développement régional, de l'éducation, de la santé, de la propriété foncière, du capital fixe et des dépenses publiques⁷.

Autre indicateur des importantes disparités au Brésil, le pourcentage de la population disposant de l'eau potable: 80% en milieu urbain, mais seulement 28% dans les zones rurales⁸.

La mortalité régresse depuis plusieurs décennies en raison, principalement, de la diminution de la mortalité chez les enfants de moins de cinq ans⁹.

Sur le plan de l'éducation, la situation s'améliore avec un taux d'alphabétisation de 85%. Les inscriptions dans les écoles augmentent, comme s'accroît le nombre d'années de scolarisation de la population en général. Selon un rapport de l'UNESCO, 2 383 000 élèves ont accompli le cycle de scolarité élémentaire en 1999, soit une

⁴ Voir <http://www.usatrade.gov>.

⁵ Voir <http://www.state.gov>.

⁶ Voir <http://www.usatrade.gov>.

⁷ Voir <http://www.worldbank.org>.

⁸ Voir <http://www.paho.org>.

⁹ Voir <http://www.paho.org>.

Tableau 1 – Indicateurs

Superficie: 8 511 965 km ²	Monnaie nationale: Real						
	Unité	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Exercice se terminant le 31.12							
DÉMOGRAPHIE, ÉCONOMIE							
Population	10×3	156 764	158 672	160 709	162 865	165 025	167 201
Ménages	10×3	40 100	40 600	41 100	42 600	43 200	45 021
Produit intérieur brut	10×6	646 192	778 887	870 743	913 735	960 858	1 089,688
Formation brute de capital fixe	10×6	132 753	150 050	172 939	179 484	181 813	...
Taux de change annuel moyen, dollar EU		0,92	1,01	1,08	1,16	1,81	1,83
Indice des prix à la consommation		100	116	124	128	134	143
Exportations d'équipements de télécommunication	Millions de USD	...	65	195	224	381	1 158
Importations d'équipements de télécommunication	Millions de USD	795	1 500	2 170	1 770	1 300	1 524
RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE							
Lignes téléphoniques principales*	10×3	13 263	14 861	17 039	19 987	24 985	30 926
Nombre de lignes téléphoniques principales pour cent habitants*		8,46	9,37	10,60	12,27	15,14	18,50
Nombre de lignes résidentielles principales pour cent ménages		22,40	25,30	28,60	32,80	41,30	...
Pourcentage de lignes principales numériques	%	45,80	56,10	67,80	73,20	84,60	92,50
Téléphones publics à prépaiement	10×3	367	428	521	589	740	910
SERVICES MOBILES							
Nombre d'abonnés à la téléphonie cellulaire mobile	10×3	1 417	2 745	4 550	7 368	15 033	23 188
Nombre d'abonnés au cellulaire numérique	10×3	—	—	16	1 269	11 375	20 220
Nombre d'abonnés au cellulaire pour cent habitants		0,90	1,73	2,83	4,52	9,11	13,90
TRAFIC							
Téléphonie longue distance national (minutes)	10×6	20 354	22 975	25 400	39 547	41 288	...
Téléphonie international sortant (minutes)	10×6	286	359	477	533	591	650
Téléphonie international entrant (minutes)	10×6	495	639	777	807	839	...
Téléphonie international dans les deux sens (minutes)	10×6	782	998	1 254	1 340	1 430	...
Téléphonie local (impulsions)	10×6	58 705	59 634	59 100	66 575	66 041	...
PERSONNEL							
Personnel «télécommunications» à plein temps		92 509	89 536	87 282	88 038	98 508	103 856
QUALITÉ DE SERVICE							
Nombre de dérangements pour cent lignes principales, par an	%	3,20	3,60	03,80	...	2,80	...
TARIFS							
Raccordement téléphonique privé		1 118,00	1 118,00	80,00	80,00	50,00	50,00
Raccordement téléphonique professionnel		1 118,00	1 118,00	80,00	80,00	50,00	50,00
Redevance téléphonique mensuelle privée		2,70	2,70	7,78	10,00	10,89	14,11
Redevance téléphonique mensuelle professionnelle		9,42	9,42	13,50	15,00	16,33	21,97
Tarification d'une communication locale de 3 minutes (heures de pointe)		0,04	0,08	0,10	0,10	0,06	0,07
Raccordement au cellulaire		331,00	331,00	330,00	330,00	227,00	30,00
Redevance cellulaire mensuelle		27,00	27,00	27,00	28,00	27,00	20,00
Cellulaire – Tarification d'une communication locale de 3 minutes (heures de pointe)		0,81	0,81	0,81	0,90	0,87	0,45
Cellulaire – Tarification d'une communication locale de 3 minutes (hors heures de pointe)		0,57	0,57	0,57	0,63	0,61	0,32
RECETTES ET DÉPENSES							
Recettes totales des services de télécommunication	10×6	8 618	12 773	16 196	23 405	32 900	46 526
– Service téléphonique	10×6	6 615	9 614	11 744	17 400	23 800	...
– Communications mobiles	10×6	1 070	1 956	3 280	5 600	9 100	13 500

Une réglementation efficace – Etude de cas: Le Brésil

Superficie: 8 511 965 km ² (suite)	Monnaie nationale: Real						
	Unité	1995	1996	1997	1998	1999	2000
DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT							
Investissements annuels dans le secteur des télécommunications	Milliards de RS	4 723	8 080	7 600	12 300	12 200	16 200
RADIODIFFUSION							
Récepteurs de télévision	10×3	38 921	45 643	50 573	53 768	56 000	57 000
Ménages disposant de la télévision	10×3	32 600	34 000	36 000	37 000	38 000	39 000
Abonnés à la télévision par câble et abonnés MMDS	10×3	1 000	1 843	2 062	1 964	1 930	2 232
Antennes satellite privées (DTH)	10×3	393	612	869	1 195
TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION							
Ordinateurs personnels	10×3	2 700	3 400	4 200	5 000	6 100	7 500
Serveurs Internet	10×3	20	77	117	215	446	877
Nombre estimatif d'utilisateurs de l'Internet	10×3	170	740	1 310	2 500	3 500	5 000

Source: UIT, Base de données d'indicateurs sur les télécommunications dans le monde, Anatel, ex-Telebrás.

* *Note:* Le nombre de lignes téléphoniques principales et le nombre de lignes téléphoniques principales pour cent habitants correspondent dans ce tableau au nombre d'accès installés «en service».

augmentation de 50,1% par rapport à 1994. Pendant la même période, le nombre de diplômés de l'enseignement secondaire s'est accru de 67,8% (1 535 000 élèves)¹⁰. Par ailleurs, 8% des habitants du pays sont titulaires d'un diplôme universitaire¹¹. Cette progression de la demande d'éducation résulte directement des modifications observées sur le marché du travail et de l'évolution des conditions sociales au Brésil¹².

2.5 La donne politique

Le Brésil est une république fédérative constituée de 26 Etats disposant chacun d'un gouvernement et d'un gouverneur propre. Au fil des années, les constitutions successives ont conservé le système présidentiel et la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Le corps législatif national, le Congrès, est composé de deux chambres, la Chambre des députés et le Sénat fédéral. Le nombre de représentants de chaque Etat et de chaque district fédéral à la Chambre des députés est proportionnel à la population. Les députés sont élus pour quatre ans au scrutin secret direct selon le système du droit de vote universel (adopté pour toutes les élections dans la fonction publique). Le Sénat comprend trois sénateurs

par Etat plus trois sénateurs pour le district fédéral, et ses membres sont élus pour huit ans. Les élections sénatoriales sont des élections partielles (un tiers puis deux tiers des membres sont renouvelés à intervalles de quatre ans), qui se tiennent parallèlement à l'élection des députés. Les députés et les sénateurs peuvent être réélus indéfiniment. En 2001, le Sénat comporte 81 membres et la Chambre des députés 513.

On dénombre environ 15 partis politiques au Brésil. La loyauté politique n'est pas une priorité importante dans ce pays, de sorte que les politiciens changent souvent de parti et que le nombre de sièges détenus par chaque parti varie régulièrement. Par ailleurs, il arrive que le Président de la République éprouve des difficultés à obtenir l'appui des partis qui sont idéologiquement favorables à son programme, car il n'est pas rare que les membres des partis votent en toute indépendance et s'opposent aux priorités de leur président¹³.

Le Président de la République fédérative du Brésil, qui ne peut être réélu qu'une fois, est le chef de l'exécutif, qui regroupe 18 agences. Les pouvoirs attachés à la présidence sont clairement définis dans la constitution. Le président actuel, Fernando Enrique Cardoso, a été reconduit dans son mandat à l'automne 1998 pour quatre ans, de sorte que, en vertu de la Constitution, il ne pourra plus être réélu.

¹⁰ Voir <http://www.brazlny.org>.

¹¹ Voir <http://www.brazil.com>.

¹² Voir <http://www.brazlny.org>.

¹³ Voir <http://www.state.org>.

L'autorité judiciaire est exercée par la Cour suprême fédérale, la Cour supérieure de justice et les tribunaux régionaux. Certaines questions spécifiques – élections, emploi, affaires militaires, etc. – relèvent de tribunaux spéciaux. Tous les juges, au niveau des Etats comme au niveau fédéral, sont nommés à vie.

Au sommet de la pyramide du système judiciaire, la Cour suprême fédérale siège dans la capitale, Brasília, dont la juridiction couvre l'ensemble du pays. Elle se compose de sept juges, disposant d'une connaissance et d'une expérience établies des diverses lois et de la Constitution, qui sont nommés par le président de la République, avec l'approbation préalable du Sénat.

3 Réforme du secteur des télécommunications

3.1 Législation et réglementation

Au Brésil, la législation et la réglementation afférentes au secteur des télécommunications passent généralement pour progressistes et favorables à la concurrence. Le secteur des télécommunications est considéré comme l'un des plus dynamiques du Brésil, suite à la privatisation générale amorcée à la fin de 1999 et à l'introduction de la libre concurrence sur le marché.

Le Brésil a connu un certain nombre de phases bien distinctes au cours du siècle passé. Pendant les années 50, le secteur privé a commencé d'investir dans les entreprises de télécommunication nationales, et les fonctions de réglementation ont été réparties entre les autorités fédérales, les autorités des différents Etats et les autorités municipales. Plus d'un millier de compagnies du téléphone se partageaient l'ensemble du marché, dont beaucoup étaient rattachées aux municipalités, de telle sorte que le service dépendait largement de la qualité et souvent de la surface financière de l'entreprise qui l'assurait. En raison de cette importante variation des niveaux qualitatifs, les pouvoirs publics ont alors promulgué le Code brésilien des télécommunications (Código Brasileiro de Telecomunicações), qui concentrait la réglementation et le contrôle du secteur auprès du Gouvernement fédéral. Le code a également

porté création, en 1965, d'Embratel, première entité semi-publique chargée du service longue distance. Mais alors qu'Embratel a commencé de se développer et de relier toutes les régions du pays par des faisceaux hertziens et d'autres moyens, les infrastructures des Etats et des municipalités ont commencé de s'affaiblir, leurs responsables n'ayant pas les moyens financiers d'investir pour les actualiser et les améliorer. En 1972, la création de Telebrás a permis de regrouper les diverses entreprises en une seule compagnie du téléphone par Etat, chargée d'assurer les services locaux et les services régionaux, les communications longue distance étant assurées quant à elles par Embratel qui a également fusionné dans le système Telebrás. Telebrás a exercé pendant 26 ans un contrôle monopolistique sur l'ensemble des télécommunications locales, longue distance et internationales¹⁴.

En 1995, le nouveau Gouvernement a procédé à une analyse du secteur des télécommunications du pays, analyse qui a fait apparaître qu'en 1994, le Brésil comptait 13 millions de téléphones fixes et 800 000 téléphones mobiles – contre 2 millions de téléphones fixes en 1972. Par ailleurs, 98% des téléphones privés étaient détenus par 20% des ménages les plus riches, les autres 80% de la population, aussi bien en milieu urbain que dans les zones rurales, n'ayant pas le téléphone. Après avoir étudié ces chiffres et pris acte de l'énorme demande insatisfaite de services de télécommunication, les pouvoirs publics se sont fixé pour objectif de faire en sorte que le Brésil dispose de 33 millions de téléphones à la fin de l'année 2001, ce qui équivalait à un accroissement de près de 3 millions de téléphones par an. Etant donné que Telebrás avait installé 1,5 million de téléphones par an au cours des 22 dernières années, les pouvoirs publics ont compris qu'il fallait provoquer des changements radicaux et envisager des investissements extérieurs tout en appuyant la privatisation.

Le Congrès, répondant lui aussi à l'évolution du climat économique mondial en faveur de marchés ouverts et d'une intensification de la concurrence par le jeu de la privatisation des entreprises d'Etat, et dans le sens d'une réduction du fardeau de la dette interne et de la dette

¹⁴ Entretien avec M. Renato Guerreiro, Président d'Anatel, 17 avril 2001.

extérieure, a décidé de mettre fin au monopole de l'Etat sur les services de télécommunication, en 1995, avec l'adoption de l'Amendement N° 8 à la Constitution, lequel autorise l'accès des investissements privés, intérieurs et étrangers dans le secteur des télécommunications.

Le Ministère des communications, quant à lui, a alors défini un programme de restructuration dénommé PASTE (Programme de reprise et d'expansion des postes et télécommunications) pour la période 1995-2003. Ce plan définit les règles et les objectifs arrêtés en ce qui concerne les postes et les télécommunications, y compris un certain nombre de propositions et de projections de la part des pouvoirs publics, et les investisseurs y ont trouvé un guide fort utile leur permettant d'appréhender de façon fiable la croissance du secteur des télécommunications au Brésil¹⁵. En dépit d'un certain scepticisme initial quant à la capacité de la nation à réaliser les objectifs fixés dans le programme PASTE, le Brésil a finalement réussi à dépasser ces objectifs.

Peu après l'amendement constitutionnel, la Loi minimale (dénommée Loi «Spécifique») sur les télécommunications a été adoptée en 1996¹⁶. Cette loi a été dénommée «spécifique» du fait qu'elle ne faisait porter l'obligation d'ouvrir le marché qu'à certains segments particuliers, à savoir les communications mobiles cellulaires, le transport des signaux par satellite et les services à valeur ajoutée. L'amendement constitutionnel ne prévoyait la privatisation du marché des télécommunications qu'après promulgation d'une loi spécifiant en détail le rôle des pouvoirs publics et les nouvelles règles et directives concernant le secteur. Par ailleurs, l'amendement constitutionnel disposait qu'une loi intérimaire ne suffirait pas pour une privatisation à long terme. Le Ministre des communications de l'époque, Sérgio Motta, réalisant que la rédaction d'une nouvelle loi complète sur les télécommunications prendrait trop de temps et susciterait trop de controverses, a proposé la Loi

minimale au Congrès pour ouvrir immédiatement au secteur privé au moins certaines parties du marché¹⁷.

L'amendement constitutionnel et la Loi minimale de juillet 1996 ont en fait jeté les bases d'une nouvelle loi, la Loi de 1997 sur les télécommunications, et d'une réforme complète du secteur. La Loi générale sur les télécommunications décrivait le rôle et les attributions d'une nouvelle instance de réglementation du secteur, l'Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) et modifiait le rôle des pouvoirs publics qui, de fournisseurs de services de télécommunication, devenaient alors instance de réglementation du secteur et de décision. Cette Loi est décrite plus en détail dans la section 5.

Avant la privatisation, c'était le Ministère des communications du pays (MINICOM) qui était l'organe public officiellement responsable de la réglementation de l'ensemble des services de télécommunication du pays. Anatel a rapidement assumé, dès sa création, les fonctions réglementaires du MINICOM, au quatrième trimestre de 1997. Mais à l'inverse du MINICOM, qui relevait d'un ministre dont la nomination procédait d'un processus politique, et qui dépendait entièrement des budgets arrêtés par les pouvoirs publics, Anatel est un office indépendant financé sur les redevances d'exploitation des licences et des fréquences ainsi que par des crédits budgétaires. Disposant d'une meilleure autonomie, l'Agence est en mesure de réagir plus rapidement dans son domaine aux besoins du secteur et de susciter de la part des investisseurs davantage de confiance au niveau de la transparence et de l'équité de la démarche réglementaire au Brésil.

3.2 Engagements OMC

Le Brésil est l'un des membres fondateurs de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les accords multilatéraux font partie intégrante de la législation brésilienne, et ont le même poids que les lois normales. En tant que pays en

¹⁵ Anatel Magazine, «Dernières nouvelles sur le programme PASTE».

¹⁶ Loi minimale, Loi N° 9295/96, 19 juillet 1996.

¹⁷ La Loi minimale a été complétée par le Décret 2.056 de novembre 1996, relatif à la réglementation du service cellulaire mobile et par l'Ordonnance 1.533 de novembre 1996 (Règlement général des télécommunications) subdivisant le pays en dix zones distinctes pour la prestation des services cellulaires mobiles. Voir l'article intitulé «la privatisation des télécommunications au Brésil», fourni par Ana Novaes (<http://www.brasilemb.org>).

Figure 2 – Les cinq phases principales de la libéralisation du secteur des télécommunications au Brésil

PHASE UN	PHASE DEUX	PHASE TROIS	PHASE QUATRE	PHASE CINQ
Amendement N° 8 à la Constitution	Loi minimale	Loi générale sur les télécommunications	Privatisation	Marché libre
15 août 1995	19 juillet 1996	16 juillet 1997	Juillet 1998	1 ^{er} janvier 2002
<i>Fin du monopole d'Etat, mais ralentissement de la privatisation de Telebrás en raison de l'obligation de promulguer une nouvelle Loi sur les télécommunications.</i>	<i>Ouverture des secteurs de la téléphonie cellulaire, des services à valeur ajoutée et de la transmission par satellite au secteur privé.</i>	<i>Définition détaillée du rôle de l'Etat dans le secteur des télécommunications, création d'Anatel en novembre 1997, directives générales concernant l'ensemble des services de télécommunication.</i>	<i>Phase de «Gestion de la concurrence», avec limitation du nombre des prestataires de services locaux et de services longue distance jusqu'à 2002.</i>	<i>Libéralisation complète du marché des télécommunications.</i>



développement, le Brésil a bénéficié d'une période de transition pour la mise en œuvre d'un certain nombre d'engagements au titre des divers accords de l'OMC. Depuis 1996, le Brésil a été concerné par 16 affaires dans le cadre du Mécanisme de règlement des différends de l'OMC, sept en qualité de plaignant et neuf en qualité de défendeur.

Le Brésil a participé activement aux négociations sur les télécommunications de base, et ses engagements dans le cadre du quatrième Protocole de l'AGCS rendent compte du caractère relativement fermé du système en vigueur à l'époque. Toutefois, le Brésil a également déclaré qu'il soumettrait des engagements révisés dès que le régime des télécommunications serait libéralisé. Le Brésil a soumis à l'attention des Membres du Conseil de l'OMC sur le commerce des services une nouvelle liste d'engagements.

La nouvelle liste prévoit ce qui suit:

1) Les fournisseurs doivent être constitués en droit brésilien, avec un siège et une

direction établis au Brésil, et la majorité des actions avec droit de vote doivent être détenues par des personnes physiques résidant au Brésil ou des entreprises dûment constituées en droit brésilien.

- 2) Les services à valeur ajoutée ne font pas l'objet d'une réglementation et peuvent être assurés sans restrictions.
- 3) Jusqu'à deux fournisseurs de services téléphoniques vocaux locaux, interrégionaux et internationaux seront autorisés à opérer et jusqu'à quatre fournisseurs de services téléphoniques vocaux longue distance intrarégionaux seront admis. D'autres licences pourront être accordées à partir du 31 décembre 2001.
- 4) Obligation d'adopter le document de référence dans son intégralité, sous réserve de trois renvois apportant davantage de précisions sur certaines obligations énoncées dans ledit document de référence, notamment: de préférence, libre négociation de certaines modalités telles que les coûts d'interconnexion et le dégroupage des taxes,

application des concepts liés à l'interconnexion taxes orientées vers les coûts et justification économique aux seuls services téléphoniques vocaux, enfin intention du Brésil de concrétiser les obligations de service universel par le jeu d'un traitement asymétrique des opérateurs¹⁸.

3.3 Répartition du capital des opérateurs

Avant la privatisation de 1998, les deux principaux acteurs du secteur des télécommunications brésilien étaient Embratel et Telebrás. Embratel, créée en 1965 avait pour mission de connecter la totalité du pays et d'assurer les communications automatiques longue distance et internationales. A l'époque, au niveau du service local, le pays comptait plus d'un millier de petites et moyennes entreprises d'Etat ou municipales, et Telebrás, créée en 1972, avait précisément pour mission de coordonner ces divers services. Telebrás a d'ailleurs immédiatement acquis et absorbé ces entreprises, les

¹⁸ Voir <http://www.wto.org>. Dans le cadre des procédures de certification, la liste est considérée comme certifiée lorsque aucun membre n'a formulé d'objection dans un délai de 45 jours. Normalement, les engagements deviennent légalement contraignants à la fin de cette période lorsqu'il n'y a pas d'objection. Toutefois, le Brésil a spécifié dans sa demande que la liste prendrait effet après sa ratification au niveau national.

Toute objection formulée par un membre doit être notifiée dans un délai de 45 jours à compter de la publication de la demande de certification, soit, dans ce cas, le 11 juin 2001. Le 11 juin 2001, quatre membres de l'OMC (les Etats-Unis, l'Union européenne, le Japon et la RAS de Hong Kong) ont notifié des objections demandant d'autres consultations avec le Brésil et mettant l'accent sur les problèmes posés par l'une des dispositions de la législation brésilienne, qui accorde la discrétion exécutive au niveau des taux de prise de participation étrangère.

Dans ses consultations avec ces membres, le Brésil aura trois options: 1) persuader les membres d'accepter les engagements tels qu'ils sont rédigés et retirer leurs objections; 2) accepter de modifier la liste de façon acceptable par les membres; ou 3) retirer la demande de certification, de sorte que les engagements vis-à-vis de l'OMC seraient alors les engagements spécifiés dans la liste du cycle d'Uruguay, lesquels ne concernaient pas les télécommunications. Au cas où le Brésil choisirait la troisième option, la négociation et la soumission des engagements relatifs aux télécommunications se feraient vraisemblablement dans le contexte du cycle des négociations multilatérales sur les services qui ont été amorcées, de sorte que l'entrée en vigueur de ces engagements coïnciderait avec la fin de cette série de négociations commerciales.

regroupant en compagnies déployant leur activité économique à l'échelle des Etats. Embratel a fusionné dans le système Telebrás, tout en continuant d'exercer le monopole des services longue distance et internationaux. Alors que Telebrás a réussi à améliorer les services de télécommunication au Brésil, le monopole qu'elle exerçait sur les services de télécommunication a en fait freiné le développement des investissements dans le secteur jusque dans les années 90.

