



Rapport d'activité 2008

A la suite de la cinquième réunion annuelle qui s'est tenue à Montreux du 7 au 9 novembre 2007, les Membres ont chargé le Comité de coordination¹, présidé par M. Daniel G. Goumalo Seck, Directeur général de l'Agence de régulation des télécommunications et des postes du Sénégal, assisté du Secrétariat exécutif de FRATEL assuré par l'Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes de la France, de mettre en œuvre le plan d'action 2008, à savoir les projets suivants :

- l'organisation d'**un séminaire d'échange d'information et d'expérience** ;
- la tenue de **la sixième réunion annuelle** de FRATEL ;
- la mise en œuvre de **la formation qualifiante en régulation des télécommunications** associant différents partenaires institutionnels de FRATEL ;
- la mise en œuvre d'**actions de communication externe** :
 - l'animation du site internet de FRATEL ;
 - la publication et/ou la mise en ligne de documents réalisés par le réseau (document préparatoire des séminaires ou réunions, documents de synthèses des séminaires et réunions) ;
 - la sensibilisation des membres de FRATEL à l'utilisation d'outils favorisant le partage des bonnes pratiques en matière de réglementation des télécommunications, notamment, des outils déjà développés à cet effet par l'Union internationale des télécommunications.
- la mise en œuvre d'**actions de communication interne** : la mise en ligne d'une liste de points de contacts au sein de chaque régulateur ;

Le présent document expose le bilan des réalisations depuis novembre 2007 concernant les différents projets de FRATEL.

¹ : Sont également membres du Comité de coordination en tant que Vice-présidents : M. Marc Furrer, Président de la Commission fédérale de la communication suisse et M. Jean-Louis Beh Mengue, Directeur général de l'Agence de régulation des télécommunications du Cameroun.

I. Le séminaire d'échange d'information et d'expérience

En 2008, le séminaire de FRATEL s'est tenu à Libreville les 22 et 23 mai à l'invitation de l'Agence de régulation des télécommunications du Gabon sur le thème « la régulation tarifaire et les méthodes de comptabilisation des coûts ».

Le séminaire a permis des échanges de vues et d'expériences d'un haut niveau technique entre les participants sur les enjeux de la régulation tarifaire et les méthodes de comptabilisation des coûts.

Un document d'introduction du sujet du séminaire a été préalablement préparé et distribué sur place à Libreville. Ce document, réalisé par le Secrétariat de FRATEL, en collaboration avec la Mission Communication de l'ARCEP, intitulé *Lettre spéciale Libreville*, présente notamment des témoignages que les régulateurs du réseau ont bien voulu apporter sur ce sujet afin d'introduire les débats qui ont eu lieu autour des différentes tables rondes.

Une centaine de participants se sont réunis représentant les régulateurs des télécommunications de 16 pays², le bureau de la zone Afrique centrale de l'UIT, des opérateurs (Orange, Togo Telecom, Gabon Telecom, GBM, Moov, Celtel) et des consultants (Polyconseil, Clarity).

Les problématiques de ce séminaire se sont inscrites dans l'actualité des débats initiés dans certains pays membres du réseau (France, Maroc, ...) mais également, au niveau international par l'Union Internationale des Télécommunications, dans le cadre des travaux de la Commission d'étude 1 (Stratégies et politiques de développement des télécommunications) du secteur du développement : Question 12/2-1 (Politiques tarifaires, modèles tarifaires et méthodes de détermination des coûts des services assurés sur les réseaux de télécommunication nationaux, y compris les réseaux de la nouvelle génération - http://www.itu.int/ITU-D/study_groups/SGP_2006-2010/documents/Questions/Q12-2-1-fr.pdf). Cette question a présenté son rapport intermédiaire à l'occasion de la réunion annuelle de la commission, qui s'est tenue du 9 au 12 septembre 2008 à Genève.

Au cours des trois tables rondes, les participants ont successivement discuté des thèmes suivants :

- Le contrôle tarifaire, pour quel objectif de régulation ?

