

**Rapport des travaux de la 6^{ème} réunion annuelle du
réseau Francophone de la Régulation des
Télécommunications**

Rédigé par l'Instance Nationale des Télécommunications de Tunisie

Résumé

La 6^{ème} réunion annuelle de FRATEL, réseau francophone de la régulation des télécommunications, s'est tenue à Tunis du 15 au 17 octobre 2008 à l'invitation de l'Instance Nationale des Télécommunications de Tunis, INTT. Le premier jour a été consacré à un atelier sur **la régulation postale** et les deux suivants au partage d'expérience sur **« les effets de la régulation sur le développement de la concurrence »**.

A l'invitation de l'INTT et de la Présidence de FRATEL, des participants venant d'une trentaine de pays ont été réunis.

Le sujet a été décliné en trois tables rondes :

- **Table ronde 1 : « Comment concilier ouverture à la concurrence et investissement dans le secteur des télécommunications ? »**

L'intensification de la concurrence, tout particulièrement dans un secteur en évolution rapide tel que celui des télécommunications, suscite tout naturellement des problèmes complexes. Alors que la concurrence s'accompagne d'avantages économiques avérés et peut contribuer à la baisse des prix et à l'amélioration de la prestation des services, l'absence d'une politique appropriée en matière de concurrence peut se traduire par un abus de position dominante sur le marché et par des pratiques anticoncurrentielles. De ce fait, naît l'intérêt de la régulation afin de favoriser une concurrence saine, de permettre l'accès au marché pour les autres fournisseurs, de garantir le service universel et d'inciter à la construction ou à la modernisation des infrastructures. Il s'agit alors de déterminer le marché de référence, les obstacles à l'entrée sur le marché (les monopoles, les coûts d'investissements élevés, les droits d'entrée sur le marché, les comportements anticoncurrentiels), les conditions du pouvoir exercé et la domination du marché (part de marché, obstacles à l'entrée, indépendance en matière de fixation de prix, rentabilité et intégration verticale).

Le partage d'infrastructures, l'interconnexion et le dégroupage constituent des outils de stimulation de la concurrence.

Le dilemme qui se pose avec la construction de nouvelles infrastructures est que l'opérateur historique construit et modernise ses infrastructures qu'il doit ensuite partager avec ses concurrents. Le risque serait que ces derniers en retour n'investissent pas, que ce soit sur le réseau fixe à travers l'accès à la boucle locale ou sur le réseau mobile au travers des opérateurs virtuels (MVNO) ou encore de l'obligation d'itinérance nationale.

Il s'agit alors d'éviter deux écueils : laisser profiter les opérateurs alternatifs de conditions trop bon marché, ce qui ne les incite pas à investir eux-mêmes, et mettre ou laisser des barrières d'accès au marché trop importantes.

L'équilibre du marché dépend des économies d'échelle et de la pression concurrentielle. Le régulateur joue un rôle important dans la construction de cet équilibre. Son rôle consiste à promouvoir la concurrence et le développement durable ainsi que les conditions de réalisation d'une concurrence loyale et un développement durable du secteur.

- **Table ronde 2 : Quelle gestion des ressources rares pour favoriser l'arrivée de nouveaux entrants ?**

Pour évaluer et gérer la rareté des ressources rares, il est nécessaire de se référer aux textes et règlements internationaux, de sensibiliser le public à la gestion nationale du spectre et de mettre à jour le plan national des fréquences.

Plusieurs actions sont à entreprendre afin de faciliter l'accès aux fréquences radioélectriques pour de nouveaux entrants. Il s'agit de réaménager le spectre suite à la libération de bandes de fréquence permise par le passage des services de télédiffusion de l'analogique au numérique, notamment en réservant une partie aux réseaux mobiles. Il s'agit également d'exiger des opérateurs l'optimisation de leur utilisation de cette ressource pour se rapprocher du seuil de rentabilité. Cette optimisation de l'aménagement du spectre pour favoriser la concurrence passe par la détermination du nombre cible d'acteurs.