Au Brésil, l'ouverture du secteur des télécommunications, avec la nouvelle Loi de 1997 sur les télécommunications et la cession, par voie d'enchères, de Telebrás en 1998, a entraîné d'importants flux de nouveaux investissements étrangers et nationaux dans le secteur des télécommunications. La privatisation de 1998 a été effectuée par subdivision du pays en trois régions pour les services fixes locaux, une région pour les services nationaux longue distance et huit régions pour les services mobiles dans la «bande A». Dans le secteur mobile, la concurrence, duopolistique, a commencé avec l'introduction d'opérateurs privés dans les régions d'exploitation des services mobiles, les concurrents étant alors dénommés exploitants «bande B».

La cession aux enchères du capital de Telebrás a généré 19 milliards de dollars, succès immense pour le pays. Divers consortiums d'entreprises brésiliennes, canadiennes, italiennes, portugaises, espagnoles, américaines, etc., ont obtenu des contrats dans cette opération. La structuration du capital des opérateurs exploitant les systèmes fixes et des opérateurs chargés des systèmes mobiles est schématisée aux Figures 3, 5 et 6. Par ailleurs, plusieurs centaines d'autres entités ont été autorisées à fournir une grande diversité de services de télécommunication au Brésil.

3.4 Plans de libéralisation futurs

Le marché des télécommunications brésilien connaît actuellement les dernières phases de la libéralisation totale qui débouchera sur une pleine concurrence le 1er janvier 2002. Le système actuel permet aux entreprises de fonctionner dans des conditions de «concurrence contrôlée» dans lesquelles, les taux, les marchés et les critères d'investissement sont fixés dans le cadre de contrats de concession conclus avec

Anatel. Sur le marché des services fixes, les entreprises pourront se faire librement concurrence sous réserve d'avoir satisfait aux obligations d'universalisation et de qualité de service fixées pour 2003 d'ici la fin de l'année 2001. Par ailleurs, le nombre des opérateurs sur le marché ne sera pas limité. La plupart des entreprises s'efforcent de parvenir aux objectifs fixés avant les délais prévus.

S'agissant de la téléphonie mobile, en 2002, les opérateurs historiques devraient être autorisés à fusionner dans chacune des trois nouvelles zones de concession (voir la section 4.2). Les opérateurs de systèmes fixes devraient également pouvoir être candidats à l'obtention de licences d'exploitation de systèmes mobiles, en vue de la fusion ultérieure des systèmes fixes et des systèmes radioélectriques. Dans le cadre du nouveau marché de pleine concurrence, les redevances d'interconnexion entre opérateurs de systèmes hertziens et opérateurs de systèmes fixes seront déterminées par le marché et non pas par les pouvoirs publics. Une libéralisation totale des redevances ainsi que la suppression des restrictions concernant les fusionnements devraient suivre.

A la fin août 2001, la réglementation d'ouverture du marché n'avait pas encore été publiée. Comme pour toutes les décisions d'Anatel, le cadre général définissant la pleine concurrence sera communiqué pour consultation publique, la décision définitive n'intervenant qu'ultérieurement. Le secteur privé, et notamment les entreprises qui aimeraient faire concurrence aux fournisseurs de services locaux, attendent qu'Anatel publie la réglementation pour être en mesure de solliciter les autorisations réglementaires nécessaires afin d'intervenir dès que possible sur le marché totalement libéralisé¹⁹.

Les opérateurs locaux, qui sont actuellement limités aux services longue distance régionaux, voudraient déployer leurs activités sur le marché longue distance national et international. D'autres entreprises ont entrepris de revoir leurs options sur le marché local. Les nouveaux venus redoutent que les délais de publication de la réglementation ne soient plus avantageux pour les opérateurs établis (anciennes entreprises du groupe Telebrás). Les opérateurs historiques, quant à eux, s'efforcent tous de s'acquitter de

leurs obligations d'universalisation et de développement des infrastructures avant les délais fixés dans leurs contrats de concession afin de recevoir d'Anatel l'autorisation de déployer leur activité économique dans d'autres secteurs du marché. Cette stratégie donne de bons résultats au niveau des consommateurs puisque la quasi-totalité des opérateurs locaux déploient d'importants investissements pour atteindre davantage de clients.

3.5 Convergence

Anatel, avec l'assistance de l'UIT, étudie actuellement l'impact de l'évolution technologique dans le secteur des télécommunications, notamment en ce qui concerne les techniques de radiodiffusion et les techniques informatiques, sur le groupe Anatel lui-même. L'agence revoit également sa structure administrative actuelle pour chercher à savoir s'il conviendrait de la reconfigurer afin de faire plus facilement face à la convergence et à la libre concurrence après janvier 2002.

Anatel a entrepris une consultation publique sur les services multimédias, fixes, mobiles et informatiques, consultation à la faveur de laquelle les éléments suivants sont pris en considération:

- Un service fixe multimédia, décrit dans la consultation publique, serait suffisamment large pour autoriser plusieurs applications, par exemple accès large bande à l'Internet, communications de données audio et vidéo, télémédecine et télééducation. Selon l'optique actuellement envisagée, le service multimédia fixe ne pourrait assurer le service téléphonique fixe public, la radio ou la télévision libre ou la télévision à péage. Les règles de services sont indépendantes des moyens techniques requis pour ce service multimédia, notamment au niveau des fréquences radioélectriques.
- La consultation ne précise aucune restriction spécifique sur la question de savoir si le service mobile sera de la deuxième génération, de la génération 2,5 ou de la génération 3G. En conséquence, les applications multimédias ne sont pas limitées. La seule limitation réside dans le spectre disponible, actuellement 35 MHz de largeur de bande par opérateur, les fréquences afférentes aux IMT-2000 (télécommunications mobiles internationales 2000) n'ayant pas encore été assignées.

¹⁹ Entretien avec Embratel, Intelig, Vesper, Brasil Telecom et Telesp, 16-20 avril 2001.

- Les autorités ont entrepris de reconsidérer une réglementation spéciale visant à traiter les services de communication de masse électroniques comme les trois services de télévision à péage – télévision par câble, MMDS (Multichannel Multipoint Distribution System – système de distribution multicanaux multipoint) et DTH (Direct-to-Home). La réglementation a pour objet d'instituer des règles indépendantes de la technologie et de tenir compte de la convergence de la télévision à péage et des services de télécommunication, notamment multimédias (voir la section 4.4).

En outre, un projet de loi sur les communications et les mass media, actuellement examiné par le Congrès, confèrerait à Anatel la totalité des responsabilités de radiodiffusion et non pas simplement la charge des assignations de fréquence et du contrôle de l'application des règles applicables à la radiodiffusion.

4 Structure du marché et croissance du secteur des communications

4.1 Services fixes

Comme nous l'avons déjà vu, le Brésil est subdivisé en trois régions pour le service local, et une région pour le service national et international longue distance²⁰. L'infrastructure à lignes fixes a été régulièrement développée tout au long des années 90, puisque l'on comptait au total 13,3 millions de lignes en 1994 et plus de 38,3 millions à la fin 2000²¹. Ce chiffre est supérieur aux projections du PASTE (35 millions fin 2000). La télédensité (nombre de lignes pour cent habitants) est passée de 8,6 à 23,1 au cours de la même période.

La privatisation a entraîné une intensification de la concurrence au niveau du service téléphonique local, en raison de l'arrivée, sur le

marché des télécommunications, d'«opérateurs parallèles» exerçant leur activité dans la même région que les concessionnaires fixes et longue distance établis (privatisés). Ces entreprises, constituées par voie d'enchères en 1999, ont amorcé leurs activités en janvier 2000. Ainsi, Mirror SA (aujourd'hui Vesper-NE) est l'opérateur parallèle à Tele Norte Leste (actuellement Telemar); GVT est l'opérateur parallèle à Tele Centre-Sul (aujourd'hui Brasil Telecom); Megatel (aujourd'hui Vesper-SP) est le parallèle correspondant à Telesp et enfin Intelig est l'opérateur parallèle correspondant à Embratel (voir la Figure 3). Six mois après le début de leur exploitation commerciale, les opérateurs parallèles comptaient pour 3,3 millions des lignes téléphoniques installées au Brésil. Ces entreprises n'ont pas les mêmes obligations d'universalisation que les anciennes sociétés du Groupe Telebrás, mais sont toujours visées par les obligations de qualité de service et de développement imposées par Anatel²².

Au début 2001, s'efforçant d'améliorer le service téléphonique dans un grand nombre de petites villes, Anatel a autorisé de «petits opérateurs parallèles» à proposer des services dans les régions que les opérateurs parallèles régionaux avaient choisi de ne pas exploiter. Cette possibilité aide Anatel à s'acquitter de son objectif, c'est-à-dire à offrir des services de télécommunication dans la totalité des petites municipalités du pays. En fait, en 2000, 39% des Brésiliens avaient la possibilité de choisir un deuxième opérateur local, et, selon projection, ce pourcentage devrait passer à 67% avant la fin 2001.

Le nombre de cabines publiques à prépaiement a également augmenté de façon impressionnante. Le Brésil en comptait en effet 740 000 en 1999, contre 227 000 en 1990. La densité des cabines téléphoniques publiques à prépaiement (pour mille habitants), est ainsi passée de 2,2 à 4,5 entre 1994 et 1999. Par ailleurs, si les nouveaux opérateurs respectent leurs engagements, on dénomblera dans le pays plus de 1,6 million de cabines téléphoniques publiques à prépaiement d'ici 2005. Avec une télédensité de lignes fixes d'environ 32% d'habitants attendue à l'horizon 2005, et 58 millions de téléphones mobiles additionnels, la demande de cabines

²⁰ Les trois opérateurs de service locaux sont Tele Norte Leste (aujourd'hui Telemar), Tele Centre-Sul (aujourd'hui Brasil Telecom) et Telesp. Embratel assure le service longue distance national et international.

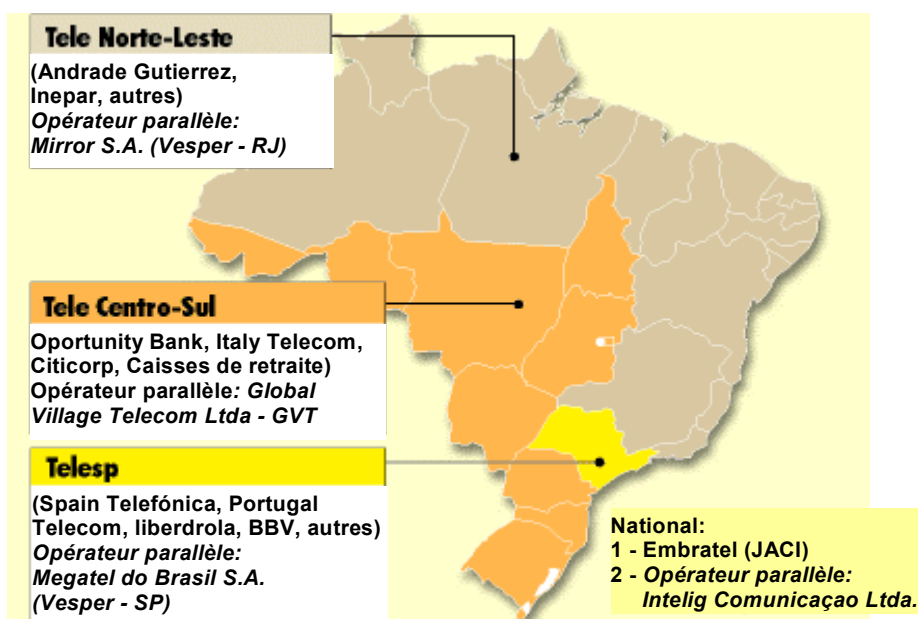
²¹ Ces chiffres correspondent au nombre de lignes d'accès installées. Les chiffres du Tableau 1 correspondent au nombre de lignes d'accès installées en service effectif.

²² Pour plus de détails sur le système d'octroi des licences, se reporter à la section 8.

téléphoniques publiques à prépaiement devrait ultérieurement diminuer. Dans de nombreux pays présentant une télédensité élevée, les compagnies du téléphone retirent peu à peu du service leurs cabines à prépaiement, qui ne sont plus utilisées, et Anatel devra faire face à ce problème au fur et à mesure que la télédensité augmentera et que la demande de cabines à prépaiement diminuera.

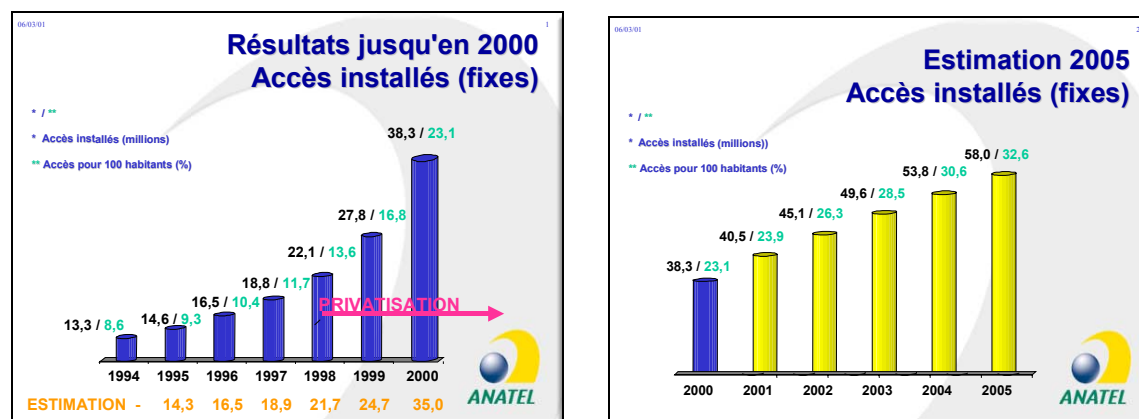
La qualité de service et la modernisation progressent avec l'expansion des infrastructures fixes. Par exemple, le taux de numérisation du réseau est passé de 35,5 à 84,6% entre 1994 et 1999. Le taux de dérangements (pour cent lignes principales) est tombé de 4,7 à 2,8 entre 1990 et 1999.

Figure 3 – Opérateurs des systèmes fixes



Source: Tele Norte Leste s'appelle désormais Telemar; Tele Centro-Sul est actuellement dénommée Brasil Telecom.

Figure 4 – Croissance des infrastructures: Lignes d'accès installées (fixes) 1994-2000, estimations 2001-2005



Source: Anatel.

Quoi qu'il en soit, les inégalités régionales qui caractérisent le Brésil demeurent apparentes dans le secteur des services fixes. Par exemple, le sud-est industrialisé, que représente l'Etat de São Paulo, avait une télédensité de 23,1 lignes pour cent habitants en 1999, alors que le nord-est, agricole et plus pauvre, présentait la même année une télédensité de 9,1. Ces disparités se retrouvent dans toutes les statistiques des télécommunications au Brésil. Anatel a conscience de ces fortes variations, mais fait observer que l'accès aux télécommunications et les services de télécommunication progressent dans tous les secteurs et que le fossé entre les Etats les plus riches du sud-est et les Etats les plus pauvres du nord-est ou de l'intérieur se comble en fait peu à peu.

4.2 Mobile

4.2.1 Bande A et bande B – Service cellulaire mobile

Le Brésil est subdivisé en dix régions d'exploitation pour les services cellulaires mobiles et trois régions d'exploitation pour les services mobiles personnels. La privatisation et l'introduction de la concurrence ont contribué pour beaucoup à l'augmentation du nombre des abonnés au cellulaire, qui est passé de 7,4 à plus de 15 millions entre 1998 et 1999. Selon Anatel, le nombre des abonnés au cellulaire se chiffrera au total à 58 millions en 2005, niveau correspondant au nombre d'abonnés à la téléphonie fixe que les projections indiquent pour cette même année.

Au Brésil, quatre technologies cellulaires sont exploitées – une technologie analogique, l'AMPS (Service de téléphonie mobile évolué) et trois numériques, à savoir l'AMRT (Accès multiple par répartition temporelle), la CDMA (Accès multiple par répartition en code) et le GSM (Système mondial de communication mobile). Ces technologies numériques ont progressivement remplacé le système analogique en raison des avantages qu'elles offrent au niveau de l'efficacité de l'utilisation du spectre et de la gestion des réseaux et des services additionnels qu'elles rendent possibles, par exemple l'accès à l'Internet et d'autres formes de communication de données. En 1999, 66% des téléphones portables étaient numériques.

Au Brésil, le service cellulaire mobile remonte à 1990; jusqu'en 1997, seuls les exploitants du groupe Telebrás et quatre compagnies indépendantes proposaient ce type de service. Un modèle d'introduction de la concurrence dans le secteur a été mis au point avec la promulgation de la Loi minimale qui autorise de nouveaux fournisseurs à assurer ce service. L'objectif du modèle était de déboucher sur une parfaite concurrence, et, dans le cadre de la concrétisation de cet objectif, le modèle définissait une transition de la phase monopolistique à une phase duopolistique et enfin à la pleine concurrence.

Le régime de duopole a été institué en 1997 dans le cadre d'une procédure d'octroi aux enchères de licences d'exploitation dans la bande des 800 MHz dans les dix régions d'exploitation. Les opérateurs retenus sont connus sous l'appellation «opérateurs bande B» (voir la Figure 6).

Les entreprises du groupe Telebrás et les quatre opérateurs indépendants ont été réorganisés, regroupés en fait selon les régions de prestation de la téléphonie mobile définies dans la Loi minimale, puis privatisés en juillet 1998. Ces opérateurs depuis sont connus sous l'appellation «opérateurs bande A» (voir la Figure 5).

Les opérateurs bande B sont actifs depuis 1997. A la fin de 1997, ils ne desservaient que 15 700 des 4,6 millions d'abonnés du pays. En juillet 1998 (époque de la privatisation), les opérateurs bande B avaient absorbé 447 800 des 5,6 millions d'abonnés du pays²³. En décembre 2000, la participation des opérateurs bande B sur le marché se chiffrait à 32,5%. La concurrence doit s'intensifier encore avec l'arrivée d'opérateurs dans les trois nouvelles zones de concession. Par ailleurs, les récentes modifications apportées par Anatel à la réglementation faciliteront le regroupement des opérateurs bande A et des opérateurs bande B, et le résultat le plus significatif de cette démarche est déjà la fusion des éléments d'actifs «mobiles» de Telefónica et de Portugal Telecom, ainsi que la fusion de Bell Canada International, Telmex et SBC Communications, devenus Telecom Americas.

²³ Rapport PASTE.

Figure 5 – Opérateurs mobiles bande A



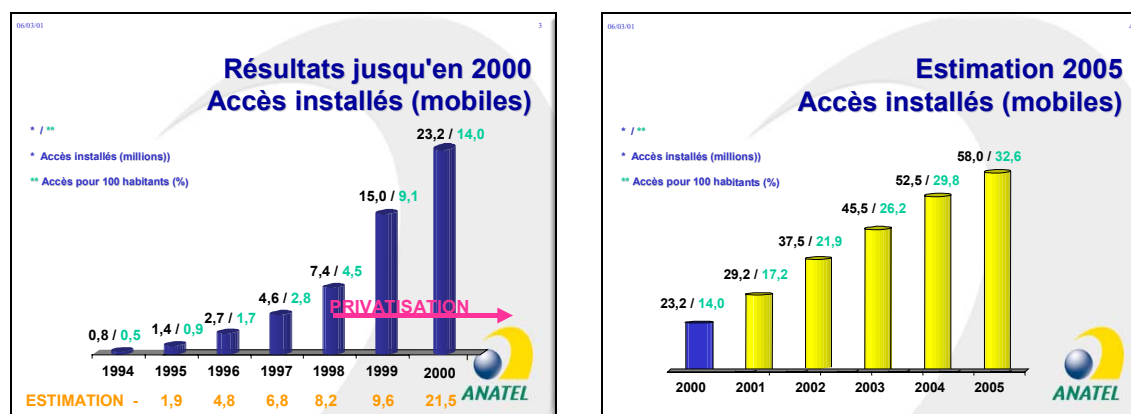
BANDE A	Zone	Holding	Vente (millions USD)	Nouveau détenteur du capital
	1	Telesp Celular	3 082	Portugal Telecom
	2			
	3	Tele Sudeste Celular	1 168	Spain Telefonica
	4	Telemig Celular	649	Fonds de substitution et caisses de pension
	5	Tele Celular Sul	601	Telecom Italia
	6			
	7	Tele Centro-Oeste Celular	378	Splice do Brasil
	8	Tele Norte Celular	161	TIW (Canada), Fonds de substitution et caisses de pension
	9	Tele Leste Celular	368	Iberdola et Spain Telefonica
	10	Tele noreste Celular	567	Telecom Italia

Figure 6 – Opérateurs mobiles bande B

BANDE B	Zone	Ventes (millions USD)	Nouveau détenteur du capital	
	1	Région métropolitaine de São Paulo	2 453	BCP (Bell South, Safra, Oesp et Splice)
	2	Etat de São Paulo (à l'exclusion de la capitale)	1 223	TESS (Telia, Eriline et Primav)
	3	ES et RJ	1 327	ATL Algar, Telecom Leste
	4	Minas Gerais	457	Maxitel (Telecom Italia, Vicunha et UGB)
	5	PR et SC	729	Global Telecom (Suzano, Inepar, Motorola, Global Telecom, DDI)
	6	RS	315	Bell Canada, TIW, Fonds de substitution et caisses de retraite
	7	AC, DF, GO, MS, MT, RO et TO	14	Bell Canada, TIW, Fonds de substitution et caisses de retraite
	8	AM, AP, MA PA et RR	51	Splice do Brasil
	9	BA et SE	232	Maxitel (Telecom Italia, Vicunha et UGB)
	10	AL, CE, PB, PE, PI et RN	512	Safra, Bell South, Oesp et Splice

Source: <http://www.infraestruturabrasil.gov.br/english/perfis/tele.asp>

Figure 7 – Croissance des infrastructures: Lignes d'accès installés (mobiles) 1994-2000, estimation 2001-2005



4.2.2 Bandes C-E – Service mobile personnel²⁴

En juin 2000, Anatel s'est engagé dans les débats les plus difficiles à ce jour, ayant pour objet de déterminer s'il fallait utiliser la bande des 1,8 GHz ou la bande des 1,9 GHz pour les services mobiles de la deuxième génération (service mobile personnel). Ces débats étaient particulièrement délicats du fait que la bande des 1,8 GHz était d'une manière générale préférée par les fabricants et opérateurs européens pour la mise en œuvre de la norme européenne GSM (système mondial de communication mobile), tandis que les opérateurs et fabricants d'Amérique du Nord, ainsi que la CITELE (Commission interaméricaine des télécommunications), branche «télécommunications» de l'Organisation des Etats américains (OAS), étaient généralement favorables à la bande des 1,9 GHz pour la mise en œuvre éventuelle de services fondés sur les normes GSM, AMRC et AMRT. Par ailleurs, la plupart des analystes, des opérateurs et des fabricants pensaient qu'Anatel choisirait la bande des 1,9 GHz puisque, en l'état actuel des choses, les opérateurs brésiliens faisaient appel aux technologies AMRC et AMRT dans les systèmes cellulaires.

