



# Autorisation des services de télécommunication

Module 3

Kit d'aide sur la réglementation des TIC

# Autorisation des services de télécommunication

Module 3  
Kit d'aide sur la réglementation des TIC

[www.ictregulationtoolkit.org/en/Section.507.html](http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Section.507.html)

Juillet 2009

**Auteurs:**

developed with  
McCarthy  
Tétrault

*Réalisé par McCarthy Tétrault en 2004 et actualisé par Therese Miedema en 2008.*

Bien que tout soit mis en œuvre pour assurer l'exactitude de ces traductions, il se peut que des parties de texte soient inexactes en raison de la mise à jour permanente de la version originale (anglaise) en ligne. Si vous souhaitez signaler une erreur de traduction ou une inexactitude, veuillez utiliser l'adresse suivante : [feedback@ictregulationtoolkit.org](mailto:feedback@ictregulationtoolkit.org).

**Information for Development  
(infoDev)**

The World Bank  
2121 Pennsylvania Avenue N.W., MSN  
F5P-503  
Washington, D.C. 20433  
Tel: +1 202 458 4070  
Fax: +1 202 522 3186

[www.infodev.org](http://www.infodev.org)  
[info@infodev.org](mailto:info@infodev.org)

**Union Internationale des  
Télécommunication**

Bureau de Développement des  
Télécommunications  
Place des Nations  
CH-1211 Geneva 20  
Switzerland  
Tel: +41 22 730 5435  
Fax: +41 22 730 5484

[www.itu.int/net/ITU-D/index.aspx](http://www.itu.int/net/ITU-D/index.aspx)  
[bdtmail@itu.int](mailto:bdtmail@itu.int)

## TABLE DES MATIÈRES

Page

<b>1</b>	<b><i>Aperçu des autorisations TIC</i></b> .....	<b>4</b>
<b>1.1</b>	<b>Introduction au système d'octroi de licences et aux pratiques d'autorisation</b> .....	<b>4</b>
1.1.1	Terminologie.....	5
1.1.2	Tendances des réformes dans les télécommunications, UIT.....	6
<b>1.2</b>	<b>Tendances en matière d'autorisation</b> .....	<b>7</b>
1.2.1	En savoir plus sur les tendances en matière d'autorisation: bref rappel historique .....	9
1.2.2	En savoir plus sur les tendances en matière d'autorisation: dernières évolutions .....	11
<b>1.3</b>	<b>Objectifs et politiques en matière d'autorisation</b> .....	<b>13</b>
1.3.1	Principaux objectifs en matière d'autorisation .....	14
<b>1.4</b>	<b>Règles du commerce international</b> .....	<b>16</b>
1.4.1	Principales obligations de l'AGCS en matière d'autorisation.....	17
1.4.2	Engagements spécifiques de l'OMC dans le secteur des télécommunications.....	17
1.4.3	Document de référence de l'OMC sur les principes de la réglementation: principales règles d'autorisation 18	
<b>1.5</b>	<b>Qui autorise les services TIC?</b> .....	<b>18</b>
1.5.1	Qui autorise les services TIC? .....	19
<b>1.6</b>	<b>Types de régimes d'autorisation</b> .....	<b>19</b>
1.6.1	Principaux types de régimes d'autorisation .....	20
<b>1.7</b>	<b>Cadre juridique</b> .....	<b>22</b>
1.7.1	Autorisations administratives, accords et concessions.....	22
<b>1.8</b>	<b>Mise en place de politiques d'accès au marché</b> .....	<b>23</b>
1.8.1	Définition des zones de service.....	24
<b>2</b>	<b><i>Autorisations générales et politiques de libre accès</i></b> .....	<b>26</b>
<b>2.1</b>	<b>Introduction</b> .....	<b>26</b>
<b>2.2</b>	<b>Avantages des autorisations générales et des politiques de libre accès</b> .....	<b>27</b>
2.2.1	Services régulièrement soumis à une obligation d'autorisation générale ou à une politique de libre accès 28	
<b>2.3</b>	<b>Délivrance des autorisations générales</b> .....	<b>28</b>
2.3.1	Passage vers le régime des autorisations générales.....	31
2.3.2	Conditions des autorisations générales .....	32
<b>2.4</b>	<b>Procédures de notification en matière de libre accès</b> .....	<b>33</b>
<b>2.5</b>	<b>Cadre européen en matière d'autorisation</b> .....	<b>34</b>
2.5.1	Cadre réglementaire européen .....	35
2.5.2	Directives "autorisation" et "cadre": obligations d'autorisation .....	36
<b>3</b>	<b><i>Licences individuelles</i></b> .....	<b>39</b>
<b>3.1</b>	<b>Licences individuelles et certitude réglementaire</b> .....	<b>39</b>
3.1.1	Certitude en matière d'octroi de licences sur les marchés en développement.....	39
<b>3.2</b>	<b>Délivrance des licences individuelles</b> .....	<b>40</b>
3.2.1	Contenu d'une licence individuelle détaillée.....	41
3.2.2	Contenu type d'une licence RTPC détaillée.....	41