- **Table ronde 3 : Faut-il réguler les oligopoles ?**

La structure du marché n'est pas une donnée exogène. C'est une résultante endogène, qui est le fruit du comportement des acteurs et de l'action du

régulateur sectoriel. La régulation des communications électroniques n'est pas un processus déterministe, qui conduirait du monopole au marché selon un chemin tout tracé. C'est un processus adaptatif, dépendant du chemin, soumis à des incertitudes sur l'évolution des technologies et des usages, cherchant à induire la structure de marché concurrentielle qui favorise le mieux l'innovation et l'investissement, au service des consommateurs et des opérateurs.

La convergence des oligopoles du « monde fixe » et du « monde mobile » conduit à l'émergence d'oligopoles formés de plusieurs entreprises intégrées fixe / mobile (NGN).

Le rôle du régulateur est de faire face aux oligopoles. Mieux vaut induire ex ante une structure de marché adaptée qui abolira le monopole naturel et permettra ex post un allègement de la régulation que laisser ex ante s'installer une structure inappropriée qu'il faudra réguler ex post en recréant un monopole « artificiel ».

Les discussions tout au long de chacune de ces tables rondes ont permis d'échanger l'expérience entre les pays dans chacun des sujets abordés.

1. Atelier sur la régulation postale

L'atelier sur la régulation postale a réuni plus de dix régulateurs membres de FRATEL en charge des questions postales ainsi que des représentants du secteur postal privé et institutionnel (la Poste de Tunisie, l'Union Postale Universelle). Cet atelier a été l'occasion de traiter de deux sujets importants pour le secteur postal qui est aujourd'hui en pleine évolution : « la mise en place du cadre de régulation postale » et « le choix d'un modèle de distribution afin de garantir un service de qualité dans un marché en évolution ».

L'atelier a été introduit par M. Ali GHODBANI, Président de l'Instance Nationale des Télécommunications de Tunisie, INTT, qui a souhaité la bienvenue à l'ensemble des participants et a souligné le caractère exceptionnel de l'organisation d'une journée consacrée à la régulation postale dans le cadre de FRATEL. Il a également insisté sur l'ouverture de la poste à la concurrence.

1.1- Table ronde 1 : La mise en place du cadre de régulation postale

La première table ronde, présidée par M. Boubacar THOURE, Membre du Conseil de l'ARTP du Sénégal et représentant le Président de FRATEL à cette occasion, a porté sur la mise en place du cadre de régulation postale. M. Boubacar THOURE a exposé les conditions qui ont amené le Sénégal à ouvrir son marché postal, et notamment la lettre de politique sectorielle qui a chargé l'Agence de Régulation des Télécommunications Sénégalaise de la régulation du secteur postal (loi du 4 janvier 2006).

M. Peter RENDOV, Membre du Collège de la Commission de Régulation des Communications de Bulgarie, a rappelé l'objectif et l'importance de la mise

en place d'un cadre de régulation postale en se basant sur l'expérience bulgare et le processus européen de libéralisation des activités postales.

M. Adel GAALOUL, Président et Directeur Général de la Poste Tunisienne, a présenté les activités du groupe et a insisté sur les réformes que connaissent les services de la poste du point de vue de la qualité du service, qui passe notamment par l'innovation et l'intégration des communications électroniques dans ses activités ; ce qui permet au groupe de jouer un rôle important dans la société de l'information.

M. Sidy GNOM, Directeur des Etudes et des Projets de la Poste du Sénégal, a indiqué que la lettre de politique sectorielle de son pays insiste non seulement sur l'accès pour le plus grand nombre à un service postal de qualité et à un prix abordable, mais aussi sur le besoin de modernisation du secteur.

Des discussions ont été ouvertes afin de permettre aux participants de s'exprimer et de poser leurs questions. Les représentants du Bénin, d'Algérie, du Niger, de la Guinée, du Cap Vert, du Mali, du Cameroun, de la Suisse, de la France, de la Mauritanie, du Togo et du Burkina Faso ont décrit la situation de leur pays et les réformes progressives que les postes connaissent aujourd'hui, afin de souligner l'importance d'échanger aujourd'hui sur la régulation postale.

1.2- Table ronde 2 : Quel modèle de distribution afin de garantir un service de qualité dans un marché en évolution ?

La deuxième table ronde, présidée par Mme Joëlle TOLEDANO, Membre de l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes de France, ARCEP, a porté sur le choix d'un modèle de distribution permettant de garantir un service de qualité dans un marché en évolution.