Au grand étonnement des analystes, les Membres du Conseil d'administration d'Anatel décidèrent, le 21 juin 2000, à 4 voix contre 1, d'utiliser la bande des 1,8 GHz pour les services mobiles personnels. Le seul partisan de la bande des 1,9 GHz était le Président d'Anatel, Renato Navarro Guerreiro. La majorité des Membres du Conseil estimaient que le choix de la bande des 1,8 GHz permettrait de réduire les coûts des portables, de la transmission radioélectrique de données à grande vitesse et de l'accès à l'Internet. Pour d'autres, la décision libérerait la bande des 1,9 GHz pour la mise en place des systèmes mobiles de la troisième génération. Par ailleurs, les attentes des instances de réglementation européennes en matière de recettes produites par les futures ventes aux enchères de licences d'exploitation de systèmes de la troisième génération étaient très importantes à l'époque de cette décision. Pourtant, les partisans de la bande des 1,9 GHz ont fait valoir que le

marché brésilien souffrirait d'une concurrence insuffisante, le choix de la bande des 1,8 GHz ayant pour effet d'imposer la technologie GSM, tandis que la bande des 1,9 GHz autorisait les trois normes (GSM, AMRC et AMRT).

Ainsi, Anatel a décidé d'accorder neuf licences d'exploitation de service mobile personnel dans la bande des 1,8 GHz, à raison de trois opérateurs régionaux dans chacune des trois nouvelles zones de concession (bandes C, D et E). Les trois régions étaient l'Etat de São Paulo, la partie centrale et sud du pays et les seize Etats compris entre l'Amazone et le littoral Est.

Le 25 avril 2001, Anatel a adopté la Résolution 260, laquelle approuve une directive concernant l'utilisation de fréquences d'expansion dans la bande des 900 MHz pour les licences dans les bandes C, D et E.

Bande C

La première tentative déployée par Anatel pour accorder par voie d'enchères les trois licences régionales dans la bande C, a échoué le 2 février 2001, une seule entreprise, Serranby Participações, coentreprise dont le capital était partiellement détenu par l'opérateur d'infrastructure fixe Brasil Telecom (lui-même partiellement détenu par Telecom Italia) ayant soumis une offre en blanc. D'après certaines sources, cette entreprise estimait devoir soumettre une enveloppe pour la bande C afin d'être autorisée à participer aux deux prochaines mises aux enchères. Compte tenu de ce manque d'intérêt, Anatel a décidé d'annuler la mise aux enchères prévue pour la bande C le 6 février 2001. La procédure a d'ailleurs été perturbée par une injonction du tribunal fédéral, qui n'a été levée que le 30 janvier 2001, et par le fait que les ventes de licences d'exploitation de système mobile de la troisième génération dans d'autres parties du monde, notamment en Europe, avait amené un grand nombre de soumissionnaires potentiels à s'endetter lourdement.

Le 26 avril 2001, Anatel a publié un projet de nouvelle réglementation de mise aux enchères dans la bande C (selon laquelle la procédure portait sur une licence nationale et non plus sur trois licences régionales), puis ouvert le débat concernant la remise aux enchères dans cette bande. Les opérateurs brésiliens d'infrastructures filaires fixes n'étaient plus tenus à l'écart de la procédure dans la bande C, mais toute entreprise

²⁴ En février 2001, 1 USD = 1,97000 Réal brésilien (BRL); en mars 2001, 1 USD = 2,04547 BRL; enfin, en avril, 1 USD = 2,15200 BRL.

de ce type remportant la concession aurait l'obligation de créer une filiale chargée de ce service particulier, et aurait dû accepter des objectifs de qualité de fonctionnement. Le prix minimal pour la licence de bande C avait également été ramené à 2,19 milliards BRL brésiliens, contre 2,35 milliards à l'occasion de la première mise aux enchères. Malgré ces mesures, le 16 août 2001, Anatel a décidé de ne pas procéder à la mise aux enchères en raison du manque d'intérêt des soumissionnaires potentiels, et l'entreprise réévalue actuellement ses options en ce qui concerne cette bande.

Bandes D et E

Anatel a mené à bien la mise aux enchères dans la bande D, dès le 14 février 2001, et c'est Telecom Italia qui a obtenu deux des trois licences régionales pour la somme totale de 1,5 milliard BRL. Telecom Italia a versé une somme supérieure de 23% au prix demandé pour la licence d'exploitation dans l'Etat de São Paulo et la licence d'exploitation de la région beaucoup plus vaste qui s'étend du sud de l'Amazone à la frontière argentine. Cet opérateur a déclaré qu'il investirait 3 milliards BRL dans la mise en place de ses deux nouveaux réseaux sur une période de 5 années.

C'est l'opérateur local Telemar qui a obtenu la dernière licence dans la bande D pour 1,1 milliard BRL, et cette licence concerne une région couvrant les 16 Etats où cet exploitant assure déjà les services fixes. Brasil Telecom, dont le capital appartient en partie à Telecom Italia, s'était retirée la veille déclarant que Telecom Italia avait imposé des restrictions à sa participation.

Dans les enchères tenues pour la bande E, le 13 mars 2001, Anatel n'a vendu qu'une des trois licences disponibles, en l'occurrence, à Telecom Italia Mobile, seul soumissionnaire pour cette licence couvrant les 16 Etats compris entre le nord de l'Amazone et l'est du pays. Avec ce contrat, octroyé pour 990 millions de réaux (chiffre supérieur de 5,32% au prix minimal de 940 millions de réaux), cet opérateur, qui dispose déjà de deux licences dans la bande D, devient le seul opérateur de portée nationale au Brésil. Disposant d'une couverture nationale, Telecom Italia a alors restitué les fréquences correspondant aux quatre régions pour lesquelles elle détenait déjà des licences de bande A ou de bande B. Telefonica et Portugal Telecom, déjà

leaders du marché mobile brésilien, et qui prévoient de fusionner leurs secteurs mobiles, font une forte concurrence à Telecom Italia.

Aucun opérateur n'a soumissionné pour les licences de bande B correspondant aux deux autres régions, c'est-à-dire à l'Etat de São Paulo et à la région comprise entre la partie centre-ouest du pays et le sud. Anatel a essayé de reprendre la mise aux enchères de licences de bande B le 30 mai 2001, les opérateurs intéressés devant déposer 10% du montant minimal auprès de la CBLC (caisse brésilienne de dépôts et liquidations). Toutefois, cette nouvelle mise aux enchères a été annulée le 31 mai 2001, aucun opérateur n'ayant constitué de dépôt auprès de la bourse de Rio de Janeiro.

4.2.3 Services à prépaiement

Les services cellulaires mobiles à prépaiement ont été lancés en décembre 1998. Précédemment, les services cellulaires mobiles étaient utilisés essentiellement par les couches les plus aisées de la population. Mais la concurrence et les systèmes de service à prépaiement ont permis d'étendre ces services aux habitants moins financièrement favorisés. La concurrence a réduit les prix des services. Les services à prépaiement ont pour objet de garantir un accès simple et économique en supprimant les abonnements mensuels et les redevances de mise en service et en assouplissant les critères d'inscription.

En décembre 1999, soit une année après leur lancement, les services à prépaiement comprenaient pour 38% des abonnés au cellulaire mobile et représentaient 86% de la croissance du nombre des nouveaux abonnés au mobile ce mois là. En décembre 2000, les services à prépaiement représentaient 59% de l'accès cellulaire mobile, bien que ce type de service soit sensiblement plus onéreux, par minute, que les services fournis par voie contractuelle.

4.3 Internet

Au Brésil, les services Internet sont considérés comme des services à valeur ajoutée, de sorte qu'ils ne sont pas réglementés par Anatel. De même, Anatel a déclaré que la téléphonie IP ne devrait pas être considérée comme un nouveau service appelant une réglementation distincte de

la «téléphonie traditionnelle»²⁵. Toutefois, le Brésil a institué un comité de gestion Internet qui comprend des représentants d'Anatel, du Ministère des sciences et de la technologie, du Ministère de l'éducation, du Ministère de la communication et de l'industrie et d'autres instances, comité chargé de certaines questions comme celles des noms de domaines.

Le trafic Internet ayant quadruplé depuis 1998, les services Internet sont au Brésil l'un des secteurs les plus dynamiques du marché des télécommunications. Selon les chiffres communiqués par Anatel pour juin 2001, le Brésil compte 10,4 millions d'utilisateurs de l'Internet. Soixante pour cent de ces utilisateurs ont moins de trente ans. 71% pour cent des connexions Internet se font par câblomodem. En 2000, on dénombrait 60 000 abonnés xDSL, et l'on prévoit, pour 2003, un total de 1 million de lignes DSL installées. Les utilisateurs privés établissent en moyenne trente trois connexions par mois, d'une durée unitaire moyenne de quarante minutes.

Embratel prévoit que le trafic Internet, actuellement concentré dans les régions de São Paulo et de Rio, augmentera de 70% au cours des trois prochaines années. Embratel estime que 60% du trafic brésilien est généré à São Paulo, 30% à Rio et les autres 10% dans le reste du pays, particulièrement Brasília, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Florianópolis, Salvador et Recife.

La mise en place de l'infrastructure Internet du Brésil a été amorcée en 1988, avec le déploiement, dans l'ensemble du pays, de quelques réseaux régionaux de communication entre établissements universitaires. Le plus important de ces programmes a intégré les universités et les centres de recherche dans le réseau ANSP, que détient la fondation Fapesp, qui appuie la recherche universitaire dans l'Etat de São Paulo et a entrepris d'intégrer les universités et les centres de recherche.

S'efforçant de coordonner tous les efforts concernant le réseau Internet et d'assurer l'intégration des réseaux régionaux en un seul réseau national, le Ministère des sciences et de la technologie a créé en 1989 le réseau national

RNP (Rede Nacional de Pesquisa), dont la mission est d'offrir un réseau dorsal spécialement affecté aux établissements d'enseignement et de recherche et aux services publics. La mise en œuvre effective de cette infrastructure dorsale a eu lieu en 1992, la connexion internationale de la Fapesp étant ainsi mise à contribution. En 1995, avec l'ouverture du marché commercial des fournisseurs de services Internet aux entreprises privées, le RNP présentait une couverture nationale. A l'heure actuelle, le réseau RNP dessert plus de 800 instituts dans 26 Etats du pays.

Après l'ouverture du marché des prestataires de services Internet en 1995, certaines entreprises telles que Global One ont commencé de proposer des services de connexion en utilisant leur propre infrastructure dorsale Internet. Du fait que les communications longue distance relevaient toujours du monopole d'Embratel dans le cadre du système Telebrás, ces infrastructures dorsales devaient être mises en place sur les réseaux de transmission de données de Telebrás. En juin 2001, le pays comptait plus de 300 fournisseurs de services Internet, dont les 10 plus importants détenaient 80% du marché. Les redevances d'abonnement mensuel sont en moyenne supérieures à 10 USD.

Après la privatisation de Telebrás et la déréglementation de 1998, les nouveaux exploitants ont entrepris d'investir dans les réseaux à fibres optiques, les câbles sous-marins et d'autres types d'infrastructure de télécommunication. Simultanément, les entreprises privatisées se sont lancées dans un programme ambitieux d'expansion et d'amélioration de leurs réseaux. Par exemple, Telefónica a mis en place un réseau IP couvrant l'ensemble de l'Etat de São Paulo et interconnectant tous les Etats compris dans sa zone de concession avec sa propre infrastructure dorsale Internet.

Embratel, qui dépend maintenant de WorldCom, a été le premier opérateur du réseau dorsal commercial. Embratel détient aujourd'hui le plus important réseau dorsal Internet d'Amérique latine en capacité de transmission et en couverture. Embratel dispose de points de connexion dans plus de 110 villes et dans tous les Etats du pays.

²⁵ Exposé de M. Renato Navarro Guerreiro, Président d'Anatel, Forum UIT sur la téléphonie IP, Genève, mars 2001.

Figure 8 – Le réseau dorsal Internet brésilien



4.4 Télévision par câble

Quatre-vingt-cinq pour cent des 47 millions de ménages du Brésil disposent de la télévision. Néanmoins, le développement des services de télévision à péage est lent. Selon les chiffres communiqués par l'ABTA (association brésilienne des professionnels des télécommunications), le marché de la télévision par câble et le marché large bande ont progressé de 3%, pour se chiffrer à 3,5 millions d'abonnés, au premier trimestre de 2001.

Anatel classe les services de télévision par abonnement, notamment par câble, dans la catégorie des «services de télévision à péage». Les techniques comprises dans cette catégorie sont la transmission sur support physique restreint – télévision par câble, transmission par faisceaux hertziens de Terre – MMDS (système de distribution multiporteuse multipoint) et transmission par satellite – DTH (directement

chez l'abonné). La majorité des abonnés à la «télévision à péage» sont des abonnés à la télévision par câble.

Le service de télévision à péage est relativement nouveau au Brésil, et ce service a sensiblement évolué dans ses structures suite aux tendances mondiales. Sa présence sur le marché brésilien est encore relativement ténue. Néanmoins, selon les projections, sa croissance devrait s'accélérer.

Dans le monde entier, et plus particulièrement dans les pays les plus avancés, le potentiel de croissance de la télévision à péage est bien établi. Aux Etats-Unis, par exemple, les services de télévision à péage touchent déjà 82% des ménages. En Amérique latine, y compris en Argentine et en Uruguay, pays qui présentent des taux de pénétration du service supérieurs à la moyenne régionale, les services à péage se caractérisent par des densités considérées comme peu élevées, inférieures à 20%.

Au Brésil, la densité du service de télévision à péage, c'est-à-dire le nombre d'abonnements pour cent ménages, s'est chiffrée à 6,5 à la fin de 1999, contre 1,1 en 1994. Anatel compte sur une densité de 32,7 abonnements pour cent ménages à l'horizon 2005. Dans le secteur de la télévision à péage, la concurrence s'est sensiblement intensifiée. En 1994, les services de télévision à péage étaient assurés essentiellement par cinq groupes, qui contrôlaient 67% du marché, et, à la fin 2000 plus de cent opérateurs assuraient ce type de service dans le pays.

En raison de cette concurrence, le coût moyen du service de télévision à péage de base a diminué, tombant de 68 réaux en 1998 à 40 réaux à la fin 2000, soit un recul de 41,2%. Cette baisse est encore plus impressionnante lorsque l'on considère la dévaluation du réal: environ 50% pendant la même période. Néanmoins, le prix est encore un obstacle pour une bonne partie de la population brésilienne.

Anatel doit faire face à une autre décision difficile en ce qui concerne le choix d'une norme numérique nationale, et l'opérateur a lancé sur cette question une consultation publique qui doit durer jusqu'en août 2001. Anatel peut choisir entre trois normes concurrentes, à savoir la norme japonaise, la norme américaine et la norme européenne. De récents essais effectués sur le terrain par les membres de l'Association brésilienne des radiodiffuseurs sonores et télévisuels à la demande d'Anatel a fait apparaître que le système japonais offre les meilleures conditions de réception fixe pour les récepteurs de télévision installés dans les résidences et les fonctionnalités mobiles les plus technologiquement avancées. Toutefois, Anatel doit tenir compte d'un grand nombre de considérations dans ces débats, au niveau par exemple des attentes des utilisateurs brésiliens, de l'accès à l'Internet et des applications multimédias, du marché, de la prestation des services et des infrastructures, des économies d'échelle et de la normalisation, des investissements, du financement et des modèles économiques et enfin des plans de transition. Anatel considère également, entre autres facteurs déterminants, la qualité du produit et les accords internationaux en vigueur.

5 Structure institutionnelle

5.1 Législation portant création de l'instance de réglementation

Anatel a été créé en vertu de la Loi générale sur les télécommunications de 1997, laquelle précise également les directives applicables à la privatisation de Telebrás. Le Chapitre I (Création de l'instance de réglementation) dispose que l'instance nationale de télécommunication comprend l'Administration publique fédérale indirecte, qu'elle est régie par une réglementation nationale spécifique, et qu'elle relève du Ministère des communications. Anatel, dont le siège est établi à Brasília, a pour mission de réglementer les télécommunications et dispose du pouvoir de créer des unités régionales.

Après avoir été examinée par le Congrès pendant sept mois, la Loi sur les télécommunications a été approuvée par le président Fernando Henrique Cardoso le 16 juillet 1997, et Anatel a été officiellement instituée quatre mois plus tard, le 5 novembre 1997.

5.2 Mandat/Mission

La mission d'Anatel est définie en fonction d'objectifs sociaux, techniques et économiques. Au Brésil, le secteur des télécommunications est structuré en fonction de trois grands principes: universalisation, concurrence et qualité. C'est en fonction de ces trois principes que l'on a défini le cadre général de la concurrence ainsi que les obligations des opérateurs, lesquels sont tenus de desservir les régions pouvant de prime abord sembler peu rentables pour un exploitant. Le cadre général a pour objet d'établir un lien entre la prestation de services de télécommunication et les avantages qui en découlent pour la société. La vaste gamme de services de télécommunication évolués disponibles au Brésil – qui confèrent à ce pays une place de choix dans la communauté internationale – montre que cette nation remporte également de grands succès au troisième niveau, c'est-à-dire au niveau de la qualité²⁶.

²⁶ Anatel Magazine, «Le marché des télécommunications a des dimensions nationales», novembre 2000.

Pour citer le Président d'Anatel, M. Renato Guerreiro:

«La transition du monopole d'Etat au régime de pleine concurrence entre entreprises privées a été rendue possible par l'élaboration d'un modèle de réglementation établissant des règles claires et solides. Ce modèle, d'une part, a inspiré confiance aux investisseurs nationaux et aux investisseurs étrangers et, d'autre part, a fixé des objectifs précis en ce qui concerne le service universel, la continuité du service et la qualité du service, de telle sorte qu'aujourd'hui les besoins de télécommunication de tous les citoyens peuvent être satisfaits²⁷.»

5.3 Indépendance structurelle

Anatel est une entité distincte du Ministère. Structurellement, Anatel jouit de l'indépendance administrative et de l'autonomie financière. Sa mission est bien fixée, la stabilité de l'emploi des membres de son Conseil d'administration est assurée et aucun problème de subordination hiérarchique ne se pose²⁸. Immédiatement après la privatisation, Anatel s'est empressée de jeter les bases de la concurrence dans plusieurs sous-secteurs du marché. Anatel a ainsi élaboré et promulgué la réglementation requise pour mettre en place un marché cellulaire compétitif, et superviser les procédures de mise aux enchères des licences d'exploitation de systèmes cellulaires dans l'ensemble du pays. Au cours des 18 premiers mois qui ont suivi la privatisation, l'instance de réglementation a réussi à instituer un régime de concurrence duopolistique dans toutes les régions d'exploitation de systèmes fixes et de systèmes cellulaires. Pour compléter ce succès, Anatel a finalisé l'élaboration de la réglementation afférente à l'utilisation des fréquences dans les boucles locales radioélectriques, rédigé et approuvé une nouvelle réglementation régissant l'interconnexion, mis en œuvre une nouvelle convention sur la sélection des opérateurs de systèmes longue

distance et enfin orienté le marché du cellulaire qui a connu deux années de croissance exponentielle.

Sous l'effet de ces premiers succès, et de l'indépendance établie par la loi de 1997 sur les télécommunications, le paysage de la concurrence, sur le marché brésilien des télécommunications, a subi une remarquable transformation, avec l'introduction de la concurrence dans les secteurs les plus stratégiques du marché. Par ailleurs, Anatel est résolue à assurer une interaction constante avec le grand public, en faisant usage de son site web extrêmement évolué, et en ayant recours à divers moyens: conférences de presse hebdomadaires, conférences, télécentres publics (installations dont disposent d'ores et déjà un certain nombre de capitales d'Etat, et où le public peut s'informer directement auprès des services administratifs ou encore entamer une démarche administrative) et son centre d'appel, disponible 24 heures sur 24 (numéro gratuit) où les citoyens peuvent faire consigner leurs réclamations.

5.3.1 Responsabilités et obligations de notification

Anatel est «rattaché» (article 8) au Ministère des communications, tout en étant indépendante. Anatel «bénéficie du statut juridique d'institution spéciale relevant directement du Chef de l'Etat (qui nomme les membres de son Conseil d'administration et édicte les politiques de télécommunication nationales de base/à long terme). Elle est responsable auprès du Ministère des communications.

Comme le dispose l'Article 19 de la loi sur les télécommunications, Anatel doit communiquer son projet de budget, son rapport annuel et le projet de budget du FISTEL (Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fonds de financement des télécommunications) (Article 49) au Ministère des communications. Par ailleurs, les projets de règles afférentes à la marche des affaires internes d'Anatel et adressées en dernier ressort au Président de la République doivent d'abord passer par le Ministère. A ces trois exceptions près, Anatel dispose d'une totale indépendance par rapport au Ministère.

Par ailleurs, le pouvoir législatif, conserve certaines fonctions de supervision de l'Agence. Le Congrès peut promulguer des lois qu'Anatel

²⁷ Communication du Président d'Anatel, Renato Navarro Guerreiro, à l'occasion du Forum des politiques sur la téléphonie IP organisé par l'UIT à Genève en mars 2001.

²⁸ Exposé de M. José Leite Pereira Filho, Membre du Conseil d'administration, sur le thème de la «réglementation des télécommunications au Brésil», Brasília, 17 avril 2001.

Tableau 2 – Répartitions des responsabilités entre l'instance de réglementation et le Ministère

Secteur des communications	Rôle du Ministère des communications	Rôle d'Anatel
Radiodiffusion	<ul style="list-style-type: none"> • Administration des procédures d'octroi de licences radio-télévision • Réglementation des contenus 	<ul style="list-style-type: none"> • Exclue de la juridiction de l'instance de réglementation • Assignation des fréquences lorsque le Ministère a octroyé les licences • Mise en application des dispositions relatives aux licences
Services postaux	<ul style="list-style-type: none"> • Formulation et proposition des politiques publiques pour les nouveaux services • Supervision des services existants • Contrôle de la Compagnie brésilienne des postes et des télégraphes 	Néant
Télécommunications	<ul style="list-style-type: none"> • Politique générale afférente au secteur des télécommunications • Politique du fonds pour le service universel, approbation des objectifs de service universel • Administration du FUNTEL • Statue sur la nécessité de prévoir un régime public en ce qui concerne l'octroi des licences • Approuve le plan d'octroi des licences correspondant au régime public • Autorise la participation des entreprises brésiliennes aux consortiums intergouvernementaux chargés de la prestation des services de télécommunication 	<ul style="list-style-type: none"> • Réglementation du secteur des télécommunications • Mise en pratique et contrôle de la politique du service universel • Autorisations et licences de service • Administration et gestion du spectre et des créneaux orbitaux • Mise en application des règles et des conditions d'octroi de licences et d'assignation de fréquences • Contrôle et surveillance des tarifs • Représentation du Brésil devant les entités internationales de communication • Protection des intérêts des consommateurs • Promulgation de règles concernant l'utilisation des équipements et l'homologation des produits • Règlement des différends entre prestataires de services

est tenue de mettre en œuvre. En conséquence, Anatel travaille en étroite collaboration avec le pouvoir législatif, qu'elle tient au fait de l'évolution des télécommunications et des questions de réglementation qui sont soumises à son attention. Par exemple, dans le domaine du service universel, Anatel a imposé des objectifs d'universalisation aux concessionnaires et des critères d'expansion du réseau aux titulaires de licences en application des politiques nationales relatives à l'universalité du service. En 2000, le Congrès a promulgué une loi sur le Fonds pour l'universalisation des télécommunications (FUST) portant création d'un fonds pouvant servir à financer la réalisation de certains objectifs sociaux et à promouvoir les politiques d'universalisation imposées aux fournisseurs de services. La politique générale d'utilisation des fonds FUST est arrêtée au niveau du Ministère, mais c'est Anatel qui est chargée de sa mise en pratique.