Les intervenants ont exposé les divers objectifs que le contrôle tarifaire permet de remplir, rappelant la nécessité d'adapter l'outil choisi à l'objectif. Le régulateur doit empêcher des dysfonctionnements tels que l'effet d'éviction, l'effet de ciseau tarifaire, les possibles subventions croisées, ou encore la mise en place de prix excessifs. Le contrôle tarifaire est ainsi une procédure par laquelle l'opérateur, en monopole ou puissant sur un marché, soumet à l'analyse du régulateur les tarifs de certaines offres avant de pouvoir les appliquer.

Bien sûr, la qualité de l'information dont dispose le régulateur s'avère cruciale pour choisir et mettre en œuvre ce volet de la régulation. Les nouvelles offres (illimitées, en IP...) présentent un nouveau défi pour le régulateur qui devra adapter ses outils d'évaluation et de contrôle.

² Belgique, Cameroun, Côte d'Ivoire, France, Gabon, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo, Roumanie, Sénégal, Suisse, Tchad, Togo, Tunisie

- Différentes méthodes de comptabilisation des coûts

Les outils de régulation tarifaire s'appuient sur différentes méthodes de comptabilisation des coûts. La deuxième table ronde a permis de souligner la nécessité, pour choisir un modèle de coût, d'analyser le contexte spécifique national et de définir l'objet dont on souhaite calculer le coût. Coûts comptables/historiques, coûts de remplacement en filière, coûts courants économiques sont des méthodes d'évaluation des coûts qui présentent des avantages et inconvénients aux effets différents selon qu'on les applique à l'interconnexion ou au dégroupage par exemple. Pour tous les intervenants, il est essentiel de comprendre qu'il n'y a pas de modèle idéal.

En Afrique, la modélisation des coûts est soumise à la difficulté de l'accès à l'information, enjeu majeur dans le choix du modèle. A ce jour, les régulateurs africains privilégient des modèles qui requièrent peu d'informations à obtenir des opérateurs (benchmarks et bottom up notamment). Les deux grandes catégories de modèle – top down (COSITU de l'UIT) et bottom up (Banque Mondiale-BIPE) ont été rappelés. On remarque qu'aujourd'hui, les CMILT bottom up sont le modèle le plus employé sur le continent car ils sont plus prospectifs, plus simples et nécessitent moins d'informations de la part des opérateurs. Il n'existe pas de modèle « pur juste », un modèle peut convenir pour une région ou un pays. Les modèles permettent de réaliser des arbitrages.

- La séparation comptable : un outil permettant de garantir la non-discrimination dans l'accès au réseau de l'opérateur dominant ?

La troisième table ronde a porté sur un outil particulier de régulation tarifaire, qui peut être imposé à l'opérateur puissant : la séparation comptable. Il a tout d'abord été rappelé l'objectif de la séparation comptable : garantir la non-discrimination dans l'accès au réseau de l'opérateur qui le détient, en général l'opérateur historique. L'efficacité de cet outil a été illustrée par les exemples sur les marchés roumain, sénégalais et marocain. La mise en œuvre de la séparation comptable repose sur des protocoles de cession interne de l'opérateur dominant. En les formalisant, ce dernier s'engage sur le fait que ses activités de détails recourent notamment aux mêmes tarifs de gros que ceux qu'il propose aux opérateurs alternatifs. « La séparation comptable est un outil de dialogue entre les parties prenantes : opérateurs, régulateur et autorité de la concurrence ». On peut se demander si une solution plus radicale, la séparation fonctionnelle, ne serait pas plus efficace. Toutefois, ce remède, le plus souvent disproportionné, présente le danger de créer un monopole et, avec lui, toutes les difficultés liées à sa régulation en l'absence de concurrence.

Un document de synthèse des discussions qui ont eu lieu à Libreville autour du sujet du séminaire a été réalisé par le Secrétariat de FRATEL, en association avec la Mission communication de l'ARCEP, grâce aux contributions de certains intervenants aux tables rondes présentées ci-dessus. Il a été distribué sous forme de publication du réseau à l'occasion de la réunion annuelle du réseau.