M. José ANSON, Expert en Economie Postale de l'Union Postale Universelle, UPU, a présenté les conclusions issues d'une enquête de l'UPU concernant la distribution postale dans 26 pays d'Afrique Subsaharienne, qui représente 91% des volumes totaux des envois postaux dans cette région : la couverture en terme d'accès à la distribution postale est faible ou mauvaise, la distribution

universelle n'est pas assurée et le coût total de la transaction d'un échange postal est très élevé.

Après l'intervention de M. José ANSON, la parole a été donnée à l'assistance. Le directeur général de l'Autorité de régulation guinéenne a fait part de son interrogation sur la possibilité de supprimer le coût des boîtes postales dans le coût de transaction. Il reconnaît qu'il faudrait tout au moins rendre le coût de transaction abordable, posant ainsi la question de l'évaluation de ce prix abordable.

Le représentant de la Poste sénégalaise a rappelé que le premier obstacle au développement du trafic en Afrique Subsaharienne est le problème de l'adressage, qui justifie l'utilisation des boîtes postales, celle-ci permettant par ailleurs d'évaluer plus facilement la qualité de service. Au Sénégal certaines banques ont mis en place des initiatives pour faciliter le développement et l'accès aux boîtes.

Les représentants du Bénin, de l'Algérie, de la Guinée, du Mali, de la Suisse, de la Mauritanie, de la Bulgarie et du Burkina Faso sont revenus sur les résultats de l'étude en s'appuyant sur la situation dans leurs pays. Ils se sont notamment interrogés sur les solutions de substitution à la distribution par boîtes postales.

Les travaux de cet atelier ont été résumés par Mme Joëlle TOLEDANO, Membre de l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes de France, ARCEP, qui a souligné que la volonté des membres (exprimée lors de la consultation réalisée en 2007 dans le cadre du rapport sur l'évolution de FRATEL) de traiter cette année des questions postales, sans changer le périmètre d'activité du réseau, ainsi que la nombreuse participation à cet atelier et les discussions qui se sont déroulées au cours de cette demie journée démontrent l'actualité des sujets postaux. Les situations de marché, de réglementation et de concurrence sont très différentes d'un pays à l'autre au sein du réseau. L'existence d'acteurs multiples (transporteurs, taxi, livreurs ...) a créé une concurrence plus ou moins autorisée, qui devra être légalisée dans un cadre réglementaire et de régulation. S'agissant du service universel postal, l'accessibilité apparaît comme le premier obstacle à sa mise en œuvre (distribution universelle). La

tarification, les coûts et la qualité de service sont également des problématiques importantes en matière de régulation du secteur.

2. Les effets de la régulation sur le développement de la concurrence

Le 16 et le 17 octobre 2008 ont été consacrés au partage d'expérience entre les membres concernant « les effets de la régulation sur le développement de la concurrence ».

L'ouverture de cette réunion a été réalisée par le Ministre des Technologies de la Communication de Tunisie, M. Gley El HADJ, le Président de l'INTT, M. Ali GHODBANI, et le représentant de la Présidence de FRATEL, M. Boubacar THOURE, Membre du Conseil de l'ARTP du Sénégal, qui ont souhaité la bienvenue aux participants et le plein succès des travaux de cette réunion.

M. Ali GHODBANI a indiqué que la présence du Ministre des Technologies de la Communication de Tunisie à la séance d'ouverture témoigne de l'attachement de la Tunisie aux activités entre les pays de l'espace francophone, pour lesquelles son excellence, le Président de la République, accorde un intérêt particulier dans l'action de son gouvernement. M. GHODBANI a attiré l'attention de l'assistance sur l'intervention à venir de l'INTT à la première table ronde, qui présentera l'expérience tunisienne et notamment, l'amendement du code des télécommunications par l'entrée en vigueur de la loi n°1/2008 ouvrant, encore d'avantage, le secteur à la concurrence. Son intervention a fait l'objet de certaines réflexions se rapportant au sujet de la réunion et qui mettent en évidence le rôle du régulateur dans la promotion d'une société de l'information inclusive. En conclusion, M. Ali GHODBANI a souhaité le plein succès aux travaux de cette rencontre annuelle et a remercié les organisateurs pour l'excellent travail accompli.