<b>4</b>	<b><i>Procédure concurrentielle d'octroi de licences</i></b> .....	<b>46</b>
<b>4.1</b>	<b>Procédure concurrentielle d'octroi de licences</b> .....	<b>46</b>
4.1.1	Caractéristiques des enchères à plusieurs tours: Exemple du Canada .....	47
<b>4.2</b>	<b>Phases de la procédure concurrentielle d'octroi de licences</b> .....	<b>47</b>
<b>4.3</b>	<b>Echéancier de la procédure d'octroi de licences</b> .....	<b>48</b>
4.3.1	Étapes de l'échéancier .....	48
<b>4.4</b>	<b>Guide de la procédure d'octroi de licences</b> .....	<b>49</b>
4.4.1	Contenu du Guide de la procédure d'octroi de licences .....	50
<b>4.5</b>	<b>Appel de demandes</b> .....	<b>51</b>
4.5.1	Avis public annonçant la procédure d'octroi de licences .....	52
<b>4.6</b>	<b>Phase de qualification préalable</b> .....	<b>52</b>
4.6.1	Nécessité d'inclure une phase de qualification préalable .....	53
4.6.2	Critères de qualification préalable .....	55
<b>4.7</b>	<b>Critères de qualification et critères de sélection</b> .....	<b>57</b>
4.7.1	Phase de qualification .....	57
<b>4.8</b>	<b>Phase de sélection</b> .....	<b>59</b>
4.8.1	Procédures de sélection concurrentielles .....	59
4.8.2	Critères de sélection.....	62
4.8.3	Procédure de sélection .....	62
4.8.4	Choix des procédures et des critères de sélection .....	64
<b>5</b>	<b><i>Redevances</i></b> .....	<b>65</b>
<b>5.1</b>	<b>Redevances d'autorisation et autres droits</b> .....	<b>65</b>
5.1.1	Plus d'informations sur les redevances d'autorisation .....	65
<b>6</b>	<b><i>Pratiques et procédures d'autorisation</i></b> .....	<b>70</b>
<b>6.1</b>	<b>Transparence</b> .....	<b>70</b>
<b>6.2</b>	<b>Consultation publique</b> .....	<b>71</b>
6.2.1	Processus de consultation publique.....	71
<b>6.3</b>	<b>Renouvellement, modification et renégociation de l'autorisation</b> .....	<b>74</b>
6.3.1	Transition vers les nouveaux régimes d'autorisation .....	75
6.3.2	Fin des monopoles .....	77
6.3.3	Renégociation des licences .....	78
<b>6.4</b>	<b>Équilibre entre certitude et flexibilité</b> .....	<b>82</b>
6.4.1	Informations complémentaires sur l'équilibre entre certitude et flexibilité.....	82
<b>6.5</b>	<b>Distinction entre autorisation et acquisition</b> .....	<b>83</b>
6.5.1	Plus d'informations sur la distinction entre autorisation et acquisition .....	83
<b>6.6</b>	<b>Autorisations liées au spectre</b> .....	<b>84</b>
<b>7</b>	<b><i>Autorisations spécifiques</i></b> .....	<b>86</b>
<b>7.1</b>	<b>Partenariats public-privé, concessions et arrangements similaires</b> .....	<b>86</b>
7.1.1	Concessions et accords de licence .....	87
7.1.2	Partenariats public-privé .....	88
<b>7.2</b>	<b>Nouvelles autorisations octroyées aux opérateurs historiques</b> .....	<b>91</b>
7.2.1	Nouvelles autorisations octroyées aux opérateurs historiques: quelques considérations.....	91
<b>7.3</b>	<b>Autorisations spécifiques aux services</b> .....	<b>93</b>
7.3.1	Classifications courantes des autorisations .....	94
7.3.2	Exemples de licences et documents annexes .....	94