II. La réunion annuelle

La sixième réunion annuelle de FRATEL s'est tenue à Tunis du 15 au 17 octobre 2008 à l'invitation de l'Instance nationale des télécommunications de Tunisie (INTT) sur le thème « Les effets de la régulation sur le développement de la concurrence ». A l'occasion de cette réunion, le Réseau a fait le bilan de ses activités au cours de l'année 2008 et a élu le nouveau Comité de coordination.

Plus de 100 personnes venant de 27 pays mais également des représentants d'institutions internationales (Union internationale des télécommunications, Banque Mondiale ...) et du secteur privé (consultants, opérateurs ...) ont participé aux échanges de vues.

Le thème retenu a été décliné au cours des trois tables-rondes suivantes :

- La première table-ronde a proposé des moyens de concilier ouverture à la concurrence et investissement dans le secteur des télécommunications

La fin des monopoles historiques n'a permis l'arrivée de nouveaux acteurs et l'ouverture progressive du marché à la concurrence que par une régulation adaptée, traitant notamment de l'interconnexion. Dans ce nouvel environnement concurrentiel, les infrastructures et les services se développent désormais de manière différente. Certains opposent concurrence et investissements, d'autres au contraire pensent qu'ils se renforcent, la concurrence libérant l'investissement des opérateurs alternatifs d'une part et l'investissement dans les infrastructures garantissant une concurrence pérenne d'autre part. Dès lors, il faut trouver de nouvelles façons de stimuler l'investissement, tout en rendant cette concurrence durable en favorisant les investissements.

- La deuxième table-ronde s'est concentrée sur la gestion des ressources rares pour favoriser l'arrivée de nouveaux entrants.

Cette table ronde a permis de s'interroger sur des questions essentielles pour les régulateurs concernant l'accès aux ressources rares – fréquences, numéros. La table ronde a présenté des témoignages sur la gestion de ces ressources, notamment une gestion orientée vers l'objectif de faciliter l'arrivée de nouveaux entrants pour structurer le marché et intensifier la concurrence. Différents régimes de licences ont été présentés ainsi que leur mode d'attribution. Enfin, les intervenants ont souligné l'importance, dans un secteur où l'évolution des technologies, des services et des usages est rapide, de réussir à anticiper, identifier les besoins et planifier les ressources. Pour cela il faut savoir évaluer la rareté des ressources.

Enfin, la troisième table-ronde a permis de s'interroger sur la gestion des oligopole, situation qui se développe de plus en plus après l'ouverture à la concurrence et l'arrivée à une certaine maturation des marchés.

La rareté des ressources en fréquences entraîne la restriction du nombre d'acteurs dans les télécommunications mobiles (de 2 à 4 opérateurs en général), constituant des situations oligopolistiques. Par ailleurs, dans les pays où de nombreux opérateurs alternatifs sont venus concurrencer l'opérateur historique dans les marchés fixes, la tendance est désormais à la concentration du secteur, par intégration verticale et horizontale. Des oligopoles, voire des

duopoles, se stabilisent de plus en plus souvent. Aujourd'hui, les régulateurs s'interrogent sur cette situation, est-elle satisfaisantes ? et jusqu'où réguler ces oligopoles ?

A l'occasion de la réunion annuelle 2008, le document « La régulation tarifaire et les méthodes de comptabilisation des coûts », regroupant des articles rédigés par les intervenants du séminaire de Libreville sur ce sujet, a été proposé par le Secrétariat exécutif du réseau.

Enfin, conformément au plan d'actions décidé en novembre 2007 à Montreux et aux propositions du groupe de réflexion sur l'évolution du réseau présentées à cette occasion, un atelier sur la régulation postale s'est tenu le mercredi 15 octobre.

Deux tables rondes ont permis aux participants de présenter leur expérience en la matière et débattre d'une compétence qui devient de plus en plus celle des régulateurs membres du réseau :

- la mise en place du cadre de régulation postale ;
- quel modèle de distribution afin de garantir un service de qualité dans un marché en

évolution ?