M. Boubacar THOURE, a tout d'abord mis en évidence le rôle du régulateur dans la promotion de la concurrence, avant de se réjouir des échanges sur la régulation postale de la veille, qui ont souligné l'importance de la mise en place d'outils juridiques pour assurer une concurrence saine sur ce marché.

Le Ministre des Technologies de la Communication, M. Gley El HADJ, est intervenu en conclusion de la cérémonie d'ouverture pour rappeler l'objectif de la création de FRATEL et les missions du régulateur, ainsi que son rôle dans le développement de la concurrence. Il a également souligné l'importance pour la Tunisie, organisatrice en 2005 du Sommet Mondial de la Société de l'Information de l'UIT, de participer aux initiatives de promotion de la francophonie ainsi qu'à toutes les actions de développement des TIC. Il a aussi parlé du vaste programme que la Tunisie a engagé pour tirer profit des perspectives qu'offrent les TIC pour le développement humain et économique de son pays.

Trois tables rondes ont permis de débattre de ce sujet :

2.1- Table ronde 1 : Comment concilier ouverture à la concurrence et investissement dans le secteur des télécommunications ?

La première table ronde présidée par M. Ali GHODBANI a porté sur les moyens permettant de concilier l'ouverture à la concurrence et l'investissement dans le secteur des télécommunications.

Après un exposé introductif réalisé par M. Marc FURRER, Président de la Commission fédérale de la Communication suisse, COMCOM, dans lequel il a rappelé que l'objectif premier de la régulation est de développer une concurrence saine sur le marché des télécommunications, tout en veillant aux répercussions qu'elle peut avoir sur les infrastructures. Il a ensuite partagé avec les participants les difficultés qui se posent lors de la construction de nouvelles infrastructures (passage à la fibre pour le très haut débit en Suisse), qui, ne se substituant pas aux anciennes, implique en parallèle le maintien et la modernisation de l'infrastructure existante pour la continuité du service offert.

Des témoignages ont été présentés par les différents intervenants exposant des cas pratiques à partir de la situation de leurs pays.

Mme Joséphine ADOU, Sous Directeur des Etudes Economiques Et Tarifaires de l'Agence des Télécommunications de Côte d'Ivoire, ATCI, a présenté les politiques de concurrence. Elle a ainsi mis en évidence les deux méthodes d'introduction de la concurrence (concurrence par les infrastructures et concurrence par les services) et leurs enjeux respectifs. Elle a ensuite illustré ses propos par la présentation de la situation ivoirienne. Le processus de libéralisation, le développement des réseaux et des services, les investissements en Côte d'Ivoire pâtissent de l'insuffisance des textes en matière d'interconnexion, d'accès aux installations essentielles et de partage d'infrastructures, les sanctions sont inadaptées et les problèmes de sécurité de l'environnement ne sont pas pris en compte. Elle a aussi mis l'accent sur le rôle du régulateur dans la mise en place d'un environnement facilitant une concurrence loyale et un développement durable du secteur. Le partage d'infrastructure est propice au développement de la concurrence. L'accent a été mis sur les enjeux économiques, sociaux et concurrentiels du mécanisme de partage d'infrastructures et ses implications au plan réglementaire et opérationnel.

Mlle Sihem TRABELSI, Expert, Représentante de l'Instance Nationale des Télécommunications de Tunisie, INTT, a présenté quelques chiffres clés sur les données économiques et les indicateurs TIC en Tunisie entre 2001 et 2007. Elle a également présenté les faits marquants du secteur depuis la loi portant promulgation du code des télécommunications. Elle a souligné les éléments clés qui ont permis la mise en place d'une concurrence efficace en Tunisie : l'octroi de nouvelles licences, l'interconnexion, le suivi des opérateurs, la mise en place d'une régulation tarifaire, une bonne gestion des ressources rares et la lutte contre des pratiques anticoncurrentielles. Elle a ensuite présenté les avantages et les inconvénients de deux modèles de développement de la concurrence : par les services et par les infrastructures (inter-modale ou intra-modale), ainsi que le rôle du régulateur pour encourager une concurrence saine et loyale sur ce marché. Enfin, les dispositions du nouveau cadre réglementaire tunisien, qui favorisent ces deux modes de concurrence, ont été présentées pour mettre en évidence la nouvelle organisation de l'INTT, les nouvelles missions et les nouveaux pouvoirs qui lui ont été accordés.