5.3.2 Fonctions

Anatel est habilitée à superviser la plupart des fonctions de réglementation des télécommunications: octroi de licences, approbation des tarifs, formulation des normes techniques et fixation des taxes d'interconnexion, homologation, attribution de fréquences, fixation des redevances de licence, suivi de la qualité de service. Dans certains domaines, les responsabilités sont partagées – c'est le cas par exemple du règlement des différends, qui relève à la fois de l'instance de réglementation et des tribunaux. Les décisions d'Anatel sont contraignantes et ne peuvent être modifiées que par un tribunal.

Les principales fonctions d'Anatel consistent à:

- promulguer les règles afférentes à la prestation et à l'utilisation des services de télécommunication dans le secteur public;
- établir, contrôler et surveiller la structure tarifaire de chaque type de service assuré dans le secteur public;
- signer et gérer les contrats de concession;
- promulguer des règles de procédure afférentes à la prestation de services de télécommunication dans le secteur privé;
- assurer juridiquement le contrôle, la prévention et la répression des comportements anticompetitifs dans le secteur des télécommunications, sauf dans les cas relevant du

CADE (Conseil d'administration de la défense économique);

- administrer le spectre des fréquences radio-électriques et l'utilisation des orbites de satellite;
- définir les types de service sur la base de leurs fonctions, de leur portée, de leurs modalités, des moyens techniques utilisés, notamment pour la transmission, etc.;
- superviser la prestation des services et appliquer les sanctions administratives voulues en cas de violation des règles et règlements relatifs aux télécommunications²⁹.

Les sections suivantes décrivent de façon plus détaillée comment Anatel s'acquitte de certaines de ces importantes missions.

5.4 Financement et budget

Le décret N° 2338 d'octobre 1997 porte création d'Anatel en tant qu'instance indépendante jouissant de l'autonomie financière. Anatel gère et utilise ses ressources financières exclusives constituées par le FISTEL (Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fonds de financement des télécommunications). Toutes les recettes générées par les concessions, les permis ou les autorisations de prestation de services de télécommunication ou encore d'utilisation des fréquences radioélectriques pour tout type de service doivent être versées dans ce fonds (Article 48 de la Loi sur les télécommunications), qui se chiffrait au total à 2,3 milliards de réaux en 2000³⁰. Anatel alimente ses dépenses annuelles sur ces fonds FISTEL.

L'Article 51 de la Loi sur les télécommunications énumère les sources de recettes qui alimentent le FISTEL:

- a) crédits inscrits dans le budget fédéral général, sous forme de crédits spéciaux, de transferts budgétaires et de transferts financiers;

²⁹ Article 19 de la Loi sur les télécommunications.

³⁰ Exposé de M. Renato Navarro Guerreiro, Président d'Anatel «télécommunications: 10 années d'évolution et de progression – 2000: l'avenir du modèle», Brasília, 22 janvier 2001.

- b) produit des opérations de crédits contractés dans le pays et à l'étranger, et produit des opérations financières effectuées;
- c) recettes accumulées au titre des autorisations d'exploitation de service de télécommunication dans le système public, notamment au titre des redevances, amendes et indemnisations;
- d) recettes produites par l'exercice de l'activité de réglementation de l'exploitation des services de télécommunication dans le système privé, notamment versements de redevances d'autorisation de service, d'amendes et d'indemnisations;
- e) produit des redevances d'autorisation d'exploitation des fréquences radioélectriques, quelle qu'en soit l'application, y compris les amendes et indemnisations;
- f) redevances d'inspection;
- g) recettes au titre d'accords et de contrats conclus avec des entités, organes et entreprises publiques ou privées, nationales ou étrangères;
- h) dons, legs, subventions et autres ressources pouvant être assignées à l'agence;
- i) produit des redevances, prix ou amendes, de la vente ou de la location d'éléments d'actif et produit des publications et de la communication de données et d'informations techniques, notamment à des fins de soumissionnement;
- j) produit de l'approbation des rapports d'inspection des produits et de la prestation de services techniques par les différents services de l'agence;
- k) tous autres types de recettes.

Les recettes estimatives d'Anatel pour 2001 se répartissent comme suit:

Redevances de contrôle (TFF et TFI)	513,9 millions BRL
Concessions et autorisations	7 356,7 millions BRL
Autres recettes	2,7 millions BRL
Applications financières	42,6 millions BRL
TOTAL	7 915,9 millions BRL

Le Fonds pour l'universalisation des télécommunications (FUST – Fundo de Universalização de Telecomunicações) se présente comme suit pour 2001³²:

RECETTES ESTIMATIVES	
Contribution de 1% du revenu brut des entreprises	300 millions BRL
50% des recettes d'autorisations de licences	700 millions BRL
Transfert d'autorisations de licence	25 millions BRL
TOTAL	1 025 millions BRL
DÉPENSES AUTORISÉES	
Santé	260,0 millions BRL
Education	673,2 millions BRL
Autres (régions isolées)	91,8 millions BRL

³² Pour de plus amples détails, se reporter à la section 11.

Anatel participe à plusieurs exercices de planification budgétaire, notamment au fameux plan pluriannuel (Plano Plurianual) qui couvre la totalité du Gouvernement fédéral. Anatel participe à l'élaboration de la loi – cadre sur le budget annuel (Lei de Diretrizes Orçamentárias Anuais), qui définit le cadre budgétaire de l'exercice suivant. Aux termes de la loi budgétaire annuelle (Lei Orçamentária Annual), Anatel est autorisée à recevoir des recettes et à décaisser des fonds. La Division de la planification, du budget et du financement de la superintendance de l'Administration générale est responsable des crédits budgétaires d'Anatel. Le budget d'Anatel pour 2001 se chiffre à 518,4 millions BRL, les dépenses autorisées se décomposant comme suit: 117,9 millions BRL pour le personnel, 308,7 millions pour les dépenses courantes, 70,8 millions pour les investissements, et 21 millions pour les investissements financiers³¹.

Manifestement, les recettes d'Anatel sont largement supérieures à ses dépenses, de sorte que l'agence, jusqu'ici, a pu s'acquitter de ses fonctions de réglementation sans aucune interférence politique à l'effet de prélever des recettes sur le Trésor national. Anatel est légalement tenue de soumettre son budget au président par l'intermédiaire du Ministère des communications, lequel le regroupe avec les budgets des autres domaines qui sont de son ressort, tels que les services postaux. Le budget d'ensemble est alors retransmis au Ministère de la planification (Ministério de Planejamento), qui le soumet à l'approbation finale du Président. Jusqu'ici, le budget d'Anatel n'a été modifié ni par le Ministère des communications, ni par le Ministère de la planification, ce qui a contribué pour beaucoup au maintien de l'indépendance de l'Agence.

5.5 Pouvoir de passation des marchés

Les Articles 54-59 de la loi sur les télécommunications définissent les critères devant être respectés par Anatel dans la passation des marchés de biens et services. Aux termes de la loi, Anatel dispose de deux méthodes principales

en la matière: les enchères inversées (pregão) et les consultations. La procédure d'enchères inversées commence par une séance publique à la faveur de laquelle les parties intéressées soumettent des propositions écrites. Les soumissionnaires situés dans la tranche inférieure de 10% font ensuite de nouvelles propositions jusqu'à ce qu'un candidat soit retenu. Les enchères inversées ont lieu en séance publique et la procédure est très efficace, puisqu'en général elle ne dépasse pas huit jours.

Toutefois, tous les biens et services ne sont pas acquis par Anatel dans le cadre d'enchères inversées puisque l'un des principaux objectifs du système est la simplicité. En conséquence, les biens et services plus complexes, dont les critères de qualité de fonctionnement et de qualité matérielle sont «variables» et, à ce titre, ne peuvent pas être comparés directement, sont acquis dans le cadre d'une procédure dite «de consultation», laquelle est une méthode d'enchères directes: un minimum de cinq personnes physiques ou morales hautement qualifiées sont invitées par Anatel à soumettre des propositions pour des biens et services de nature intellectuelle ou conceptuelle, des projets ou des services de consultation ou d'auditing, ou encore pour tout autre équipement spécialement réalisé pour Anatel.

Ces systèmes reflètent l'approche innovatrice et moderne d'Anatel, qui distingue l'Agence des autres instances de réglementation brésiliennes. En fait, les autres instances de réglementation brésiliennes ont entrepris de structurer leurs systèmes de passation des marchés à l'image de celui d'Anatel.

Les méthodes d'enchères inversées et d'enchères avec consultation ont été mises au point essentiellement dans le cadre de la loi sur les télécommunications et se sont avérées un excellent moyen de réaliser une épargne financière. Les 102 opérations de mises aux enchères dénombrées jusqu'en septembre 2000 ont permis à Anatel d'économiser 2,9 millions de réaux sur les marchés de biens et services. Les systèmes d'enchères inversées et d'enchères avec consultation sont assortis d'un critère de niveau minimal, de telle sorte que l'agence peut acquérir directement auprès des fournisseurs les biens et services dont elle a besoin lorsque leur montant est inférieur à ce niveau. Ces mécanismes ont même été utilisés pour sélectionner l'agence de voyages d'Anatel.

³¹ Sur la base du taux de change en vigueur le 1^{er} août 2001, en USD, le budget d'Anatel pour 2001 se chiffre à 209,7 millions USD, les dépenses autorisées se décomposant comme suit: 47,7 millions USD pour le personnel, 124,9 millions pour les dépenses courantes, 28,6 millions pour les investissements et 8,5 millions pour les investissements financiers. Les recettes estimatives pour 2001 se chiffrent au total à 3 202,2 millions USD.

Les enchères inversées offrent davantage d'efficacité et de transparence, avantages qui ont d'ailleurs été remarqués par le Gouvernement fédéral, lequel commence à utiliser le système pour ses propres marchés, ce qui permet de prévoir une réduction des dépenses fédérales de l'ordre de 20%³³.

6 Organisation d'Anatel

La loi de 1997 sur les télécommunications par laquelle Anatel a été constituée confie à l'agence la mission de réglementer les télécommunications dans l'intérêt des citoyens et en fonction de l'intérêt public et de faire en sorte que les investisseurs aient confiance dans le marché brésilien.

Anatel comprend deux organes supérieurs, à savoir le Conseil d'administration, le Conseil consultatif. Le Conseil d'administration, qui prend les décisions, comporte cinq membres dénommés «Conseillers». Le Conseil consultatif est un organe indépendant dont les participants représentent le Congrès, le pouvoir exécutif, les consommateurs et les opérateurs, et qui est chargé de conseiller Anatel sur diverses questions de politique.

Au-dessous du Conseil d'administration, les 1 600 fonctionnaires d'Anatel sont organisés en superintendances ou départements. Les départements sont eux-mêmes structurés en fonction des services, conformément à la structure de Telebrás, ce qui permet de gagner du temps dans l'initialisation des activités. Compte tenu des profondes modifications, consécutives à la convergence, que l'on observe dans le secteur, Anatel a entrepris de considérer une réorganisation selon des axes fonctionnels, qui permettra de réduire les cas de double emploi de ressources (par exemple, trois superintendances différentes ont les mêmes fonctions d'octroi de licences d'exploitation de service).

La section qui suit décrit brièvement les différentes parties de l'organisation d'Anatel.

³³ Anatel magazine «l'exemple d'Anatel et son incidence dans l'évolution des procédures de passation des marchés publics».

6.1 Le Conseil d'administration

6.1.1 Nomination et remplacement des Conseillers

Le Conseil d'administration se compose de cinq conseillers, dont un président, M. Renato Navarro Guerreiro, nommé en 1997. Tous les Conseillers sont nommés par le Président de la République, avec l'approbation du Sénat fédéral, pour une période de cinq ans, avec un échelonnement indépendant des affiliations politiques, ce qui garantit la stabilité de cet organe pendant les changements de gouvernement, ainsi que la pérennité de l'expérience.

Lorsque les conseillers quittent l'agence, il leur est interdit de représenter toute personne ou tout intérêt auprès de l'agence pendant une année. Les conseillers ne peuvent remettre leur charge que pour des motifs de démission, de décision judiciaire ou de procédure disciplinaire administrative³⁴. Le non-respect des attributions et des interdictions associées à la charge constitue un motif suffisant de remerciement. Le Ministre peut lancer une procédure disciplinaire administrative, menée alors pour une commission spéciale. Aucun conseiller n'a jusqu'ici été démis de ses fonctions.

6.1.2 Qualifications requises

Aux termes de l'Article 23 de la Loi sur les télécommunications, «les Membres du Conseil d'administration sont des citoyens brésiliens de haute réputation, diplômés de l'université et bénéficiant d'une expérience reconnue dans leur domaine de spécialisation; ils sont choisis et nommés par le Président de la République, avec l'approbation du Sénat». A l'heure actuelle, tous les Membres du Conseil d'administration ont une formation d'ingénieur.

Les membres ne peuvent conserver aucune autre charge professionnelle ou électorale. Ils peuvent toutefois avoir une charge universitaire. Il leur est également interdit de participer directement ou indirectement aux activités d'entreprises du secteur des télécommunications.

³⁴ Loi sur les télécommunications, Article 26.

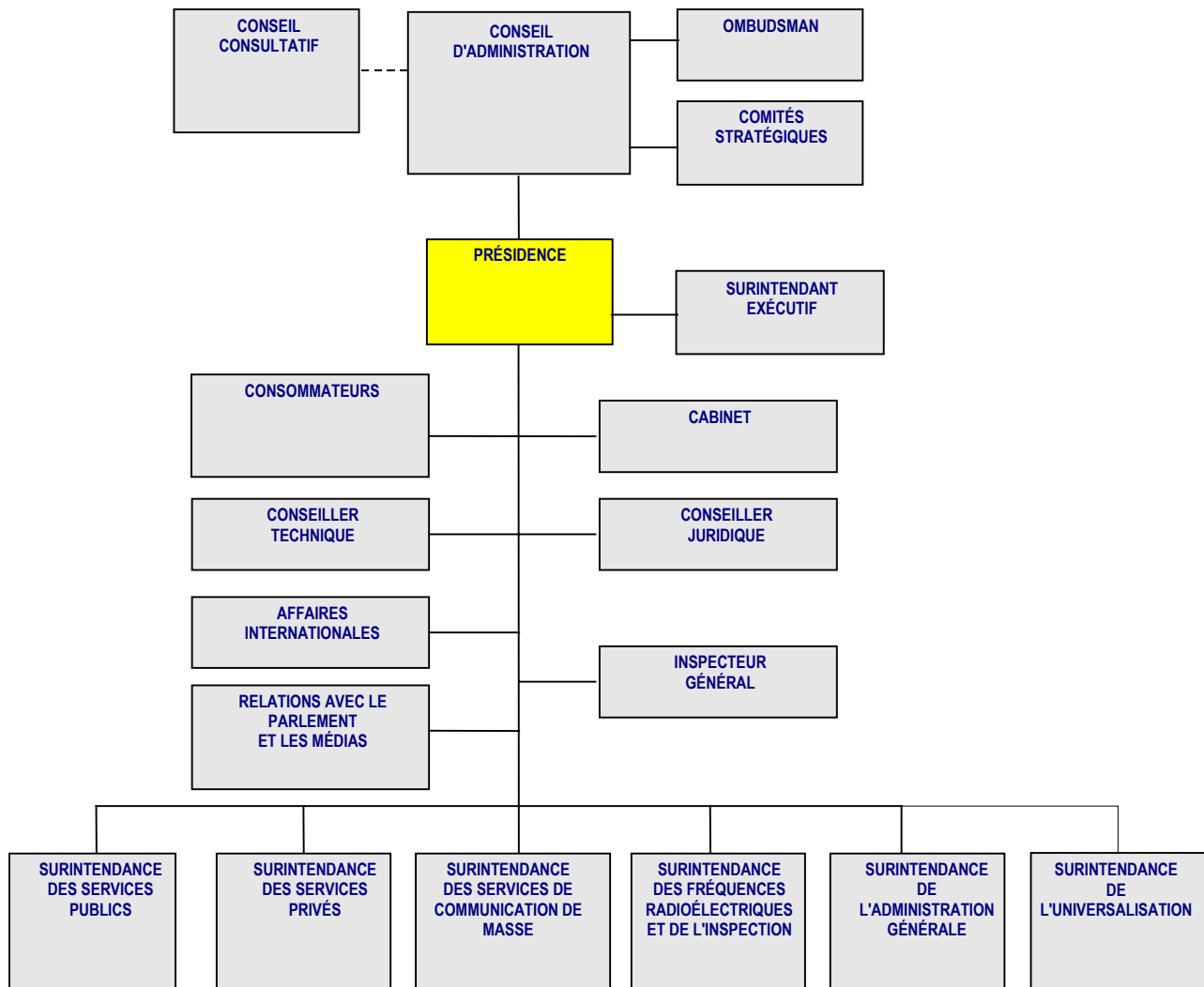
6.1.3 Fonctions du Président du Conseil d'administration

Le Président du Conseil d'administration est à la tête du Conseil lui-même et assume les fonctions de président exécutif de l'Agence. En ses capacités de Président exécutif, il ou elle exerce son autorité à tous les niveaux des responsabilités et attributions institutionnelles de l'Agence, en dehors de ses propres responsabilités et attributions opérationnelles, fonctionnelles et administratives. Il est assisté par un cabinet et des organes consultatifs – conseil juridique, inspecteur général, service clientèle, direction des affaires internationales, direction des affaires techniques, direction des relations avec le Congrès et avec le public. Un surintendant

exécutif l'aide directement à s'acquitter de ses fonctions exécutives, institutionnelles et techniques. La structure comporte aussi un bureau de l'ombudsman, dont le premier fonctionnaire est nommé par le Président de la République et qui agit en toute indépendance dans la préparation, sur une base biannuelle ou en fonction des besoins, d'évaluations critiques du fonctionnement de l'agence, lesquelles sont alors soumises au Conseil consultatif, au Ministère des communications, à d'autres agences de l'exécutif et au Congrès national.

En général, le Président consacre environ 30% de son temps aux fonctions liées à sa charge de Président du Conseil d'administration et 70% à l'administration d'Anatel.

Figure 9 – Structure actuelle d'Anatel



Note: La Surintendance de l'universalisation des télécommunications a été créée en juin 2001.

6.1.4 Fonctions du Conseil d'administration

Le Conseil d'administration se réunit une fois par semaine. L'ordre du jour de chaque réunion est rendu public sur le site web. Les réunions ne sont pas publiques mais les débats sont toujours enregistrés et les comptes rendus sont ultérieurement mis sur le site web d'Anatel. Le surintendant exécutif et le conseiller juridique sont toujours présents à ces réunions. Les décisions se prennent à la majorité absolue, chaque conseiller disposant d'une voix. Dans certains cas, les conseillers ont utilisé le vote électronique lorsqu'ils ne pouvaient pas être physiquement présents à la réunion ainsi que les communications-conférences pour assurer le déroulement des réunions.

Certaines tâches ne sont pas confiées aux Conseillers et c'est là une spécificité de leurs méthodes de travail. Par contre, ils interviennent dans tous les secteurs dont s'occupe le Conseil. Ils ont donc une opinion autorisée en ce qui concerne toutes les questions relevant du Conseil.

Conformément à l'Article 22 de la loi sur les télécommunications, le Conseil peut notamment soumettre au Président du Brésil, par l'intermédiaire du Ministre compétent, des modifications aux statuts de l'agence, proposer d'élaborer des politiques des télécommunications publiques ou de modifier celles qui existent déjà, approuver des avis d'appel d'offres ou des invitations à soumissionner, publier des normes et approuver des plans d'attribution des bandes de fréquences et d'occupation de l'orbite.

6.2 Conseil consultatif

Le Conseil consultatif est un organe institutionnel qui se compose de représentants de sociétés qui ne sont pas affiliées à Anatel. Créé en application du Chapitre II de la loi sur les télécommunications dans le but de sensibiliser Anatel aux attentes de ses clients, il aide donc l'Agence à mieux fixer ses priorités (voir également la section 16)³⁵. Le Conseil consultatif se compose de 12 membres de provenances diverses: Sénat fédéral, Chambre des députés, exécutif, fournisseurs de services de

télécommunication, groupes de protection des consommateurs et entités représentant la société dans son ensemble. Chacune de ces institutions et entités occupe deux sièges au Conseil consultatif. Les membres du Conseil ne sont pas rémunérés et sont nommés pour un mandat de trois ans non renouvelable.

Le Conseil consultatif donne des avis sur le plan général d'octroi de licences, sur les objectifs autour desquels s'articule le plan général d'universalisation des télécommunications, sur la politique des télécommunications conduite par les pouvoirs publics ainsi que sur la création ou la suppression de tel ou tel service. Il évalue par ailleurs les rapports annuels du Conseil d'administration et peut demander des informations à l'agence. Les résumés des décisions du Conseil consultatif sont publiés dans la gazette officielle et simultanément dans la partie bibliothèque du site web de l'agence où l'on peut également consulter les comptes rendus des réunions du Conseil consultatif, lequel se réunit une fois par mois.

6.3 Comités stratégiques

La loi sur les télécommunications donne à Anatel toute latitude pour créer des comités stratégiques qui sont censés élaborer des études, des propositions ou des recommandations sur des questions bien précises à l'examen desquelles peuvent participer les représentants des différentes institutions sous le contrôle général du Conseil d'administration. Les comités stratégiques suivants ont été créés: Comité de l'infrastructure nationale de l'information (C-INI), Comité de défense de la concurrence, Comité de l'utilisation des fréquences radioélectriques et de l'orbite, Comité de l'universalisation des services de télécommunication et Comité de protection des consommateurs. Un conseiller préside les travaux de chaque comité stratégique auxquels peuvent participer les utilisateurs, les consommateurs et les opérateurs. Les Conseillers participent toujours aux activités de ces comités et sont assistés dans leur tâche par les Surintendants.