<b>8</b>	<b><i>Régime de licences assurant la convergence et réseaux de prochaine génération</i></b> .....	<b>97</b>
<b>8.1</b>	<b>Convergence et réseaux de prochaine génération</b> .....	<b>97</b>
8.1.1	Questions réglementaires soulevées par la convergence et les réseaux de prochaine génération .....	98
8.1.2	Adaptation des régimes d'autorisation à la convergence et aux réseaux de prochaine génération .....	100
<b>8.2</b>	<b>Convergence et politiques d'autorisation</b> .....	<b>102</b>
8.2.1	Levée des restrictions sur les titulaires de licences .....	104
<b>8.3</b>	<b>Régime de licences unifiées et multiservices</b> .....	<b>105</b>
8.3.1	Mise en œuvre des régimes de licences unifiées et multiservices.....	109
8.3.2	Mise en œuvre d'un régime de licences unifiées ou multiservices – quelques considérations .....	111
8.3.3	Catégories des autorisations multiservices.....	113
8.3.4	Procédure d'octroi de licences pour les autorisations unifiées et multiservices .....	116
8.3.5	Modalités et conditions des autorisations unifiées et multiservices .....	119
8.3.6	Passage au nouveau régime d'octroi de licences .....	120
8.3.7	Sélection du régulateur du secteur .....	122
8.3.8	Procédure de consultation .....	123

## **1 Aperçu des autorisations TIC**

Ce paragraphe, qui constitue une introduction au module, fournit aux régulateurs et aux fournisseurs de services réglementés des indications et des lignes directrices sur le régime de licences dans le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC).

### **1.1 Introduction au système d'octroi de licences et aux pratiques d'autorisation**

Dans de nombreuses régions du monde, une licence était traditionnellement émise en vue d'autoriser une personne à fournir des services de télécommunication ou à exploiter des installations de télécommunication. Ces licences énonçaient habituellement les principaux droits et obligations de leurs détenteurs et définissaient la plupart du temps les conditions régissant la fourniture des services. Elles étaient généralement spécifiques à un service ou à une technologie. Le titulaire d'une licence était autorisé à fournir un type particulier de service sur un type particulier de réseau ou à exploiter des types spécifiques d'installations de télécommunication. Des approches très différentes ont été adoptées au niveau international en matière de licences.

Aujourd'hui, la pratique qui consiste à attribuer des licences individuelles détaillées à tel ou tel fournisseur de services de télécommunication ou TIC (pour utiliser la terminologie en vigueur) est progressivement remplacée par la délivrance d'autorisations de caractère général. Le système d'octroi de licences individuelles détaillées est néanmoins conservé dans les pays en développement. Il reste par ailleurs la norme pour autoriser l'utilisation du spectre radioélectrique lorsque la demande d'utilisation pour une bande de fréquences spécifique est supérieure à l'offre.

Dans le système des autorisations générales tel qu'appliqué dans les pays développés, les conditions ne sont presque plus ou plus du tout incluses dans un document de licence émis pour un fournisseur de services spécifique et sont généralement fixées dans les législations et réglementations qui concernent tous les fournisseurs de services de même classe (par exemple, les fournisseurs de services mobiles cellulaires) de même que l'ensemble du secteur des TIC. S'ils sont aujourd'hui l'apanage des pays développés, les régimes d'autorisations générales ont également été adoptés par un certain nombre d'économies en développement ou en transition. Dans ces pays où le cadre réglementaire régissant le secteur des TIC n'est pas encore parvenu à maturité, les autorisations générales contiennent habituellement des modalités et des conditions très détaillées. On recense ainsi différents types de régimes d'autorisations générales.

Au fur et à mesure de la libéralisation, certains régulateurs suppriment les obligations d'autorisation pour certains services TIC. De nouveaux fournisseurs de services peuvent désormais accéder librement et sans restriction à ces marchés. Les politiques de libre accès ne sont généralement poursuivies que dans les pays dotés d'un secteur des TIC concurrentiel très développé et d'un réseau solide d'institutions chargées de préserver les intérêts des consommateurs et de lutter contre les pratiques anticoncurrentielles.