M. Clément LAMBRINOS, Consultant du cabinet Polyconseil, a insisté sur le fait que l'équilibre du marché dépend des économies d'échelle et de la pression concurrentielle sur lesquels le régulateur joue un rôle d'équilibrage important. Il a présenté aussi deux exemples : un premier exemple de régulation asymétrique qui permet d'accompagner les nouveaux entrants dans leur marché vers l'autonomie technologique et financière puis, un deuxième exemple de régulation symétrique.

2.2- Table ronde 2 : Quelle gestion des ressources rares pour favoriser l'arrivée de nouveaux entrants ?

La deuxième table ronde, qui portait sur la gestion des ressources rares pour favoriser l'arrivée de nouveaux entrants, a été présidée par M. Jean-Louis BEH MENGUE, Directeur Général de l'Agence de Régulation des Télécommunications du Cameroun, ART.

Un exposé introductif a été présenté par M. Eric VEVE, Avocat, dans lequel il a rappelé le principe de non discrimination dans la gestion des ressources en fréquences et les différentes procédures d'attribution. Il a illustré son intervention en présentant les composantes de la procédure qui a été mise en œuvre en France pour l'attribution des licences Wimax (un concours de beauté incluant une dimension d'enchère).

M. Moez LAJIMI, Directeur de la Qualité de l'Agence Nationale des Fréquences de Tunisie, ANF, a montré que l'anticipation de l'évolution des technologies peut être réalisée par la participation aux événements internationaux et régionaux de radiocommunications, aux travaux des commissions de l'UIT-R notamment, par le maintien de la transparence et de la neutralité technologique et par le fait d'opter pour les solutions de redéploiement du spectre. Pour le cas de la Tunisie, il a insisté sur le fait que faciliter l'arrivée de nouveaux entrants consiste à aménager le spectre (la bande 3.4-3.6 GHz a par exemple été libérée pour être redéployée) et à exiger des opérateurs l'optimisation de l'utilisation des fréquences qui leur ont été louées. Il a présenté aussi les moyens permettant d'évaluer la rareté de ces ressources.

M. Peter RENDOV, Membre de la Commission de Régulation des Communications de Bulgarie, CRC, est revenu sur les sujets essentiels en matière de gestion des fréquences : l'harmonisation, la neutralité technologique, la fixation des prix, les obligations à imposer et les procédures d'octroi et de contrôle des fréquences.

Selon M. Michael ZARD, Consultant du cabinet Polyconseil, l'objectif est de renforcer l'attractivité globale du secteur en agissant à l'endroit le plus limitant, au niveau des réseaux d'accès ou de collecte.

M. Marcelin MONTAIGNE, Directeur général du Conseil National des Télécommunications de Haïti, CONATEL, a rappelé les caractéristiques géographiques et démographiques d'Haïti et l'ancienneté du cadre réglementaire du secteur qui est aujourd'hui dans une phase de réforme. Il a aussi insisté sur l'importance, dans les pays tels que le sien, de la gestion des fréquences, puisque la téléphonie mobile représente le secteur moteur dans lequel de nouveaux opérateurs peuvent investir.

Après la deuxième table ronde, une présentation du projet du rapport d'activité 2008 de FRATEL a été faite par Mlle Eugénie BERTHELOT, Responsable de la coopération internationale à l'ARCEP, pour le secrétariat du réseau. Ce projet a été approuvé par tous les participants comme le rapport d'activité de FRATEL pour l'année 2008.

2.3- Table ronde 3 : Faut-il réguler les oligopoles ?

La troisième table ronde a porté sur la régulation des oligopoles. Elle a été présidée par M. Philipp METZGER, Vice-directeur de l'Office Fédérale de la Communication Suisse, OFCOM.

L'introduction de cette dernière table ronde a été faite par M. Michel FENEYROL, Consultant et ancien Membre du régulateur français, qui a rappelé les évolutions d'un secteur souvent caractérisé par des oligopoles, qu'il est nécessaire mais complexe de réguler. Il a pour cela montré cette complexité en terme d'analyse de marché, de position dominante, de régulation économique des terminaisons d'appel et de service universel. Les témoignages ont été portés par différents intervenants.