6.4 Ombudsman

Anatel dispose d'un médiateur nommé par le Président du Brésil pour un mandat de deux ans. Personne n'occupe actuellement ce poste. Il procède, tous les deux ans, à une évaluation

³⁵ Anatel Magazine «La participation du public aux activités d'Anatel augmentée», novembre 2000.

critique des résultats d'Anatel, laquelle est communiquée au Conseil d'administration, au Conseil consultatif, au Ministre des communications, aux autres agences de l'exécutif ainsi qu'au Congrès. Pour s'acquitter de ses fonctions, le médiateur bénéficie d'un appui administratif et fonctionnel d'Anatel.

6.5 Surintendant exécutif

Le Surintendant exécutif est chargé d'aider le Président dans l'exécution de ses fonctions administratives. Il assiste à toutes les réunions du Conseil d'administration et communique les décisions de ces réunions à tous les autres Surintendants. Il assure la liaison entre les Surintendants et le Conseil d'administration. Cinq personnes travaillent dans ce secteur.

6.6 Surintendances

Au niveau de sa structure et de son fonctionnement l'agence est subdivisée en surintendances auxquelles sont attribuées les multiples fonctions exécutives liées au secteur des télécommunications du Brésil et les fonctions administratives d'Anatel. Les surintendants n'ont pas, en règle générale, de contact direct avec le Conseil, ils passent par le surintendant exécutif.

Les surintendances sont les suivantes:

- Surintendance des services publics

Les 105 personnes travaillant dans ce département s'occupent des services publics qui sont considérés comme des services «essentiels». La Surintendance est subdivisée en trois divisions: division de la réglementation et de la normalisation, division de l'autorisation et de la fourniture des services et division de la concurrence³⁶. Elle délivre les contrats de concession pour les compagnies Telebrás privées ainsi que les permis (permissão) pour les petites «compagnies miroir». Elle est chargée de fixer les conditions liées aux objectifs d'universalisation et de qualité de service ainsi que les modalités d'interconnexion. Elle a mis au point le système SAAL de mise en œuvre et de respect des obligations ainsi que le nouveau système de

³⁶ Au moment où ont été effectuées les recherches sur le terrain, la Division de la concurrence s'occupait aussi de l'universalisation. Les fonctions d'universalisation ont été transférées à la nouvelle surintendance de l'universalisation créée en juillet 2001.

suivi tarifaire SIPT (Système d'information sur les prix et les tarifs).

- Surintendance des services privés

Les 131 personnes travaillant dans cette surintendance sont réparties dans trois divisions: services par satellite et services mondiaux, communications personnelles par voie hertzienne de terre et services de télécommunication privés. La division des services par satellite et des services mondiaux est chargée de superviser l'exploitation des différents services par satellite, l'utilisation des crènaux orbitaux et de l'arc orbital attribués au Brésil ainsi que les activités internationales, par exemple la notification et la coordination des satellites. Cette surintendance est également chargée de délivrer les autorisations pour les services mobiles, en particulier le cellulaire, le SMP, la radiomessagerie, etc. La division des services de télécommunication privés qui réglemente les activités de plus de 300 000 entités agréées et 1 200 000 stations regroupe divers services, notamment les radioamateurs, les cibistes, le service mobile aéronautique, le service mobile maritime, les radiotaxis et les services de sécurité. Elle délivre également des autorisations pour un nombre limité de services spécialisés, par exemple les services dorsaux internationaux et les réseaux d'entreprise; on compte plus de 200 autorisations pour 40 à 50 opérateurs.

- Surintendance des services de communication de masse

Les 145 personnes travaillant dans ce département s'occupent soit de la planification et de la réglementation soit de l'octroi des licences pour les services. La surintendance des communications de masse élabore toutes les procédures régissant l'octroi de licences pour la télévision par câble, les systèmes MMDS et les systèmes de réception directe chez le particulier. Les licences pour ces services sont octroyées à l'issue d'un processus d'appel d'offres public. Les demandes de licences pour les services de radiodiffusion sont transmises au Ministère et doivent ensuite être approuvées par le Congrès. Le capital social des stations doit être à 100% détenu par des nationaux. Une fois que le radiodiffuseur a obtenu sa licence, Anatel lui attribue une fréquence et l'autorise à démarrer ses activités. La surintendance procède actuellement à une consultation publique pour déterminer la norme de télévision numérique pour le Brésil.

- Surintendance des fréquences radioélectriques et de l'inspection

Cette surintendance est la plus importante avec environ 750 personnes, chargées des activités d'inspection et 50 personnes affectées à l'ingénierie du spectre et à la certification des équipements. La principale tâche des 11 bureaux régionaux d'Anatel est de soutenir les activités de cette surintendance, laquelle veille notamment au respect des dispositions réglementaires relatives aux brouillages radioélectriques, à la qualité de service et aux obligations de service universel. Les opérateurs de téléphonie publics doivent respecter 216 obligations ainsi que 36 indicateurs de qualité de service.

- Surintendance de l'administration générale

Cent-vingt-sept personnes travaillent dans cette surintendance qui contrôle les activités administratives de l'agence et apporte son appui à ses différentes entités. Elle se compose de trois départements:

- 1) planification, budget et finances;
- 2) administration; et
- 3) gestion de l'information.

Le département de la planification, du budget et des finances est chargé de l'établissement du budget annuel du contrôle des résultats financiers de l'agence et gère également la collecte des redevances. Le département de l'administration est chargé des ressources humaines, de la gestion des matériels et des contrats ainsi que des services d'infrastructure au siège d'Anatel et dans ses bureaux régionaux. Le Département de la gestion de l'information est chargé de la gestion des informations relatives à l'Agence, de la gestion des réseaux d'entreprise, du maintien des canaux de communication avec les consommateurs et de la maintenance des systèmes d'information nécessaires pour desservir les habitants du Brésil.

- Surintendance de l'universalisation

La surintendance de l'universalisation qui comporte un vérificateur a été créée le 17 juillet 2001. Elle s'occupe de tous les problèmes liés au Fonds FUST et de l'universalisation (en particulier du PGMU (Programme général des objectifs d'universalisation – voir section 11), domaine qui relevait auparavant de la surintendance des services publics. Les questions liées à l'universalisation des services de télécommunication étaient auparavant traitées séparément

par les diverses surintendances d'Anatel mais l'Agence est arrivée à la conclusion qu'il serait plus efficace d'un point de vue structurel et budgétaire de regrouper ces questions au sein d'une seule et même surintendance.

6.7 Bureaux faisant un rapport au Président d'Anatel

- Inspecteur général (Corregedoria)

Neuf personnes travaillent actuellement dans le bureau de l'inspecteur général, lequel travaille avec le Président d'Anatel, contrôle les activités des différents départements et les résultats des employés. Il examine les plaintes déposées contre l'agence ou son personnel et peut engager des procédures disciplinaires à l'encontre des membres du personnel. Ces procédures mobilisent trois fonctionnaires à temps complet du même grade que le fonctionnaire concerné. Il y a trois issues possibles: classement de l'affaire, suspension de 30 jours ou lancement d'une procédure disciplinaire par le Conseil.

- Conseiller juridique (Procuradoria)

Il est chargé des affaires juridiques de l'agence et est en liaison directe avec le Président d'Anatel. Il donne des avis au Conseil d'administration et assiste à toutes ses réunions. Quinze juristes travaillent dans ce bureau. Le conseiller juridique représente également Anatel devant les tribunaux.

- Consommateurs

Les plaintes concernant Anatel sont transmises à la surintendance ou au bureau compétent. Elles sont traitées différemment selon la personne contre laquelle la plainte est déposée. Il s'agit dans la présente section des réclamations que les consommateurs envoient par courrier électronique, par lettre ou via les centres d'appel d'Anatel. Ces centres, ouverts 24 heures sur 24, reçoivent près de 15 000 appels par jour³⁷. La plupart des 280 personnes travaillant dans ces centres ne sont pas des employés à plein temps d'Anatel mais sont recrutées à l'extérieur. Les plaintes concernant les fournisseurs de services sont transmises à la compagnie compétente qui a l'obligation de contacter l'utilisateur dans les cinq jours. Les plaintes concernant Anatel sont envoyées au département concerné.

³⁷ Voir également section 7.

- Conseiller technique

Cette unité, composée de 7 personnes, est chargée de la planification stratégique, par exemple de la planification à long terme du spectre et de la planification des créneaux orbitaux.

- Relations avec le Parlement et avec les médias

Ce département qui compte 24 fonctionnaires est chargé du protocole, des relations publiques et des relations avec le Parlement. Il examine et suit les propositions de loi concernant les télécommunications et prête son concours au personnel d'Anatel et aux membres du Conseil lorsqu'ils saisissent le Congrès. Le bureau publie tous les communiqués de presse de l'agence et répond aux demandes de renseignements de la presse qui se sont élevées à près de 1 700 pour le premier trimestre de 2001.

- Affaires internationales

Les 9 personnes travaillant dans ce bureau représentent Anatel auprès des organisations internationales. Le Bureau des affaires internationales veille à ce que toutes les délégations soient accréditées via le Ministère des affaires extérieures. Il assure également l'interface entre le Ministère des affaires extérieures et Anatel. Il organise les réunions des commissions permanentes (commissions des communications du Brésil, voir Tableau 4). Les commissions permanentes sont calquées sur les commissions d'études de l'UIT et Anatel, le secteur privé et toute autre partie intéressée participent à leurs travaux. Des groupes spécialisés sont créés pour préparer des manifestations comme les conférences mondiales de développement des télécommunications, les Conférences de pléni-potentiaires ou les conférences mondiales des radiocommunications de l'UIT.

6.8 Personnel

Anatel rencontre le même problème que la plupart des régulateurs dans le monde, à savoir celui de parvenir à attirer et à fidéliser un personnel qualifié. Comme on l'a déjà dit précédemment, les salaires dans la fonction publique sont très bas. Soucieux d'améliorer la situation, le Congrès a voté en l'an 2000³⁸ une

nouvelle loi relative au recrutement de personnel dans les «agences»³⁹. Cette loi accéléra le processus de recrutement et prévoit des rémunérations plus importantes que dans d'autres administrations publiques. Le parti travailliste a toutefois fait appel de cette loi (Loi administrative sur les ressources humaines applicable aux agences de réglementation) (Anatel) au motif qu'elle était anticonstitutionnelle. La Cour suprême fédérale saisie de l'affaire devrait rendre sa décision d'ici à la fin de 2001. Dans l'action en inconstitutionnalité (ADIN) il est demandé d'abroger certains articles de la Loi N° 9986/2000; Anatel estime toutefois que les articles contre lesquels il n'a pas été fait appel resteront en vigueur.

La nouvelle loi sur les ressources humaines prévoit pour le personnel de l'Agence des salaires supérieurs à ceux offerts dans la fonction publique, dans le but de supprimer plusieurs privilèges qui existent dans l'administration publique brésilienne. Une autre différence est que les conditions de travail d'Anatel relèveront du droit sur le travail (CLT) et autres dispositions connexes et non du système d'emploi de la fonction publique.

La Loi N° 9986/2000 dispose que les agences accordent, dans le cadre de dispositions réglementaires internes, des promotions à leurs employés en fonction des résultats obtenus dans les évaluations du comportement professionnel, en fonction de la formation promotionnelle et des qualifications afin de reconnaître et de récompenser la qualité et le potentiel de chaque employé.

A la suite de l'action en inconstitutionnalité de nombreux postes sont actuellement vacants à Anatel. Près de 50% des personnes travaillant actuellement à Anatel sont au bénéfice de contrats temporaires (qui ne peuvent pas dépasser 3 ans); certains sont nommés en raison de leur expérience professionnelle passée mais n'ont même pas de contrat de travail (ce sont les «nomades») et beaucoup sont détachés d'autres organisations. Sur les 1 500 employés environ qu'autorise la loi, 354 viennent de Telebrás,

³⁸ Loi administrative sur les ressources humaines pour les agences de réglementation, Loi N° 9986/2000.

³⁹ Anatel a été la première «agence» au Brésil. Il y a actuellement 5 agences (électricité et pétrole par exemple) qui sont calquées sur Anatel.

227 du Ministère⁴⁰ et 487 sont au bénéfice de contrats temporaires. Il y a actuellement environ 400 postes vacants.

Le recrutement à Anatel se fait par concours public (concurso público) et tous les candidats doivent passer un examen. Il y a trois niveaux: le niveau d'entrée, le niveau intermédiaire et le niveau supérieur. Les candidats du niveau d'entrée ont entre 0 et 10 ans d'expérience, les candidats des deux autres catégories étant testés à des niveaux plus avancés. Anatel a travaillé avec l'une des universités de Brasilia pour élaborer et gérer les tests de sorte qu'ils soient adaptés à l'emploi et au niveau recherchés.

6.8.1 Profil du personnel

Près de 30% du personnel d'Anatel sont des ingénieurs et près de 15% des techniciens. 3% seulement sont des économistes et 10% des juristes. Les employés restants ont d'autres spécialisations.

Le manque de compétences juridiques ou économiques du personnel a été l'une des principales critiques que le secteur privé a adressées à Anatel pendant la recherche sur le terrain effectuée pour cette étude de cas.

L'âge moyen des employés d'Anatel est assez équitablement réparti: 34% des employés ont moins de 35 ans, 32% ont entre 35 et 44 ans et 34% plus de 45 ans. 61% des employés sont des hommes et 90% des cadres sont des hommes.

6.8.2 Salaires

Une fois appliquée la loi sur les ressources humaines, le salaire moyen du personnel de la catégorie professionnelle ou des fonctionnaires ayant un diplôme universitaire (niveau supérieur) se situera entre 1 990 et 7 100 BLR. Pour le personnel de la catégorie des services généraux le salaire mensuel moyen (niveau moyen) se situera entre 514 et 3 300 BLR. Ces fourchettes seront presque deux fois plus importantes que celles des salaires des fonctionnaires de l'Etat brésilien.

⁴⁰ En attendant que l'autorité d'Anatel en matière de recrutement soit confirmée par le tribunal, Telebrás continuera d'être l'une des sources de personnel d'Anatel et Anatel paiera Telebrás pour ses services. Telebrás ne fournit plus de services de télécommunication étant donné que toutes les compagnies d'exploitation ont été privatisées.

6.8.3 Formation

Anatel offre une formation linguistique gratuite à ses employés en anglais, en français et en espagnol. Elle a également financé des cours universitaires pour une certaine partie de son personnel. Des cours de formation spéciaux ont été dispensés dans des domaines techniques et en gestion de la qualité (cours sur des sujets comme la planification du service, l'octroi de licences pour les services, la médiation et l'arbitrage).

6.8.4 Sous-traitance/besoins

Le Gouvernement brésilien a recours à des services consultatifs spécialisés extérieurs pour ses activités dans divers domaines: réglementation, concessions, activités juridiques et administratives et autres activités non permanentes. En travaillant avec l'UIT, le Gouvernement a été en mesure de sous-traiter avec un gros organisme de consultance international qui a joué un rôle décisif dans le lancement des activités d'Anatel et dans l'élaboration des contrats de concession et de la réglementation relative à la libéralisation du marché⁴¹. La participation de l'UIT a été essentielle pour garantir la crédibilité, la transparence et la neutralité du processus. Anatel a également sous-traité une bonne partie de ses activités liées aux centres d'appel. La loi sur les télécommunications interdit la sous-traitance des activités d'inspection.

7 Intérêts et protection des consommateurs

Les auteurs de la Loi sur les télécommunications ont estimé que les droits des consommateurs constituent une priorité absolue. L'Article 3 énonce plusieurs, notamment le droit à la qualité de service, le droit à la non-discrimination, le droit de porter plainte contre un fournisseur de services auprès d'Anatel et d'être indemnisés pour tout dommage découlant d'une violation de leurs droits.

⁴¹ Le Gouvernement du Brésil a signé un accord de coopération avec l'Organisation des Nations Unies en 1962. Cet accord est un accord général dans le cadre duquel Anatel et l'UIT ont pu travailler de concert.

La transparence du processus réglementaire d'Anatel va de pair avec le respect et l'intérêt qu'elle manifeste pour l'opinion et la participation du public. Ce processus, transparent et participatif, mais aussi les nombreux moyens qu'elle met en œuvre pour se faire connaître auprès du public en sont la preuve. Il existe diverses instances au sein desquelles les consommateurs peuvent exprimer leur opinion et s'informer sur les activités d'Anatel. On peut consulter sur le site web détaillé de l'agence la bibliothèque virtuelle d'Anatel (voir <http://www.Anatel.gov.br>). Cette bibliothèque donne aux consommateurs l'occasion de communiquer avec l'agence sur des questions aussi diverses que la réglementation, la tarification et les prix.

Les «centres d'appel» sont un autre moyen permettant d'instaurer un dialogue permanent entre les consommateurs et Anatel. N'importe quel consommateur peut en effet appeler un numéro vert et faire part 24 heures sur 24, dimanches et vacances compris, de ses éventuelles requêtes. Actuellement, 92% de toutes les requêtes sont traitées rapidement et les plaintes ne représentent que 7% environ de ce chiffre. En 2000, le nombre de plaintes a augmenté de 115% par rapport à celui de l'année précédente mais le nombre de plaintes a quand même baissé par rapport au nombre total d'appels reçus dans les centres d'Anatel. A l'heure actuelle, les centres d'appel reçoivent environ 14 000 appels par jour et ne cessent de s'élargir pour faire face à l'augmentation du volume des appels depuis qu'un numéro vert a été mis en place avec Anatel.

Les «télécentres publics» sont la structure la plus récente mise en place pour assurer le dialogue avec les consommateurs. Equipés d'ordinateurs, d'imprimantes, de fax, de lecteurs, de téléphones, de télévisions, de magnétoscopes,

ils permettent aux personnes qui le souhaitent de s'informer sur les activités d'Anatel. Toute personne intéressée peut effectuer des recherches en ligne concernant les rapports, les contrats, les décrets, les résolutions, les normes et les décisions de l'agence et aussi avoir accès à l'ensemble de la réglementation sur les télécommunications. Ces télécentres peuvent aussi être utilisés pour suivre des affaires en cours, soumettre des demandes de licences ou déposer des plaintes concernant les services. Des agents sont présents pour répondre aux questions. On peut trouver ce type de télécentre dans au moins 7 villes du Brésil et il devrait y en avoir un dans chacune des capitales des Etats du Brésil avant la fin de 2001.

Les campagnes institutionnelles, les enquêtes sur la satisfaction des utilisateurs et le maintien de liens très étroits avec les médias sont d'autres moyens qui permettent à Anatel d'entretenir une relation étroite et transparente avec le public⁴².

Anatel a prouvé une fois de plus son attachement à la transparence et à la qualité le 20 décembre 2000, date à laquelle elle est devenue le premier organisme de réglementation des télécommunications au monde à recevoir la certification ISO-9001, norme technique reconnue au niveau international relative à la gestion de toutes les opérations qui influent sur l'aptitude d'une organisation à satisfaire les exigences de ses clients qui veulent des services ou des produits de qualité. Anatel a reçu sa certification ISO-9001 d'un bureau internationalement reconnu, Det Norske Veritas, après avoir satisfait à un ensemble de spécifications systémiques et de procédures visant à garantir la qualité de ses services aux fournisseurs de services de télécommunication, aux équipementiers, et aux consommateurs. Anatel doit une bonne partie de son efficacité à ses mécanismes qui lui ont permis de recevoir cette certification (voir section 18.8).

⁴² Anatel Magazine «La participation du public aux activités d'Anatel augmente».

Figure 10 – Tout ce que fait Anatel est disponible sur son site web! (<http://www.anatel.gov.br>)

L'un des objectifs d'Anatel est de maintenir un dialogue permanent avec les consommateurs et d'être totalement transparente⁴³.

Le site web d'Anatel donne à tous les Brésiliens la possibilité de s'informer sur les activités de l'Agence et d'y participer.

Le site web d'Anatel:

- ❑ donne des informations sur les séminaires et réunions à venir et sur les modalités de participation à ces séminaires et réunions;
- ❑ donne l'accès à toutes les lois et décrets sur les télécommunications;
- ❑ permet de soumettre sur support électronique des dossiers qui peuvent être consultés par le public;
- ❑ donne l'accès aux observations formulées pendant ces consultations;
- ❑ donne des informations sur les meilleurs prix et les meilleurs tarifs offerts par les opérateurs en fonction du jour, de l'heure et de la destination;
- ❑ donne les mises à jour annuelles sur la façon dont les opérateurs s'acquittent de leurs obligations;
- ❑ donne l'organigramme d'Anatel et la liste téléphonique de ses employés.

L'ordre du jour des réunions des conseillers est également disponible sur le site web.

En 1998, le site comptait 13 000 pages, chiffre qui est passé à 23 000 en 1999.

The screenshot shows the Anatel website interface. At the top, there is a navigation bar with links like 'dúvidas frequentes', 'perfis', 'pesquisa', 'mapa do site', 'links', 'glossário', 'ajuda', and 'favoritos'. Below this is a banner for 'Espaço do Cidadão' and the Anatel logo. A main menu includes 'CONHEÇA A ANATEL', 'SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES', 'RADIOFREQUÊNCIA', 'CERTIFICAÇÃO DE PRODUTOS', 'FISCALIZAÇÃO', and 'COMITÊS E COMISSÕES'. A secondary menu lists 'faça conosco', 'eventos públicos', 'biblioteca', 'telemapa', 'sistemas interativos', and 'áreas especiais'. The main content area features several news items with images and titles, such as 'Serviço Móvel Pessoal SMP', 'Certificado de Qualidade ISO - 9001', and 'CBC 4'. A 'MANCHETES' section on the right highlights key news items with dates and 'LEIA MAIS' links. At the bottom, there is a 'MAIS DESTAQUES' section with detailed news articles.

⁴³ Anatel Magazine «La participation du public aux activités d'Anatel augmente», novembre 2000.

Encadré 1: Le dialogue se poursuit: ordre et progrès dans les télécommunications du Brésil

Le dialogue avec le public est la priorité absolue d'Anatel, ce qui se manifeste dans toutes ses activités. Anatel a à cœur de communiquer avec le public à travers un site web moderne, des réunions de presse hebdomadaires, des conférences, des télécentres publics et des centres d'appel.

Anatel a également recours à des campagnes institutionnelles pour communiquer davantage avec le public et mieux connaître ses besoins. Avec un taux de pénétration de 85% dans les foyers brésiliens, la télévision a bien servi cet objectif. En 1999, le Gouvernement a lancé une campagne baptisée «Ordre et progrès dans les télécommunications du Brésil», laquelle avait plusieurs buts: mieux informer le public sur les objectifs de développement et de qualité de la téléphonie, rappeler aux utilisateurs que les opérateurs ont des obligations et qu'ils peuvent exiger d'eux qu'ils les respectent et donner au public des statistiques sur l'expansion des services à la suite de la privatisation. La télévision et la presse écrite ont été les principaux supports de cette campagne. Elle comportait une série de spots publicitaires avec des images frappant l'imagination des consommateurs et décrivant en termes simples l'évolution des télécommunications. Ces spots mettaient l'accent sur la téléphonie fixe, la téléphonie mobile et les publiphones.