III. Mise en œuvre du projet de formation en régulation des télécommunications

III. 1. La promotion 2007 – 2008

TELECOM ParisTech, anciennement dénommée ENST Paris, l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ARTEL) du Burkina Faso, l'Agence Nationale des Fréquences (ANFR) de France et l'Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes (ARCEP) ont signé une nouvelle convention quadripartite en 2007 pour mettre en œuvre la formation qualifiante en régulation des télécommunications pour les pays francophone, BADGE (Bilan d'Aptitude Délivré par les Grandes Écoles).

Avec le concours de l'ESMT du Burkina Faso qui a assuré la mise à niveau technique des participants, cette formation s'est donnée pour objectif de permettre aux participants d'approfondir les concepts de régulation économique appliqués aux télécoms, et les techniques économiques et financières pour la mise en œuvre de l'action de régulation. Les principaux aspects juridiques et les procédures caractérisant l'activité de régulation en télécommunications ont été traités.

Ce cycle de formation est une réponse aux besoins de formation spécialisée des cadres des régulateurs et des opérateurs de l'Afrique francophone, et il contribue à une meilleure compréhension des missions des régulateurs. En outre, il confirme l'impérative nécessité de mettre l'accent sur la formation et les échanges d'expertises, les ressources humaines devenant un enjeu majeur de la régulation des marchés des télécommunications.

Pour cette formation 2007-2008, 34 participants, personnels exerçant des responsabilités importantes au sein des agences de régulation, cadres des opérateurs ou des instances de tutelle de 12 pays d'Afrique francophone³, ont suivi cette formation spécialisée sur la régulation des télécommunications à Ouagadougou. Ce cycle de trois sessions de deux à trois semaines, soit 210

³ Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, Mauritanie, République Centrafricaine, République de Djibouti, Rwanda, Tchad, Togo.

heures de cours, s'est achevé en avril 2008. Les participants ont soutenu une thèse professionnelle devant un jury en juin 2008, pour se voir décerner par TELECOM ParisTech un brevet d'aptitude délivré par la Conférence des grandes écoles (BADGE) en régulation des télécommunications.

Participation au BADGE			
	2005	2006	2007-2008
Nombre de participants	33	37	34
Nombre de pays	9	15	12

III. 2. Une nouvelle convention pour une formation installée au Cameroun en 2009

En 2008, pour la promotion 2009, TELECOM ParisTech, l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART) du Cameroun, l'Agence Nationale des Fréquences (ANFR) de France et l'Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes (ARCEP) ont signé une nouvelle convention quadripartite pour mettre en œuvre la formation qualifiante en régulation des télécommunications pour les pays francophone, BADGE. La nouvelle convention ne change ni le contenu des cours qui seront dispensés, ni l'obtention du brevet d'aptitude qui atteste du suivi et du succès de la thèse des participants à la formation. En revanche, les cours auront dorénavant lieu à Buéa dans les locaux de l'ART du Cameroun et des représentants du monde universitaire camerounais interviendront aux séances de formation.

Pour cette formation 2009, les candidats qui seront sélectionnés pour suivre cette formation spécialisée sur la régulation des télécommunications à Buéa (Cameroun), suivront le cycle de trois sessions de deux à trois semaines, soit 210 heures de cours, qui se terminera en décembre 2009, après qu'ils aient soutenu une thèse professionnelle devant un jury, pour se voir décerner par TELECOM ParisTech un brevet d'aptitude délivré par la Conférence des grandes écoles (BADGE) en régulation des télécommunications.

IV. La mise en œuvre d'actions de communication externe

IV. 1 L'animation du site Internet fratel.org

Le site web de FRATEL est consultable à l'adresse <http://www.fratel.org>. Depuis sa création en 2003, le site a enregistré plus de 17 226 visites (11 620 en octobre 2007). Sont disponibles sur ces pages de la documentation produite par le Réseau concernant la régulation des télécommunications dans les pays francophones et des informations sur les activités des membres du réseau, quand celles-ci intéressent le Réseau. Les documents présentés à l'occasion des séminaires et des réunions annuelles de FRATEL sont librement téléchargeables.