Mme Claire AUDIN, Associée au Cabinet de Conseil Clarity, a rappelé certains mécanismes économiques relatifs à la concurrence et a illustré ses propos concernant la constitution d'un oligopole par le marché des mobiles. Les pistes envisagées pour dynamiser les marchés mobiles, qui tendent à se constituer de manière oligopolistique du fait de la rareté des fréquences, sont le lancement des procédures d'attribution de licences de troisième génération et l'introduction d'opérateurs mobiles virtuels.

M. Moctar TRAORE, Directeur du service Economie et Concurrence au Comité de Régulation des Télécommunications du Mali, CRT, a présenté un propos introductif sur les réformes dans le secteur des télécommunications puis quelques notions sur les oligopoles. Ensuite, il a présenté l'expérience malienne dans la régulation d'un duopole et les actions majeures menées par le régulateur dans l'interconnexion des réseaux, l'approbation des tarifs de détail, la gestion de la numérotation et la gestion des fréquences. Il a également présenté le comportement des acteurs sur le marché en mettant en évidence la réelle compétition existant entre les opérateurs, à travers les prix et les services fournis, la diversification des offres et les actions promotionnelles. A travers l'exemple du Mali, où un duopole est en place sur le marché mobile, il a montré comment une structure sectorielle oligopolistique peut faciliter des actions illicites entre les membres. Quelques chiffres sur l'évolution du secteur des télécommunications au Mali et les actions en cours pour le renforcer ont été aussi exposés.

Cette situation de duopole existe également sur le marché mobile tunisien. M. Moez CHACKCHOUK, directeur de l'Unité Technique de l'Instance Nationale des Télécommunications de Tunisie, INTT, l'a souligné dans son intervention pour en indiquer les conséquences positives : une multitude d'offres de services innovants à des niveaux de prix d'accès tout à fait remarquables et à un niveau de qualité de service qui ne cesse de s'améliorer pour répondre aux besoins du consommateur. Il a aussi précisé que ces réussites sont le fruit d'une approche progressive qui a débuté par la concurrence par l'infrastructure et qui, dans une seconde étape, et suite à l'amendement du code des télécommunications en janvier 2008, est sujet à l'introduction d'une concurrence par les services.

Enfin, M. Nicolas CURIEN, Membre de l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de Postes, ARCEP, qui a introduit son exposé en précisant que c'est le régulateur qui façonne la structure du marché, a tenu à distinguer les oligopoles du « monde fixe » de ceux du « monde mobile ». Il a expliqué qu'avec la convergence, deux oligopoles se confrontent sur le marché des TIC : celui des contenus et celui des réseaux. Enfin, il a rappelé que l'objectif du régulateur est de parvenir à une concurrence, non seulement effective, mais aussi auto retenue sur le long terme.

A la suite de la troisième table ronde, Mme Nancy SUNDBERG, Expert de UIT-D, a présenté les activités réglementaires du Bureau de Développement des Télécommunications et les événements à venir.

Mlle Eugénie BERTHELOT, Responsable de la coopération internationale à l'ARCEP, secrétariat exécutif de FRATEL, a présenté le projet de plan d'action 2008-2009 du réseau. Il a été accepté par l'assistance pour être adopté comme le programme de travail de FRATEL pour l'année 2009.

L'élection du comité de coordination a été tenue. La Suisse, qui assurait l'une des deux vices présidences, quitte le comité de coordination. Le Sénégal, ayant assuré la présidence du réseau en 2008, devient vice président et cède sa présidence au Cameroun. L'entrée de la Tunisie au comité de coordination, en tant que vice président, a été approuvée par l'assemblée.

Les travaux de la 6ème réunion annuelle de FRATEL ont été clos par le mot du nouveau Président de FRATEL, M. Jean-Louis BEH MENGUE, qui a exprimé son remerciement à l'INTT pour l'organisation de cet événement et l'accueil chaleureux réservé aux participants. Il a, par ailleurs, souligné son engagement avec le comité de coordination pour la réalisation du plan d'action 2008-2009 de FRATEL.