Joel Araújo Carneiro a une petite entreprise. Il ramasse les journaux, les bouteilles, les verres et assure des services de nettoyage. Pour l'atteindre, appelez son téléphone cellulaire. Le spot publicitaire parle de la disparition du monopole, de l'augmentation du nombre de téléphones cellulaires et de la baisse des tarifs.

Dans le troisième spot publicitaire, on voit Doha Cecilia: elle regarde une carte de Noël qu'elle a reçue l'an dernier de sa fille et cette année c'est par téléphone sur son poste fixe que sa fille lui souhaite un joyeux Noël. Le spot publicitaire parle du coût du service téléphonique à l'ère du monopole, de la baisse sensible des prix intervenue tout juste 24 mois après, de la multiplication des opérateurs de lignes fixes et de leurs obligations en matière d'implantation du réseau.



David Carlos vit sur son bateau au sein de la communauté Ariau. Par bateau, il lui faudrait beaucoup de temps pour avoir accès pour se relier au monde. La scène suivante, on le voit descendre de son bateau et se diriger vers un publiphone pour aller téléphoner. Il s'est ainsi relié au reste du monde beaucoup plus rapidement. Le spot publicitaire annonce qu'avec la privatisation, les titulaires d'une licence sont tenus d'installer un certain nombre de publiphones.



Chaque spot publicitaire s'achève sur un message désormais familier à tous les Brésiliens «ordre et progrès» dans les télécommunications du Brésil. Il s'agit là de la devise nationale qui apparaît sur le drapeau brésilien.

Cette formule est non seulement novatrice mais aussi unique dans le monde des régulateurs. La campagne telle qu'elle a été conçue permettra certainement de mieux informer le consommateur. Par ailleurs, grâce aux spots publicitaires le public est au courant de l'existence d'un régulateur, Anatel, soucieux des intérêts de tous les citoyens brésiliens, ce qui n'est pas le cas dans la plupart des pays où l'homme de la rue ne sait pas nécessairement s'il existe dans son propre pays une autorité de réglementation et, si oui, quel est son nom. Qui plus est, selon toute vraisemblance, les personnes ne s'intéressant pas à l'exploitation, à la politique ou à la réglementation des télécommunications, ne sauront pas, pour la plupart, que les opérateurs ont des obligations, qu'un certain nombre de nouvelles lignes vont être installées et qu'avec la privatisation et la libéralisation du marché les tarifs ont baissé et continueront de le faire. La formule retenue qui permet de faire connaître au public les mesures prises par le régulateur, d'expliquer les réformes passées et actuelles, l'évolution du marché et les avantages pour le consommateur, va vraisemblablement amener davantage de citoyens à s'intéresser et à participer aux activités d'Anatel.

Source: Pour les photos, Publicis Norton.

8 Pouvoirs réglementaires généraux

8.1 Fonction de réglementation

Avec ses procédures de réglementation transparentes et détaillées, Anatel était appelée à être un modèle totalement nouveau de restructuration de l'Etat brésilien. De fait, les relations d'Anatel avec le public vont bien au-delà des fonctions de réglementation. Avec ses nombreux moyens d'échange d'information avec le public par exemple la bibliothèque (prévue dans l'Article 8 de la loi sur les télécommunications), les centres d'appel, l'Internet et les télécentres publics (voir section 7), Anatel est considérée comme l'une des agences les plus transparentes au monde⁴⁴.

Conformément à l'article 19 de la loi sur les télécommunications, Anatel devrait promulguer des dispositions réglementaires sur l'utilisation des services de télécommunication dans le secteur public et le secteur privé, sur la gestion du spectre, sur l'utilisation des équipements et ainsi que sur «les règles et normes garantissant la comptabilité, l'exploitation cohérente et l'interconnexion des réseaux, équipements terminaux compris».

Pour ce qui est des procédures réglementaires proprement dites, tous les actes réglementaires sont soumis à des «enquêtes publiques» et toute personne intéressée a le droit de formuler des observations et d'assister à des audiences publiques⁴⁴. Il est simple et facile de faire parvenir ses observations à Anatel. Les tenants et les aboutissants des questions qui peuvent faire l'objet d'observations sont publiés à la fois sur l'Internet et dans le Journal officiel. Toute personne intéressée peut faire parvenir ses observations à l'agence via l'Internet, par courrier électronique, par poste ou par fax. Le traitement des observations soumises sur support électronique se compose de quelques étapes simples.

Le Conseil d'administration évalue les observations et y répond. Les réponses et les observations sont ensuite mises à la disposition du public dans la bibliothèque d'Anatel. Anatel

informe les parties intéressées des questions en jeu par communications publiques, projets de décision, avis affichés dans les bureaux des compagnies de télécommunication, par voie de presse ou autre support publicitaire et sur son site web. Les dossiers (demandes de licences, plaintes, avis concernant les tarifs, etc.) sont également à la disposition du public pour consultation. Les décisions réglementaires résultant de ce processus de notification et d'observations sont communiquées au public dans le Journal officiel et sur l'Internet⁴⁵. Toute partie intéressée a le droit de faire appel d'une disposition réglementaire quelle qu'elle soit dans un délai de 30 jours et Anatel dispose de 90 jours pour rendre sa décision. Etant donné qu'il est transparent et autorise la participation du public, le processus peut être plus long que ne l'aurait souhaité le secteur privé mais Anatel a décidé de mettre l'accent sur la transparence, au détriment peut-être de l'efficacité.

En plus des questions très diverses sur lesquelles le public peut formuler des observations, Anatel reçoit des informations en retour du Conseil consultatif qui constituent pour elle des lignes directrices et des avis.

8.2 Arbitrage et règlement des différends

Anatel joue également un rôle d'arbitrage et de règlement des différends entre les différents acteurs économiques du secteur des télécommunications⁴⁶. L'article 19 de la loi sur les télécommunications fait d'Anatel une agence qui a pour mission de «régler les conflits d'intérêts entre fournisseurs de services de télécommunication».

Lorsque les parties ne peuvent pas s'entendre, Anatel intervient par arbitrage en nommant un conseil de trois personnes qui en dernier ressort tranchera⁴⁷. Toutefois, comme il en va pour toute décision exécutive d'Anatel, les parties peuvent introduire un recours devant le Conseil

⁴⁴ Anatel Magazine «La participation du public aux activités d'Anatel s'accroît».

⁴⁵ UIT, Etude sur la réglementation des télécommunications, 2001.

⁴⁶ Article fourni par voir le site <http://www.brasilemb.org/>: «La privatisation du secteur des télécommunications du Brésil», Ana Novaes.

⁴⁷ Symposium de l'UIT sur le développement destiné aux régulateurs: Genève, Suisse, 22 novembre 2000.

d'administration. L'arbitrage a été utilisé pour des problèmes d'interconnexion ou d'accès. Un nouvel opérateur arrivant sur le marché qui s'était vu refuser l'accès au réseau dorsal international d'une autre compagnie a eu recours à l'arbitrage. Il a demandé l'aide d'Anatel qui a constitué un groupe d'arbitrage composé de trois surintendants. Ce groupe s'est prononcé en faveur du nouvel opérateur et le problème a été réglé sans un long procès judiciaire. Avant de recourir à l'arbitrage, Anatel rencontre les parties pour les inviter à résoudre leurs divergences à l'amiable.

8.3 Pouvoir d'inspection

Le pouvoir d'inspection d'Anatel est défini dans l'article 19 de la loi sur les télécommunications de 1997. Plus précisément, Anatel a le devoir de procéder à des perquisitions et des saisies de biens, de mener des enquêtes et d'imposer des sanctions lorsque les services sont de mauvaise qualité, d'engager des poursuites en cas de violation des droits des consommateurs, de prévenir et de décourager tout comportement anticoncurrentiel (sauf dans les cas qui relèvent directement du CADE) et de se prononcer sur d'autres questions relevant de sa compétence.

Anatel prend très au sérieux sa mission dans ce domaine. Ce pouvoir d'inspection a renforcé l'efficacité de l'agence qui fait ainsi la preuve que les obligations sont et continueront d'être respectées et que tout non-respect sera sanctionné.

Un opérateur dispose de 30 jours pour payer les amendes auxquelles l'avait condamné Anatel ou pour faire appel d'une décision devant le Conseil d'administration. Un fournisseur de services a fait appel devant la Cour suprême d'une décision exécutoire récente d'Anatel. Il prétendait qu'il n'avait pas à payer l'amende tant que le tribunal n'aurait pas rendu sa décision définitive. Le tribunal a toutefois décidé que l'opérateur devait payer cette amende avant la fin du procès.

Jusqu'à la fin de 1997, toutes les enquêtes concernant les télécommunications étaient menées par le Ministère des communications. Lorsqu'elle a repris cette fonction en juillet 1998, Anatel s'était fixé entre autres objectifs celui d'instaurer une supervision et un contrôle beaucoup plus stricts du secteur des télécommunications et le nombre de poursuites intentées par le Ministère pour la mise en application des

textes réglementaires a doublé⁴⁸. La surintendance des fréquences radioélectriques et du contrôle qui supervise toutes les mesures d'inspection s'est vue attribuer l'an dernier 50% du budget d'Anatel (soit environ 100 millions de USD). Dans le même temps, les recettes générées par les redevances perçues pour les activités de surveillance et d'inspection représentent 90% du budget d'Anatel.

Les activités importantes de contrôle du spectre et les équipements de surveillance coûteux d'Anatel sont financés par les deux redevances dont doivent s'acquitter les opérateurs qui utilisent des équipements radioélectriques. La première, redevance de contrôle d'installation (TFI), est une redevance forfaitaire qui est payée la première année où est installé l'équipement radioélectrique. La deuxième, redevance de contrôle de fonctionnement (TFF), est une redevance annuelle qui représente 50% de la redevance de contrôle d'installation.

Anatel se décharge sur ses 11 bureaux régionaux d'une bonne partie de ses activités de contrôle et d'inspection. Soucieuse d'assurer une certaine continuité dans ses activités, Anatel a élaboré un manuel qui aide les fonctionnaires chargés d'enquêter sur le terrain à s'acquitter de leurs fonctions et à déterminer les mesures coercitives à prendre.

La politique d'inspection stricte suivie par Anatel est également attestée par le fait qu'entre juillet et septembre 2000, 8 541 procédures applicables au non-respect des obligations (PADO) – violations des dispositions des licences d'utilisation du spectre, exploitation illicite, dépassement des limites de puissance par les opérateurs et problèmes de terminaux – ont été engagées par la division compétente d'Anatel. Pour les 9 premiers mois de l'an 2000, 3 811 stations de radiodiffusion clandestines ont été fermées et des amendes ou d'autres sanctions ont été imposées dans les cas où les violations ont abouti à une dégradation de la qualité ou à une interruption du service⁴⁹.

⁴⁸ Exposé de Renato Navarro Guerreiro, Président d'Anatel «Les télécommunications: une décennie de changements, résultats pour l'an 2000, l'avenir du modèle», Brasilia, 22 janvier 2001.

⁴⁹ Anatel Magazine «Anatel renforce ses mesures d'inspection».

Anatel cible actuellement les systèmes qui continuent d'être exploités alors que les licences d'utilisation du spectre ont expiré et que les opérateurs n'ont pas payé les redevances requises. Anatel prévoit qu'à la suite de ses contrôles 25 000 à 30 000 fréquences inutilisées seront supprimées cette année. A São Paulo uniquement, sur les 8 000 assignations de fréquence 1 000 seulement continuent d'être exploitées, plus de 7 000 étant inutilisées. Le processus d'assignation des fréquences devrait gagner en efficacité.

Anatel redouble également d'efforts pour veiller au bon respect d'obligations comme les obligations de service universel et de qualité de service. Elle a lancé, en juillet 2000, 1 273 procédures administratives pour non-respect des obligations à l'encontre de fournisseurs de services de télécommunication fixes ou publics. Il y a plus de 216 éléments contractuels différents répartis en 18 classes d'obligations, notamment les obligations de service universel, les obligations de qualité de service, de tarification et de continuité du service. Dans le passé, il n'était procédé à aucune vérification de ce type⁵⁰.

En plus des activités d'inspection, Anatel a aujourd'hui un autre moyen de contrôle: à sa disposition le contrôle des émissions radio-électriques. Le système d'administration du contrôle du spectre (SGME) lui permet en effet de contrôler l'utilisation des fréquences radio-électriques sur l'ensemble du territoire du Brésil à l'aide d'un réseau de 27 stations mobiles et de 56 stations fixes⁵¹. Toutes les stations mobiles et six stations fixes sont actuellement en service et les stations restantes seront installées prochainement.

Anatel utilise également un système de contrôle du contenu de radiodiffusion qu'elle vient d'acquérir pour s'assurer que les dispositions réglementaires prises par le Ministère des communications concernant le contenu sont bien respectées. Ce système qui couvre le pays tout entier, dispose d'une station dans la capitale de

chaque Etat (c'est là qu'en général est généré le contenu) et Anatel peut contrôler le pourcentage de temps consacré aux bulletins d'information ou à la publicité ainsi que d'autres normes relatives au contenu⁵².

9 Octroi de licences

Tous les opérateurs doivent obtenir auprès d'Anatel une licence pour fournir des services sur le marché brésilien des télécommunications. Il y a trois types différents de licence: les concessions (*concessão*), les permis (*permissão*) et les autorisations (*autorização*).

Les services suivants sont réglementés et leur exploitation est assujettie à l'octroi d'une licence par Anatel: service local, service national longue distance, service international longue distance, lignes XDSL, boucle locale hertzienne, transmission de données, microstations, lignes louées, services mobile analogique et mobile numérique, radiomessagerie, télévision par câble, service fixe par satellite, service mobile par satellite, GMPS et IMT-2000. Pour les services locaux, les services longue distance nationaux ou internationaux et la boucle locale hertzienne les licences sont délivrées pour 20 ans; pour les microstations, le service mobile analogique, le service mobile numérique, la radiomessagerie, la télévision par câble, le service fixe par satellite, le service mobile par satellite, les services GMPS et les IMT-2000, les licences sont de 15 ans. La durée des licences pour les lignes XDSL est subordonnée à l'autorisation des opérateurs de services locaux. Les licences pour les services de transmission de données et les lignes louées sont illimitées sauf si ces services utilisent des fréquences radio-électriques.

Selon la loi sur les télécommunications, les services de télécommunication sont classés en plusieurs catégories. La première distinction est entre services de télécommunication et services à valeur ajoutée. Les services de télécommunication sont ensuite subdivisés en services d'intérêt collectif et services d'intérêt limité, lesquels sont ensuite subdivisés en services

⁵⁰ Anatel Magazine «Anatel renforce ses mesures d'inspection».

⁵¹ Exposé de Renato Navarro Guerreiro, Président d'Anatel «Les télécommunications: une décennie de changements, résultats pour l'an 2000, l'avenir du modèle», Brasília, 22 janvier 2001.

⁵² Rencontre avec Marcos Bafutto, surintendant pour les fréquences radioélectriques et le contrôle du spectre, Brasília, 17 avril 2001.

publics ou services privés⁵³. Les services de télécommunication publics sont assujettis aux obligations de service universel et de continuité du service et comprennent des services comme la téléphonie fixe pour le grand public.

Il y a deux méthodes d'octroi de licences pour les services de télécommunication publics. La première qui a été utilisée pour les compagnies Telebrás privatisées est une concession accordée à l'issue d'un processus d'appel d'offres organisé par Anatel. Le contrat de concession conclu entre Anatel et le concessionnaire couvre les modalités de fourniture des services, les obligations de service universel et de continuité de service, les tarifs, les conditions générales d'interconnexion, les résiliations, les sanctions et les méthodes de règlement des différends en dehors des tribunaux (article 93).

La seconde qu'utilise Anatel pour les services de télécommunication publics est la délivrance de permis (permissão). Les compagnies miroir Telebrás ont ainsi obtenu une licence à l'issue d'une procédure simplifiée d'appel d'offres. Le permis est officialisé par la signature d'un document analogue au contrat de concession. Les permis ne sont pas assujettis aux obligations de service universel mais à celles de qualité de service.

Anatel détermine les services de télécommunication privés pour lesquels il faut obtenir une autorisation particulière. Les fournisseurs de services qui ne sont pas tenus d'obtenir une autorisation doivent néanmoins informer Anatel avant de démarrer leurs activités. De plus, l'article 132 de la Loi de 1997 sur les télécommunications fait obligation à un opérateur de présenter un projet techniquement réalisable – compatibilité avec les normes applicables et disponibilité des fréquences radioélectriques nécessaires – pour obtenir une autorisation de fourniture de services privés.

Les autorisations applicables aux services d'intérêt collectif fournies sous régime privé sont assorties d'autres conditions: la compagnie est-elle établie selon le droit brésilien, a-t-elle

son siège administratif au Brésil, a-t-elle les qualifications techniques nécessaires pour bien assurer le service, a-t-elle une bonne situation économique et financière, paie-t-elle ses impôts, est-elle en situation régulière avec le système de sécurité sociale et ne fournit-elle pas le même service dans la même région ou dans le même lieu? Les fournisseurs de services sont sélectionnés à l'issue d'une procédure d'appel d'offres et doivent respecter les obligations de service universel et de continuité du service.

La surintendance des services publics est chargée de l'octroi des licences pour les services publics locaux et longue distance ainsi que pour la boucle locale hertzienne. La surintendance des services privés est chargée de l'octroi des licences pour les services par satellite, les services hertziens de terre (y compris le cellulaire et le SMP) et les services de télécommunication privés.

10 Interconnexion

Le cadre réglementaire applicable à l'interconnexion a été défini dans des textes législatifs, les dispositions sur l'octroi des licences, des exposés de réglementation et une série de directives. Il s'applique à l'interconnexion entre tous types de réseau. Par ailleurs, il fait obligation aux opérateurs de réseaux existants d'assurer l'interconnexion aux opérateurs en concurrence. Cette obligation vaut pour tous les opérateurs de réseaux fixes et de réseaux mobiles et Anatel ou d'autres parties intéressées ou affectées peuvent imposer des sanctions si elle n'est pas respectée. Si un opérateur n'assure pas l'interconnexion ou n'offre pas des conditions d'interconnexion raisonnables Anatel peut le sanctionner en révoquant sa licence ou en lui infligeant une amende.

Le cadre réglementaire fixe les taxes d'interconnexion et la politique tarifaire à appliquer pendant les négociations sur l'interconnexion. Toutefois, ces taxes peuvent aussi être fixées par le biais de négociations commerciales sans l'approbation d'Anatel.

Le cadre réglementaire fixe aussi le nombre et l'emplacement des points d'interconnexion, les

⁵³ Les services d'intérêt collectif sont analogues aux services offerts par les opérateurs de réseaux des Etats-Unis.

modalités de gestion du réseau aux points d'interconnexion ainsi que d'autres critères comme la signalisation, la transmission et la qualité. Par ailleurs, les opérateurs en titre sont tenus d'installer les équipements de leurs concurrents dans leurs centraux pour stimuler la concurrence.

Les modalités d'interconnexion doivent être raisonnables et non discriminatoires. Cela étant dit, aucun modèle de coût n'est prescrit pour déterminer les taxes d'interconnexion. Une fois la taxe fixée, elle s'applique uniformément à tous les fournisseurs de services de télécommunication. Les accords d'interconnexion sont rendus publics et peuvent être consultés à la demande de toute partie intéressée.

Pendant les recherches effectuées sur le terrain pour cette étude de cas, il est apparu que de nombreuses compagnies miroir et des compagnies longue distance étaient préoccupées par le problème du «dégroupage de la boucle locale»⁵⁴. Ces compagnies estiment en effet qu'Anatel n'a pas fait assez pour résoudre les problèmes de dégroupage. Anatel ayant hésité à s'impliquer davantage dans ce processus, ces compagnies perdent actuellement des débouchés intéressants nés de la concurrence. La position d'Anatel est que le dégroupage est un problème de nature commerciale qui devrait être réglé entre opérateurs. Anatel a toutefois créé un groupe de travail chargé de réfléchir à des solutions de remplacement. L'expérience du Brésil en la matière est analogue à celle d'autres pays: les opérateurs en place affirment qu'ils font tout ce qui est en leur pouvoir pour assurer aux nouveaux arrivés sur le marché l'interconnexion et l'accès à leurs réseaux et les nouveaux concurrents et les opérateurs longue distance de leur côté les accusent de traîner les pieds et de ne pas agir assez rapidement.

Le contournement est un autre sujet de préoccupation pour les opérateurs longue distance. Ils s'inquiètent en effet du fait qu'Anatel ne s'implique pas suffisamment et ne surveille pas d'assez près les opérateurs qui fournissent des services longue distance sans avoir l'autorisation réglementaire nécessaire. Ils estiment que le contournement par les opérateurs

longue distance coûte des centaines de milliers USD⁵⁵.

11 Service universel

Le principe du service universel, un des piliers du nouveau modèle des télécommunications brésiliennes, veut que tout citoyen, où qu'il se trouve, et quelle que soit sa situation socio-économique puisse avoir accès aux télécommunications. Pour assurer l'accès universel et le service universel, Anatel encourage les concurrents dans le secteur des télécommunications à offrir des services de télécommunication d'une qualité acceptable à des tarifs commercialement raisonnables, à toute entité morale ou physique demandant ces services et à proposer d'autres formes d'accès aux services de télécommunication à moindre coût afin que les personnes ne pouvant pas payer des tarifs commercialement raisonnables puissent néanmoins avoir accès aux services de télécommunication.

Le Brésil procède en deux temps pour atteindre ses objectifs de service universel. Dans un premier temps il met en œuvre les objectifs fixés par l'exécutif (le Président et le Ministre des communications) dans le Plan général d'universalisation des télécommunications (PGMU) de mai 1998. Ce plan fixe pour les compagnies assurant des services de téléphonie fixe publics des objectifs bien précis en matière de service universel. Ces objectifs sont élaborés par Anatel mais approuvés par l'exécutif (MINICOM). Dans un second temps, il utilise un fonds pour le service universel appelé Fonds pour l'universalisation des services de télécommunication (FUST) qui a été créé pour financer des initiatives de service universel qui viennent s'ajouter à celles énoncées dans le PGMU, par exemple la desserte des hôpitaux et des écoles. La loi sur les télécommunications interdit d'utiliser les ressources du FUST pour couvrir les coûts du service universel prescrits pour les services de téléphonie fixe selon le PGMU et spécifiés dans le contrat de concession⁵⁶.