IV. 2 la publication et/ou la mise en ligne de documents réalisés par le réseau (document préparatoire des séminaires ou réunions, documents de synthèses des séminaires et réunions)

Un document réalisé par M. Aboubakar Haman, Chef du Département Technique à l'Agence de régulation des télécommunications (ART) du Cameroun en association avec le Secrétariat de FRATEL, a permis de synthétiser les discussions qui ont eu lieu à Yaoundé en avril 2007 sur : « La régulation des réseaux de nouvelle génération (NGN) : nouveaux services, qualité et protection des consommateurs ». Il a été mis en ligne sur le site internet Fratel.org.

Un document d'introduction du sujet du séminaire de Libreville : « La régulation tarifaire et les méthodes de comptabilisation des coûts » a été préalablement préparé et distribué sur place. Ce document, réalisé par le Secrétariat de FRATEL, en collaboration avec la Mission Communication de l'ARCEP, intitulé *Lettre spéciale Libreville*, présente notamment des témoignages que les régulateurs du réseau ont bien voulu apporter sur ce sujet afin d'introduire les débats qui ont eu lieu autour des différentes tables rondes.

Un document de synthèse des discussions qui ont eu lieu à Libreville autour du sujet du séminaire a été réalisé par le Secrétariat de FRATEL, en association avec la Mission communication de l'ARCEP, et les contributions de certains intervenants des différentes tables rondes. Il a été distribué sous forme de publication du réseau à l'occasion de la réunion annuelle de Tunis.

IV. 3 La sensibilisation des membres de FRATEL à l'utilisation d'outils favorisant le partage des bonnes pratiques en matière de réglementation des télécommunications

Le Bureau du Développement des Télécommunications (BDT) de l'UIT a mis en place un site internet qui restitue son travail de collecte et d'analyse des données sur les tendances et les pratiques de la réglementation des télécommunications, sous forme d'un guichet en ligne où il est possible de consulter les toutes dernières informations sur la réglementation des TIC.

Une présentation de cet outil a été faite aux membres de FRATEL à l'occasion de la réunion annuelle du réseau qui s'est tenue du 15 au 17 octobre 2008 à Tunis. En communiquant de manière régulière sur cet outil et ses évolutions le secrétariat exécutif souhaite sensibiliser ses membres sur l'existence de ce type de base de données, qui recense les bonnes pratiques existantes à l'échelle internationale.

V. La mise en œuvre d'actions de communication interne

Le secrétariat exécutif a mis en place en 2008, une liste de points focaux qui recense les contacts désignés par chaque membre comme correspondant de l'institution pour le réseau et ses membres. Les membres sont chargés de notifier tout changement de représentant et coordonnées au secrétariat exécutif, qui la tiendra ainsi actualisée. Elle est disponible sur la partie privée du site internet Fratel.org. Le but de cette liste est de faciliter les échanges entre les membres par l'intermédiaire des correspondants désignés. Lorsqu'un membre a une question ou cherche une expertise précise, il pourra poser sa question aux points focaux qui relayeront la demande aux experts concernés dans leur autorité. Par ailleurs, la liste permet à chaque autorité de diffuser toute information qu'elle considère comme utile pour les autres membres : conférences, séminaires ou encore formations sur la régulation. Le point focal sert là encore de relais en transmettant l'information aux services intéressés au sein de chaque régulateur.

Par ailleurs, le Secrétariat exécutif, comme il avait été décidé dans le cadre des nouvelles actions à mener pour favoriser l'échange entre les membres, travaille sur le projet de mise en place d'un Forum d'échange, animé par la Présidence, qui serait accessible depuis la partie privée du site Fratel.org. Compte tenu des difficultés techniques de la mise en œuvre d'un outil qui ne sera efficace que s'il est pratique et facile d'utilisation pour tous, cette initiative est en cours de test au second semestre 2008. Elle devra faire l'objet d'une évaluation avant d'être mise en place.