⁵⁴ Il y a trois formes de dégroupage: «train binaire», ligne partagée et dégroupage total.

⁵⁵ Embratel a déposé récemment une plainte auprès d'Anatel accusant une compagnie de contourner son réseau longue distance et d'offrir des services longue distance sans autorisation.

⁵⁶ Voir section 5.4 pour un complément d'information sur le financement du FUST.

11.1 PGMU

Selon le PGMU, le nombre de lignes fixes doit atteindre 33 millions avant la fin de 2001⁵⁷. Par ailleurs, la densité de publiphones devrait être de 7,5 pour mille habitants d'ici le début de 2004. Parmi les objectifs futurs on peut citer le fait que toutes les localités de 100 habitants ou plus aient au moins un publiphone d'ici 2005 et l'installation de lignes de téléphonie fixe individuelles

dans des localités de plus de 300 habitants. Le Tableau 3 donne des exemples de certains des objectifs d'universalisation définis dans le PGMU.

En juin 1998, le programme général des objectifs de qualité a fixé les objectifs de qualité que le fournisseur de services de téléphonie fixe publics ou privés devait respecter⁵⁸.

Tableau 3 – Programme général des objectifs d'universalisation (PGMU)

Installation de lignes de téléphonie fixe individuelles	
<i>Délai</i>	<i>Nombre d'habitants</i>
31 décembre 2001	Zone de plus de 1 000 habitants
31 décembre 2003	Zone de plus de 600 habitants
31 décembre 2005	Zone de plus de 300 habitants
Délai d'attente pour les demandes de ligne individuelle	
<i>Début</i>	<i>Délai</i>
31 décembre 2001	4 semaines
31 décembre 2002	3 semaines
31 décembre 2003	2 semaines
31 décembre 2004	1 semaine
Accès à des téléphones publics dans des localités bénéficiant du service fixe	
<i>Début</i>	<i>Distance par rapport à un point d'accès individuel</i>
31 décembre 1999	800 mètres
31 décembre 2001	500 mètres
31 décembre 2003	300 mètres
Accès à des téléphones publics dans des localités ne bénéficiant pas du service fixe	
<i>Délai</i>	<i>Nombre d'habitants pour un seul téléphone public</i>
31 décembre 1999	Zone de plus de 1 000 habitants
31 décembre 2001	Zone de plus de 600 habitants
31 décembre 2003	Zone de plus de 300 habitants
31 décembre 2005	Zone de plus de 100 habitants

Source: Anatel.

⁵⁷ Universalisation des services de télécommunication, exposé de M. Edmundo Antonio Matarazzo, surintendant pour les services publics, Anatel.

⁵⁸ Tous les opérateurs ont des obligations de qualité de service et seuls les concessionnaires ont des obligations de service universel (voir section 9).

11.2 Fonds

La loi 9.998 portant création du Fonds pour l'universalisation des services de télécommunication (FUST) a été votée en août 2000. L'objectif de ce fonds est de mobiliser les ressources nécessaires pour financer l'achat et la mise en œuvre d'équipements de télécommunication dans de petites communautés ou dans des régions isolées. Selon l'ancien Ministre des communications M. Sérgio Motta,

Le fonds permettra non seulement aux télécommunications de jouer pleinement leur rôle social mais aussi de faire progresser la justice sociale⁵⁹.

Le Ministre des communications est chargé avec d'autres Ministres de déterminer les priorités dans l'affectation des ressources du fonds. Anatel pour sa part est chargée de l'exécution, de la mise en œuvre et du contrôle de la bonne application des politiques et des directives.

Le Ministre des communications a décidé que le fonds serait utilisé en priorité pour l'éducation (Internet dans les écoles) et les soins de santé. Les écoles et les hôpitaux situés dans des zones isolées seront donc dotés des technologies nécessaires pour prendre en charge des applications comme le téléenseignement, la téléconférence et la télémédecine. Par ailleurs, le fonds doit permettre au public d'avoir accès à l'information numérique (Internet par exemple) à des conditions favorables dans les bibliothèques et les établissements d'enseignement.

Avec l'aide de ce fonds, Anatel doit atteindre plusieurs objectifs: desservir les zones et localités à faible revenu de moins de 100 habitants; anticiper et «étouffer» les objectifs du Programme général des objectifs d'universalisation (PGMU); installer des réseaux grande vitesse, desservir des zones frontalières stratégiquement importantes mais éloignées; fournir un accès individuel et une interface aux institutions s'occupant de personnes handicapées et assurer la desserte téléphonique des zones rurales⁶⁰.

Il a été demandé à tous les opérateurs de verser dès 2001 1% de leurs recettes annuelles dans le fonds FUST. En plus 50% de l'argent qu'auront rapporté les enchères dans les bandes C, D et E iront aussi dans ce fonds. Le Gouvernement prévoit de consacrer 673 millions de réaux pour l'éducation et 260 millions pour les soins de santé sur le milliard de réaux que ce fonds devrait, selon les estimations, rapporter en 2001. Anatel est chargée de soumettre au Ministre les propositions de budget annuel concernant le fonds FUST et de tenir les comptes des diverses affectations des ressources de ce fonds⁶¹.

Aux termes de la loi, seuls les opérateurs en place – c'est-à-dire les quatre concessionnaires – peuvent soumissionner pour utiliser les ressources de ce fonds même s'il est demandé à l'ensemble des 696 opérateurs d'y contribuer. Le Congrès a été saisi d'un projet de texte législatif qui permettrait à tous les opérateurs de soumissionner pour les ressources du FUST. Il ressort des recherches sur le terrain qui ont été faites pour cette étude de cas que de nombreux opérateurs sont préoccupés par les actuelles restrictions d'accès aux ressources de ce fonds et par un risque de politisation de leur utilisation. Même si la participation d'Anatel garantit une totale transparence dans l'utilisation des ressources, le fait que les Ministres interviennent dans la détermination de l'affectation des ressources de ce fonds pourrait conduire à des pressions politiques. Les compagnies craignent que la politique d'attribution des ressources du fonds n'entâche l'image d'intégrité d'Anatel.

Anatel a procédé à deux enquêtes publiques concernant l'utilisation et la sortie des ressources du fonds. En décembre 2000, Anatel a lancé une enquête publique sur la réglementation régissant le fonctionnement du fonds. Une deuxième enquête a été réalisée en février 2001 pour savoir si les ressources du Fonds avaient permis d'atteindre les objectifs de service universel dans les écoles publiques de niveau moyen ou professionnel.

Actuellement la surintendance de l'universalisation est chargée de mettre en œuvre toutes les dispositions réglementaires concernant le service universel.

⁵⁹ Anatel Magazine, novembre 2000, page 42.

⁶⁰ Voir <http://www.anatel.gov.br/>.

⁶¹ Voir <http://www.anatel.gov.br/>.

11.3 FUNTEL

FUNTEL est un autre fonds de développement des télécommunications qui est géré par le Ministre des communications, Anatel n'étant que membre du Conseil de ce fonds. Aux termes de la loi portant création du fonds FUNTEL, Anatel a transféré l'équivalent de 100 millions BRL du fonds FISTEL pour créer le fonds FUNTEL mais ce transfert ne se reproduira plus étant donné qu'il est demandé aux opérateurs de verser dans ce fonds 0,5% des tarifs perçus pour les télécommunications. L'objectif de FUNTEL est d'assurer la continuité du développement des télécommunications et des recherches effectuées dans ce domaine par les entités brésiliennes. Deux agences de développement au Brésil, FINEP et BNDES (Banque nationale de développement du Brésil) participeront elles aussi à l'utilisation de ces ressources. Vingt pour cent des ressources iront au CPqD (Centro de Pesquisa y Desenvolvimento), l'unité de recherche de Telebrás qui a été privatisée en 1998. Le processus réglementaire de demande et d'utilisation de ces fonds est encore au stade embryonnaire.

12 Qualité de service

La qualité de service est l'un des trois piliers du modèle brésilien des télécommunications et constitue donc une priorité absolue pour Anatel. Le programme général des objectifs de qualité de service pour le service téléphonique commuté fixe a été publié dans la Résolution 30 du Conseil d'administration d'Anatel le 29 juin 1998, peu de temps après la création d'Anatel et avant la privatisation de Telebrás. Contrairement aux objectifs d'universalisation que seuls les concessionnaires sont tenus de respecter, les objectifs de qualité de service s'imposent à toutes les compagnies bénéficiant de concessions, de permis ou d'autorisations. Les indicateurs de qualité de service sont au nombre de 36: objectifs concernant les délais d'attente pour une demande de réparation, réponse à des demandes de changement d'adresse, temps de réponse par téléphone, qualité de service des téléphones publics, informations pour le consommateur concernant les codes de sélection des fournisseurs, niveaux d'émission et modernisation des réseaux.

Anatel a sanctionné de nombreux opérateurs qui n'avaient pas respecté leurs indicateurs de qualité de service. Le montant des amendes peut aller jusqu'à 40 millions BRL.

13 Gestion des ressources limitées

13.1 Gestion du spectre

Aux termes de la loi sur les télécommunications, Anatel est tenue de gérer l'utilisation du spectre des fréquences radioélectriques considéré au Brésil comme un bien public et une ressource limitée. Anatel est chargée de tenir à jour un plan d'attribution des bandes de fréquences qui détermine les fréquences radioélectriques destinées à un usage exclusivement militaire (en concertation avec les forces armées), les services de télécommunication sous régime public ou privé, les services de radiodiffusion, les services d'urgence et de sécurité publique et d'autres activités de télécommunication. Si elle estime qu'il en va de l'intérêt public ou s'il est nécessaire de respecter les dispositions des traités internationaux, Anatel peut modifier les assignations de fréquence à condition de prévoir un délai raisonnable pour s'adapter à ces modifications. Anatel est aussi chargée de mettre à jour le registre des assignations de fréquence où sont consignées toutes les utilisations du spectre sur l'ensemble du territoire du Brésil.

Anatel doit délivrer une autorisation pour l'utilisation des fréquences radioélectriques à moins qu'il s'agisse d'une utilisation militaire dans les bandes réservées exclusivement aux forces armées ou d'équipements à rayonnements limités. Si plusieurs personnes souhaitent utiliser une bande de fréquences particulière, Anatel doit procéder à un appel d'offres pour autoriser l'utilisation de la fréquence radioélectrique et perçoit une redevance pour l'utilisation du spectre. La durée de l'autorisation d'utilisation des fréquences radioélectriques est la même que celle de la concession ou du permis pour le service correspondant alors que la durée pour un service autorisé est de 20 ans, renouvelable une fois. Anatel a mis en œuvre un système selon lequel il est possible d'obtenir les autorisations pour les assignations de fréquence auprès des bureaux régionaux sur l'ensemble du territoire, ce qui a beaucoup amélioré l'efficacité avec laquelle ces autorisations ont été délivrées.

Une nouvelle réglementation sur l'utilisation du spectre au Brésil a été publiée par Anatel le 17 avril 2001. Elle décrit en détail le cadre régissant l'utilisation du spectre au Brésil et codifie les pratiques actuelles d'Anatel.

13.2 Numérotage

Le 30 décembre 1998, immédiatement après la privatisation, Anatel a publié deux règlements concernant le numérotage à savoir le «Règlement concernant le numérotage» (N° 83) et le «Règlement sur la gestion des ressources de numérotage» (N° 84), ainsi qu'une annexe à la Résolution N° 86 «Réglementation de la numérotation du service téléphonique commuté fixe». Ces règlements définissent les principes de base et les règles à suivre pour définir, gérer et utiliser les ressources de numérotation nécessaires pour fournir des services de télécommunication.

Depuis, Anatel a mis au point des systèmes de numérotation novateurs, par exemple les numéros «0500» que peuvent utiliser les organismes d'intérêt public comme les organisations caritatives, les associations et les fondations. Les donateurs peuvent appeler ces numéros pour verser une contribution qui peut être consignée sur leur facture téléphonique. Le don est bien distinct des services de télécommunication de l'utilisateur de sorte que le non-versement de ce don n'a aucune incidence sur les services de télécommunication du donateur.

Codes de sélection des fournisseurs de services

En juillet 1999, les services de téléphonie commutés fixes (STFC) ont été profondément remaniés avec la mise en œuvre des codes de sélection des fournisseurs de services. La mise en place de ce système, qui permet aux consommateurs de choisir leur opérateur pour chaque communication longue distance, a été le premier pas vers l'ouverture des services STFC à la concurrence. Les consommateurs peuvent choisir leur fournisseur de services, pour chaque communication et bénéficient de tarifs préférentiels et d'une meilleure qualité de service⁶². Les coûts des communications longue distance ont au départ diminué d'environ 25%, puis de

près de 50%, ramenant le coût des communications à des niveaux étonnamment bas. Par ailleurs, le mécanisme novateur de suivi tarifaire (SIPT – système d'information sur les prix et les tarifs) permet aux consommateurs de comparer les prix chaque fois qu'ils font un appel téléphonique afin de déterminer le fournisseur le moins cher⁶³.

14 Services par satellite

Anatel a adopté une politique réglementaire encourageant l'ouverture à la concurrence des services par satellite qui, à l'origine, étaient fournis exclusivement par Embratel. Ce secteur a ainsi été ouvert à d'autres compagnies, ce qui s'est traduit par une plus grande diversité de choix et une réduction des prix.

Aux termes de l'article 170 de la loi sur les télécommunications, Anatel fixe des critères à suivre pour fournir des services de télécommunication utilisant le satellite. Les transmissions par satellite, considérées comme un mode de communication, ne font pas l'objet d'une réglementation distincte de celle des services de télécommunication utilisant le satellite pour desservir les usagers. Par exemple, des services comme les GMPCS et les services spécialisés privés/restreints, le radiorepérage, les services de météorologie et les services scientifiques ou expérimentaux relèvent tous de la Division des services par satellite et des services mondiaux de la surintendance des services privés d'Anatel. Les compagnies doivent obtenir auprès de ces unités les autorisations nécessaires avant de demander les autorisations délivrées par les autres surintendances.

Aux termes de l'article 171 de la loi sur les télécommunications, les satellites étrangers ne peuvent être utilisés que si une compagnie brésilienne passe un contrat pour leurs services. Anatel délivre des autorisations d'accès aux créneaux orbitaux préférentiels du Brésil, lesquels sont situés entre 46,5° est et 163,2° ouest. Quatre créneaux de cette gamme sont occupés par des satellites brésiliens. Anatel a, par ailleurs, autorisé 13 compagnies à acquérir directement auprès d'Intelsat une capacité spatiale. Avant la fin de septembre 2000,

⁶² Anatel Magazine «La concurrence dans les services de téléphonie profite à des millions de Brésiliens».

⁶³ Voir <http://200.252.158.175/SIPT/>

12 satellites géostationnaires et 4 systèmes à satellites non géostationnaires étrangers étaient autorisés à fonctionner dans les bandes C et Ku au Brésil.

En outre, Anatel transmet sur des réseaux à satellite des informations destinées à être publiées dans la circulaire internationale de l'UIT, coordonne les réseaux à satellite, procède à des analyses techniques pour évaluer les brouillages entre réseaux à satellite et inscrit les réseaux à satellite dans le fichier de référence de l'UIT.

15 Certification des équipements

Anatel procède actuellement à une enquête publique sur les normes proposées pour l'homologation des produits de télécommunication (Consulta Pública N. 299). Le principal objectif est d'unifier les procédures de certification des équipements de télécommunication conformément aux règles fixées dans le règlement relatif à la certification et à l'homologation des produits de télécommunication (annexe de la Résolution 242, 30 novembre 2000). Il s'agit aussi d'harmoniser les procédures de certification qu'utilisent les organes de certification désignés (OCD). Actuellement deux OCD et cinq autres entités ont fait une demande pour devenir OCD. Une fois instituées ces procédures de certification des équipements, Anatel se bornera à certifier l'homologation effectuée par ses entités accréditées et ne sera plus chargée de l'homologation et de la certification comme autrefois.

16 Relations avec l'industrie

Anatel privilégie l'ouverture et le dialogue avec l'industrie et encourage le secteur privé à participer à ses activités. Les compagnies de télécommunication privées sont représentées au Conseil consultatif et dans ses comités stratégiques. Ces derniers sont composés de membres du personnel technique d'Anatel ainsi que de représentants des Ministères de l'éducation et de la santé, du Congrès national, des organisations de défense des droits des consommateurs, de diverses institutions ainsi que du secteur privé.

En outre, Anatel autorise le secteur privé à contribuer à ses débats réglementaires par courrier électronique ou sur un autre support électronique.

Autre façon pour Anatel d'être en contact direct avec le secteur privé, c'est d'ouvrir au public les travaux préparatoires aux réunions ou conférences d'organisations internationales comme l'UIT ou la CITELE. Tout représentant du secteur privé peut participer à ces réunions et aider Anatel à élaborer des positions qui seront défendues par le Brésil lors de réunions internationales sur les télécommunications.

16.1 Transparence et disponibilité des informations et des décisions

Comme cela a été dit dans la section 7, les procédures réglementaires d'Anatel sont aujourd'hui totalement transparentes. Toutes ses décisions sont postées sur le site web et publiées dans la Gazette officielle. L'emploi du temps du Président d'Anatel lui-même peut aussi être consulté. Anatel a tout fait pour donner le plus d'informations possible aux consommateurs et a notamment établi une liste des différents tarifs pratiqués par chaque opérateur pour en faciliter la comparaison.

16.2 Informations que l'industrie doit fournir au régulateur

Les compagnies fournissant des services de télécommunication au Brésil doivent rendre compte de leurs activités. La plupart des exigences dans ce domaine sont définies dans la loi sur les télécommunications ou dans les contrats de concession, les autorisations ou les permis. Les normes de qualité de service et les obligations de service universel doivent chaque mois faire l'objet d'un rapport à Anatel.

17 Participation aux travaux des organisations internationales⁶⁴

L'article 19 de la loi sur les télécommunications prévoit qu'Anatel représente le Brésil dans les organisations internationales s'occupant de télécommunications, sous la coordination de

⁶⁴ Rapport annuel d'Anatel, 1999.

l'exécutif. Depuis sa création en 1997, Anatel a participé activement aux activités des organisations internationales. Elle représente le Brésil aux réunions des trois Secteurs de l'UIT: le Secteur des radiocommunications UIT-R, le Secteur de la normalisation des télécommunications UIT-T et le Secteur du développement UIT-D. En outre, le Brésil est l'un des rares pays d'Amérique latine qui participent activement aux activités des commissions d'études et des groupes de travail et il occupe parfois des fonctions de direction dans ces commissions. Anatel occupe divers postes de direction dans l'organisation des télécommunications des Etats américains, ainsi qu'à la Commission inter-américaine des télécommunications (CITEL). Anatel participe également au Mercosul pour les questions touchant aux télécommunications.

Pour mieux représenter le Brésil, l'agence a créé une série de commissions, les commissions brésiliennes des communications (CBC), chargées d'élaborer des positions en vue des conférences et réunions internationales. Les objectifs des CBC sont les suivants:

- coordonner et assurer la participation d'Anatel dans divers forums internationaux, par exemple l'UIT, la CITEL et Mercosul;
- encourager d'autres secteurs de la société brésilienne à participer à des forums internationaux et des débats consacrés aux télécommunications;
- optimiser l'utilisation par Anatel des ressources humaines dans ce domaine;
- harmoniser les points de vue exprimés par les délégations brésiliennes dans le domaine des télécommunications afin d'élaborer une position commune.

Tableau 4 – Les 12 commissions brésiliennes permanentes des communications et les 4 commissions temporaires

CBC 1	Réseaux de données et systèmes télématiques
CBC 2	Transmissions audiovisuelles et systèmes multimédias
CBC 3	Tarifification et principes de comptabilité
CBC 4	Définition des services, plans structurels et gestion du réseau
CBC 5	Signalisation, commutation, protocoles, langages et aspects généraux des réseaux
CBC 6	Installations extérieures et compatibilité électromagnétique
CBC 7	Développement des télécommunications
CBC 8	Services mobile, de radiorepérage et d'amateur
CBC 9	Services fixe et scientifique
CBC 10	Gestion du spectre des fréquences radioélectriques et propagation
CBC 11	Radiodiffusion
CBC 12	Négociations internationales sur les télécommunications
CBC temporaires	<ol style="list-style-type: none"> 1) Préparation en vue de la Conférence mondiale des radiocommunications de l'UIT 2) Coordination du Sous-groupe de travail 1 «Communications» du MERCOSUL 3) Coordination avec la CITEL 4) Préparation en vue de la Conférence de plénipotentiaires de 2002 de l'UIT 5) Préparation en vue de la Conférence mondiale de développement des télécommunications de l'UIT.

Les commissions sont ouvertes aux organismes publics et privés de la société brésilienne qui s'intéressent aux télécommunications (par exemple, opérateurs, organisations scientifiques, groupes de consultance, etc.).

18 Meilleures pratiques

Anatel a pu s'appuyer sur les expériences positives des pays qui ont restructuré leur secteur des télécommunications avant elle et éviter ainsi divers écueils. Elle a défini un certain nombre de meilleures pratiques, lesquelles ainsi que les problèmes auxquels elle continue de faire face sont examinés dans les paragraphes qui suivent.

18.1 Continuité, stabilité et flexibilité des conseillers d'Anatel

Les membres du Conseil d'administration d'Anatel sont nommés pour cinq ans, ce qui garantit une certaine continuité des procédures et du savoir; ce sont donc toujours des conseillers expérimentés qui siègent au Conseil d'administration. Etant donné qu'ils ne sont pas nommés en fonction de leur appartenance politique, les conseillers ne subissent pas trop de pressions politiques et leur mandat de cinq ans leur permet de poursuivre leurs activités indépendamment des changements de gouvernement.

Les nouveaux problèmes et les nouvelles affaires sont confiés aux différents conseillers de façon aléatoire et non en fonction de leurs compétences de sorte que chaque conseiller a la possibilité de s'occuper au premier chef de tel ou tel problème particulier. Grâce à cette méthode de gestion unique les conseillers ont à connaître des problèmes très divers et peuvent ainsi acquérir de vastes compétences.

18.2 Le consommateur, premier client du régulateur

Anatel a mis au point une méthode, qu'elle a érigée, pour ainsi dire, en idéologie, visant à protéger les utilisateurs actuels et futurs des services de télécommunication et des technologies de l'information et de la communication et à comprendre leurs intérêts et leurs besoins. Elle a fait de la recherche du point de vue du consommateur sa priorité absolue en rendant le processus décisionnel transparent et accessible

au public. Elle a non seulement créé des centres de service à la clientèle, mais elle joue aussi le rôle d'un éducateur et d'un spécialiste en marketing qui informe le public des problèmes importants traités par le régulateur, lui signale l'évolution des services ou des tarifs et aide le consommateur à utiliser efficacement le réseau.

18.3 Donner la priorité aux questions importantes

Anatel a été créée en novembre 1997 quatre mois tout juste après l'adoption de la loi sur la réforme du secteur des télécommunications et sept mois avant la privatisation de Telebrás. Elle s'est immédiatement rendu compte qu'elle ne pourrait pas dans un si court laps de temps mettre en place une structure réglementaire complète. Elle a donc établi un ordre de priorité parmi les tâches les plus importantes à réaliser avant la privatisation et s'est concentrée sur les domaines essentiels, par exemple les modalités des contrats de concession (les licences pour les compagnies Telebrás privatisées), la réglementation du service téléphonique, l'interconnexion et le numérotage. En fait, les dispositions réglementaires concernant l'interconnexion n'ont été publiées que cinq jours avant la privatisation. Les dispositions réglementaires régissant les télécommunications au Brésil ne sont pas encore complètes puisque, par exemple, les bases réglementaires pour l'utilisation du spectre n'ont été publiées qu'en 2001. Anatel n'en pense pas moins que c'est là la meilleure méthode et elle semble bien fonctionner.

18.4 Elaborer une stratégie pour faire progresser le développement des réseaux ainsi que le service universel/l'accès universel

Anatel s'est engagée à offrir au niveau national des services de qualité à des prix équitables, raisonnables et abordables. Elle a vraiment l'intention d'étendre les services de télécommunication à l'ensemble du pays et a élaboré à cette fin des dispositions réglementaires et une politique visant à élargir l'accès aux services de télécommunication évolués dans tout le pays et ce à des prix et avec une qualité raisonnables pour tous les consommateurs, y compris les laissés-pour-compte (par exemple les pauvres, les handicapés) et ceux qui vivent dans des zones où le prix des services est élevé (par

exemple les communautés rurales). Anatel et l'exécutif ont mis au point conjointement une méthode en deux volets: d'une part, imposer des obligations de service universel aux opérateurs et, d'autre part, disposer d'un fonds pour financer d'autres projets prioritaires.

18.5 Transparence

Anatel est très attachée à la transparence et a mis en place des procédures qui sont parmi les plus transparentes du monde. Pour chaque décision réglementaire prise, une enquête publique est organisée de sorte que chacun peut faire part de ses observations. Toutes les procédures et décisions réglementaires sont postées sur le site web d'Anatel et dans sa bibliothèque virtuelle; le consommateur peut faire part de ses observations par voie électronique, par courrier électronique, par fax ou sur support papier. Par ailleurs, il a accès aux différents bureaux régionaux d'Anatel. Les procédures transparentes où le consommateur peut intervenir à tous les niveaux sont souvent plus longues que les procédures restreintes. La transparence peut induire certains retards mais elle aboutit aussi à une riche jurisprudence qui permet de faciliter la prise des décisions dans le domaine réglementaire.

18.6 Adoption de mécanismes novateurs dans le domaine de la passation des marchés et de la sous-traitance

Anatel a adopté un système d'enchères inversées qui s'est traduit par une plus grande efficacité et une plus grande transparence dans la méthode de passation de marchés pour les biens et les services. D'autres agences du Gouvernement brésilien commencent à utiliser ce système pour leur passation de marchés, ce qui peut conduire à des économies allant jusqu'à 20%. Anatel a également sous-traité un bon nombre de ses fonctions pendant des périodes d'intense activité réglementaire, ce qui lui a permis de suivre le rythme du marché des télécommunications en pleine expansion.

18.7 Mise en place de mécanismes d'inspection efficaces

Anatel a mis en place un système d'inspection complexe et dépense plus de la moitié de ses

ressources financières et humaines aux activités de contrôle et d'inspection, ce qui a incité les titulaires de licences à respecter leurs obligations de service universel et de qualité de service. Soucieuse de faire preuve de cohérence dans ses activités de contrôle et d'inspection, l'agence a élaboré un manuel décrivant une méthode cohérente permettant de déterminer et de sanctionner les différentes violations.

18.8 Engagement vis-à-vis de la qualité – Certificat ISO 9001

Anatel se fixe comme objectif d'offrir des services de grande qualité et transparents mais elle est aussi devenue le premier organe de réglementation des télécommunications au monde à recevoir une certification ISO 9001. Pour recevoir une telle certification, une entité doit atteindre des normes très élevées et satisfaire à toute une série d'exigences allant de l'élaboration de procédures et de manuels systématiques à des audits de qualité internes. Recevoir une certification reconnue au niveau international pour une agence aussi récente est la preuve qu'Anatel est résolue à offrir des services de qualité à ses clients et aux compagnies qu'elle réglemente⁶⁵.

18.9 Rendre les tarifs abordables pour les consommateurs

Anatel a mis au point et tient à jour un mécanisme réglementaire novateur grâce auquel les consommateurs peuvent obtenir auprès des opérateurs les meilleurs prix et les meilleurs tarifs possibles jour par jour, heure par heure, et selon la destination appelée. Il s'agit du système d'information sur les prix et les tarifs (SIPT) (voir l'adresse: <http://200.252.158.240/sipt/>). Les informations permettant de comparer les barèmes applicables aux communications longue distance nationales ou internationales ou aux communications mobiles sont recueillies auprès des opérateurs et publiées sur le site web d'Anatel qui est consulté des milliers de fois par

⁶⁵ Il s'agit de la norme utilisée pour évaluer les capacités de quiconque à satisfaire les exigences des consommateurs et respecter les dispositions réglementaires applicables. Voir le site <http://www.iso.ch/iso/en/iso9000-14000/>
Source: http://www.anatel.gov.br/biblioteca/Publicado/certificado_Anatel.pdf

jour. Au départ, nombreux étaient les analystes de l'industrie qui doutaient qu'Anatel puisse mettre en œuvre un tel système d'information sur les tarifs. Le secteur des télécommunications du Brésil est devenu si compétitif que les fournisseurs eux-mêmes mettent à jour constamment ces informations, ce qui fait baisser le prix des télécommunications.

19 Problèmes

Plus Anatel grandit, plus elle connaît de problèmes: elle peut en régler certains, mais pour d'autres elle a besoin d'une intervention extérieure.

- Résoudre les problèmes de personnel

Le problème le plus important auquel Anatel doit faire face et que rencontre la quasi-totalité des régulateurs des télécommunications est celui du personnel. La bureaucratie empêche Anatel de trouver et de recruter du personnel qualifié. L'Etat ayant bloqué les salaires, il est extrêmement difficile pour Anatel de fidéliser son personnel. L'agence ne peut pas actuellement employer de nouveau personnel car la législation, qui a mis en place un nouveau système de salaires et de pensions, a fait l'objet d'un appel devant la Cour suprême du Brésil et cette dernière n'a pas encore rendu sa décision.

Même si la Cour se prononce en faveur d'Anatel, les salaires proposés par l'Etat restent bien inférieurs à ceux offerts dans le secteur privé. Etant donné que le marché est de plus en plus dynamique, le secteur privé recrute la plupart des cadres moyens et supérieurs les plus expérimentés et les plus compétents. Si elle ne trouve pas un moyen de fidéliser son personnel, Anatel va perdre une partie considérable de ses ressources, ce qui aura des conséquences directes sur sa capacité à s'acquitter de ses fonctions de réglementation. Le problème touche non seulement Anatel mais aussi les compagnies qui relèvent d'elle.

- Adapter le personnel au nouvel environnement réglementaire

Les cadres supérieurs d'Anatel sont essentiellement des ingénieurs qui ont donné à l'Agence une solide base technique sur laquelle elle a pu s'appuyer pour élaborer le cadre réglementaire pour le secteur nouvellement privatisé et libéralisé. Toutefois, avec la concurrence de plus en plus vive dans le secteur et l'importance croissante des problèmes juridiques et écono-

miques, Anatel devra augmenter son pourcentage d'économistes et de juristes. Le secteur privé et le personnel d'Anatel ont repris à leur compte cette observation.

- Ouverture du marché

Depuis sa création en 1997, Anatel gère une concurrence limitée dans les principaux secteurs du marché des télécommunications (fixe, local, longue distance et mobile). Aujourd'hui, elle doit élaborer de nouveaux règlements pour que les nouveaux arrivés sur le marché et les opérateurs en place aient suffisamment de temps pour se préparer à affronter la concurrence sur le nouveau marché. Lorsque le marché sera complètement libéralisé, Anatel devra s'adapter aux nouvelles réalités de ce marché. La libre concurrence est synonyme d'une plus grande diversité de choix pour le consommateur mais certains opérateurs peu scrupuleux pourraient avoir tendance à en profiter, en particulier dans un créneau aussi compétitif que celui des communications longue distance. Anatel est déjà très à l'écoute de ses clients mais un lien privilégié devra encore être renforcé lorsqu'il y aura libre concurrence.

- Commencer à laisser le marché s'autoréglementer avec le renforcement de la concurrence

Anatel a beaucoup réglementé pendant les quatre premières années de son existence. Les consommateurs en ont retiré de nombreux avantages mais le processus a été extrêmement coûteux en ressources. Avec le renforcement de la concurrence, Anatel devra voir si elle peut se désengager d'une partie de ses activités de réglementation et déterminer comment elle peut gagner en souplesse. Par exemple, la télédensité devrait augmenter de façon spectaculaire tant pour les services filaires que pour les services hertziens pendant les quatre prochaines années. La demande de publiphones devrait donc baisser. Pour l'instant, toutefois, les opérateurs de lignes fixes sont prisonniers d'objectifs d'universalisation stricts en ce qui concerne l'installation des publiphones. Il faudra peut-être revoir ces objectifs pour tenir compte de la nouvelle réalité du marché. La réglementation de la qualité de service est un autre exemple. Sur un marché ouvert à la concurrence, certains consommateurs seront peut-être prêts à accepter un service de moins bonne qualité en

contrepartie d'un prix beaucoup plus bas. Anatel devra s'interroger pour savoir si elle doit réévaluer ses indicateurs de qualité de service afin de tenir compte de tous les types de clients.

- Convergence et progrès technologique

Avec la convergence entre technologies et services, Anatel, comme tous les régulateurs confrontés au même problème, devra revoir sa réglementation et peut-être réviser sa politique pour certains services ou certaines technologies. Elle a déjà commencé à réfléchir à ces problèmes et a fait appel à des ressources extérieures pour évaluer plus facilement ce phénomène de convergence. Anatel, tout comme les autres régulateurs, doit définir un cadre réglementaire souple et novateur qui puisse évoluer avec le progrès technologique.

- Structure d'Anatel

La structure interne actuelle d'Anatel est calquée sur les services mais l'agence devra peut-être s'adapter pour résoudre les nombreux problèmes auxquels elle est confrontée. Anatel fonctionne depuis quatre ans avec cette structure actuelle dont elle dresse actuellement les avantages et les inconvénients: dans cette structure plusieurs surintendances interviennent dans l'octroi des licences; les responsabilités pour les différents aspects des services hertziens sont réparties entre au moins quatre surintendances. Anatel envisage de mettre en place une structure fonctionnelle ou horizontale. En juillet, elle a ajouté une nouvelle surintendance pour l'universalisation et il se peut qu'elle procède à d'autres changements.

- Maintien de son indépendance

Anatel est considérée par le secteur privé et par d'autres organismes publics, ainsi que par son propre personnel, comme une agence indépendante. Il n'y a eu aucune intervention politique de l'exécutif dans ses décisions et elle a géré un budget qui correspond bien à ses besoins. Toutefois, les articles 19 et 49 de la loi de 1997 sur les télécommunications font obligation à Anatel de soumettre son rapport annuel et son projet de budget, ainsi que celui pour le Fonds FISTEL au Ministère des communications, pour examen. Sous un autre régime politique, ces exigences pourraient permettre au Ministère d'intervenir dans bon nombre des activités clés d'Anatel.

- Service universel

Permettre à tous les opérateurs d'avoir accès au fonds FUST

Tous les fournisseurs de services de télécommunication doivent verser 1% de leurs recettes brutes dans le fonds FUST, mais seules quatre compagnies remplissent actuellement les conditions nécessaires pour pouvoir en utiliser les ressources. Anatel est prisonnière des dispositions de la loi sur les télécommunications et elle ne peut pas modifier sa politique sans amender la loi. Elle devrait travailler avec les pouvoirs législatifs et le secteur privé pour régler ce problème. Le danger est que plus les compagnies ne pouvant pas utiliser les ressources du Fonds seront nombreuses, moins les solutions proposées pour l'utilisation de ces ressources seront novatrices, point particulièrement important avec l'ouverture du marché en 2002.

Etendre les services évolués aux groupes mal desservis

Au moment où le Brésil s'efforce d'offrir l'accès au service téléphonique fixe aux 82% de la population qui ne l'ont pas encore, il faut réfléchir à des solutions novatrices pour que les zones les plus démunies puissent accéder aux technologies et aux services plus évolués et ainsi réduire la fracture numérique. Utiliser les ressources du fonds FUST pour doter toutes les écoles de l'Internet n'est qu'un moyen parmi d'autres.

20 Conclusion

La présente étude de cas sur Anatel, dans le cadre de laquelle ont été définies de meilleures pratiques qu'il faudra partager avec les nouveaux régulateurs et ceux qui ont davantage d'expérience, a été très enrichissante. Le Brésil s'est doté d'un organe de réglementation des télécommunications adapté à ses propres besoins et à ses priorités. Anatel pour sa part s'est fixé des normes élevées pour atteindre ces objectifs tout en faisant du consommateur sa priorité absolue. Elle a par ailleurs mis en place un certain nombre de mécanismes réglementaires novateurs, dont quelques-uns sont inédits pour certains régulateurs des télécommunications dans le monde ou pour certaines agences de réglementation au Brésil même. Anatel a également obtenu la prestigieuse certification ISO 9001 pour ses pratiques réglementaires, a

créé une base de données comparatives que les consommateurs peuvent utiliser pour choisir leur opérateur de téléphonie et a donné à ses clients un large accès à ses activités et ses décisions.

Les achats par voie d'enchères inversées et les appels d'offres ont permis d'économiser des millions de dollars et ont amené d'autres organismes publics à adopter les procédures novatrices d'Anatel.

Cela étant, Anatel comme tous les régulateurs, est confrontée à de graves problèmes, à commencer par celui du recrutement et de la fidélisation d'un personnel hautement spécialisé et expérimenté. Anatel a pu se doter temporairement de personnel expérimenté prêté par le Ministère des communications et Telebrás, ainsi que de consultants qui ont fourni à l'Agence les ressources dont elle avait besoin pour commencer à réglementer le secteur. Ces engagements ne constituent pas toutefois une solution permanente pour ce qui est des dotations en effectifs. Anatel doit pouvoir recruter et fidéliser un personnel qualifié et

l'application de la nouvelle loi sur les ressources humaines, qui va dans ce sens, est suspendue en raison d'une procédure judiciaire. Cela étant, même cette nouvelle loi ne permettra pas d'offrir des salaires comparables à ceux pratiqués dans le secteur privé dynamique. Anatel devra donc se battre énergiquement pour conserver son personnel hautement qualifié.

La libéralisation totale du marché en janvier 2002 est un autre problème auquel devra faire face Anatel. Il lui faudra adapter ses processus réglementaires, abandonner ceux conçus pour une concurrence encadrée et passer à d'autres encourageant la libre concurrence. Le régulateur ne devra pas nécessairement intervenir aussi activement pour réglementer les différents acteurs sur le marché. Toutefois, avec l'ouverture à la concurrence, les clients auront accès à de nouveaux services et à de nouveaux fournisseurs. Par conséquent, la protection du consommateur, qui occupait déjà une place importante dans les activités de contrôle réglementaire du régulateur, risque de voir sa place grandir encore.

Annexe A

Abréviations et sigles

ADSL	Ligne d'abonné numérique asymétrique
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AMPS	Service téléphonique mobile perfectionné
AMRC	Accès multiple par répartition en code
AMRT	Accès multiple par répartition dans le temps
ANATEL	Agence nationale des télécommunications du Brésil
BDT	Bureau de développement des télécommunications
CADE	Conseil d'administratif de la défense économique
CATV	Télévision par câble
CBCs	Commissions brésiliennes des communications
CBLC	Compagnie brésilienne de dépôts et de règlements
CE	Communauté européenne
C-INI	Comité de l'infrastructure nationale de l'information
CITEL	Commission interaméricaine des télécommunications
DTH	Réception directe chez le particulier
FDC	Coûts intégralement répartis
FISTEL	Fonds de financement des télécommunications
FUST	Fonds pour l'universalisation des services de télécommunication
GSM	Système mondial de communications mobiles
IMT-2000	Télécommunications mobiles internationales 2000
IP	Protocole Internet
ISP	Fournisseur de services Internet
IT	Technologies de l'information
IXP	Point d'échange Internet
JV	Coentreprise
LEC	Opérateurs de centraux locaux
MINICOM	Ministère des communications
MMDS	Système de distribution multipoint multicanal
NRA	Autorité nationale de réglementation
OCD	Organismes de certification désignés
OEA	Organisation des Etats américains
OMC	Organisation mondiale du commerce

OPT	Opérateur public de télécommunication
PADO	Procédures applicables au non-respect des obligations
PASTE	Programme de rétablissement et d'expansion des systèmes de télécommunication et des systèmes postaux
PGMU	Programme général des objectifs d'universalisation
PIB	Produit intérieur brut
PTT	Administration des postes, du téléphone et du télégramme
RNIS	Réseau numérique à intégration des services
RNP	Réseau national de Pesquisa
RTPC	Réseau téléphonique public commuté
SAAL	Système de mise en œuvre et de respect des obligations
SGME	Système d'administration du contrôle du spectre
SIPT	Système d'information sur les prix et les tarifs
SMC	Service cellulaire mobile
SMP	Services mobiles personnels
STFC	Service téléphonique commuté fixe
TFF	Redevance de contrôle de fonctionnement
TFI	Redevance de contrôle d'installation
TIC	Technologie de l'information et de la communication
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications
UIT-D	Secteur de développement des télécommunications de l'UIT
UIT-R	Secteur des radiocommunications de l'UIT
UIT-T	Secteur de la normalisation des télécommunications de l'UIT
UN	Organisation des Nations Unies
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
USD	USD
USO	Obligations de service universel
VAS	Services à valeur ajoutée
VSAT	Microstation
WLL	Boucle locale hertzienne

Annexe C

Organisations rencontrées

L'équipe de projet s'est rendue au Brésil du 16 au 20 avril pour effectuer les recherches sur le terrain. On trouvera ci-après la liste des personnes et des organisations qu'elle a rencontrées⁶⁶.

ANATEL

- ❑ Renato Guerreiro, Président
- ❑ José Leite Pereira Filho, Conseiller
- ❑ Antonio Carlos Valente da Silva, Conseiller
- ❑ Vilmar Rosa de Freitas, Expert
- ❑ *SUE (Superintendência Executiva)* Surintendance exécutive
Amadeu De Paula Castro Neto
- ❑ *SPV (Superintendência de Serviços Privados)* – Surintendance des services privés
Santos José Gouvêa
Dirceu Baraviera
Sueli de Matos Araújo
Francisco Eugênio
- ❑ *SCM (Superintendência de Serviços de Comunicação de Massa)* – Surintendance des services de communication de masse
Marconi Thomaz de Souza Maya Yapir Marotta
Luiz Fernando Ferreira Silva
- ❑ *SRF (Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização)* – Surintendance des fréquences radioélectriques et de la bonne application des dispositions réglementaires
Marcos Bafutto
Edilson Ribeiro dos Santos
Gilberto Alves
- ❑ *ATC (Assessoria Técnica)* – Conseiller technique
João Carlo Fagundes Albernaz
- ❑ *ARU (Assessoria de Relações Com os Usuários)* – Consommateurs
Rúbia Marize de Araújo
- ❑ *CRG (Corregedoria)* – Inspecteur général
Anamaria Bastos e Silva

⁶⁶ Cette liste reflète les fonctions occupées par ces personnes au moment où les recherches sur le terrain ont été effectuées.

- ❑ *SAD (Superintendência de Administração Geral)* – Surintendance de l'administration générale
 - Edmur Carlos Jorge de Moraes
 - José Souza Dantas
 - Claudiano Manoel de Albuquerque
 - Sylvio Santiago
 - Francisco Eduardo de o Moraes
- ❑ *SPB (Superintendência de Serviços Públicos)* – Surintendance des services publics
 - Edmundo Antônio Matarazzo
 - Ara Apkar Minassian
 - José Gonçalves Neto
 - Rosa Maria Silvestre
 - Clélia Virgínia Santos Piragibe
- ❑ *AIN (Assessoria Internacional)* – Affaires internationales
 - Hélio de Lima Leal
- ❑ *APC (Assessoria Parlamentar e de Comunicação Social)* – Relations avec le Parlement et relations avec les médias
 - Pedro Paulo Mattos Pimenta da Cunha
 - Virgílio José de Aguiar
- ❑ *PRC (Procuradoria)* – Conseiller juridique
 - Antônio Domingos Teixeira Bedran

Ministère des communications

- ❑ Pimenta da Veiga, Ministre des communications
- ❑ Juarez Quadros do Nascimento, Secrétaire exécutif
- ❑ Rodrigo da Costa Fonseca, Conseiller spécial du Ministre

Union internationale des télécommunications (UIT)/Bureau de développement des télécommunications/Bureau régional pour les Amériques

- ❑ Juan Zavattiero, Chef
- ❑ Vera V. Zanetti
- ❑ Ana Jamily Veneroso
- ❑ Luciana Tavares

Réunions avec le secteur privé

Brasil Telecom

- ❑ Luiz Otávio Calvo Marcondes, Diretor de Regulamentação
- ❑ Carlos Altino Paiva, Diretor de Relações Setoriais

Centro Oest Celular

- ❑ José Gamarski, Gerente do Departamento de Planejamento e Engenharia
- ❑ Sergio Assenço Tavares dos Santos, Diretor de Rede e Operações
- ❑ Guilherme de Oliveira Mendes, Assessor de Regulamentação

Embratel

- ❑ Purificación Carpintero, Vice Presidente de Assuntos Externos
- ❑ Arthur Ituassu, Gerente Geral de Assuntos Regulatórios

Intelig

- ❑ Alain Riviére, Diretor de Assuntos Regulatórios
- ❑ Airton Luciano Aragão, Departamento de Assuntos Regulatórios

TEC-LA

- ❑ Luiz Bonilha, Président

Tele Centro Oeste Celular – TCO

- ❑ Sérgio Assenço, Diretor de Rede e Operações

Telefonica

- ❑ Eduardo Navarro de Carvalho, Vice-Presidente de Estratégia Corporativa e Regulatória
- ❑ Jonas de Oliveira Junior, Vice-Presidente Adjunto de Assuntos Regulatórios

Telesp

- ❑ Jonas de Oliveira Junior, Vice-Presidente de Assuntos Regulatórios

Terra

- ❑ Marcelo Lacerda, Diretor Geral

Vésper

- ❑ Leoncio Vieira de Rezende Neto, Vice-Presidente de Assuntos Regulatórios