On observe également une tendance à la diminution des délivrances d'autorisations propres à un service ou à une technologie. Au vu de la rapidité des évolutions technologiques et des innovations en matière de services, les pays sont de plus en plus nombreux à adopter des régimes d'autorisations dites multiservices et neutres (ou "unifiées"). Ces régimes prévoient des autorisations neutres sur le plan des services et de la technologie, qui permettent aux titulaires de fournir tous les types de services souhaités au titre d'une autorisation unique, en utilisant la technologie ou l'infrastructure de communication de leur choix. Il existe toute une gamme d'approches différentes au niveau mondial en matière de licences multiservices et unifiées.

Les systèmes d'autorisation en vigueur dans les différents pays présentent de grandes différences. On trouve, d'un côté, les autorisations sans limitation pour lesquelles il n'est pas nécessaire de demander une approbation officielle pour lancer une activité de services TIC ou exploiter des installations de réseau et, de l'autre, les licences individuelles assorties de documents d'autorisation détaillés et adaptés aux conditions d'un fournisseur de services spécifique. Entre les deux, on recense de nombreuses formes d'autorisations générales ou "licences par catégorie" qui fournissent des conditions réglementaires généralement applicables par classe de fournisseurs de services TIC.

Le terme "autorisation" utilisé dans le présent module désigne toutes les formes de licences, autorisations ou approbations requises par les autorités de régulation des services de télécommunication ou TIC pour exercer une activité en tant que fournisseur de services TIC. Compte tenu des évolutions technologiques et de la vaste gamme de services actuellement disponibles, le terme "technologies de l'information et de la communication" ou "TIC" remplace le plus souvent celui de "télécommunications".

Le présent module est consacré aux pratiques d'autorisation, il analyse les problèmes rencontrés par les régulateurs et les fournisseurs de services réglementés et met l'accent sur les récentes tendances observées en la matière. Nombre de tendances et pratiques ici décrites sont le reflet de réformes et d'innovations qui visent à accroître l'efficacité de la procédure d'autorisation et à renforcer les avantages économiques et sociaux résultant de l'autorisation de fourniture des services TIC nouveaux et existants.

Les questions liées à l'autorisation de l'utilisation du spectre radioélectrique sont traitées dans le Module 5 (Gestion du spectre des fréquences radioélectriques). L'autorisation des services pour l'accès universel et l'accès rural est abordée dans le Module 4 (Accès universel).

## **Thèmes apparentés**

### Tendances en matière d'autorisation

#### Avantages des autorisations générales

## **Contenu**

### 1.1.1 Terminologie

### 1.1.2 Tendances des réformes dans les télécommunications, UIT

#### **1.1.1 Terminologie**

Dans certains pays, l'autorisation de fournir des services TIC est inscrite dans les législations ou réglementations nationales. Dans d'autres pays, elle est prévue dans divers documents répertoriés sous le nom de licences, autorisations, permis, concessions, franchises ou décisions réglementaires.

Les termes "autorisation", "concession", "franchise" et "permis" peuvent revêtir différentes acceptions selon la loi en vigueur dans le pays. Ainsi, certains pays parlent toujours de "concession" et de "franchise" pour décrire les arrangements mutuellement contraignants qui énoncent les droits et les obligations de l'autorité gouvernementale et des fournisseurs de services TIC. Cependant, tous ces termes renvoient à un même concept de base, lequel consiste à "autoriser" des réseaux ou fournisseurs de services TIC. Dans le cadre de la réglementation des services TIC, ces termes font généralement référence à un document juridique établi par un régulateur ou une autre autorité gouvernementale qui spécifie les droits et les obligations d'un fournisseur de services TIC. A des fins de simplicité, nous utiliserons principalement dans ce module le terme d'"autorisation". Dans la majorité des cas, ce qui est dit à propos des autorisations s'applique également aux concessions, franchises, permis, licences et autres formes d'autorisation.

La procédure d'autorisation peut être gérée par les régulateurs TIC indépendants ou, parfois, directement par les gouvernements, les ministres ou d'autres autorités compétentes en la matière. Dans ce module, nous emploierons souvent le terme de "régulateur" pour désigner l'autorité qui délivre l'autorisation. Ce terme peut également désigner d'autres instances gouvernementales qui octroient des licences ou d'autres formes d'autorisations TIC.

## **Thèmes apparentés**

### Partenariats public-privé, concessions et accords similaires

#### **1.1.2 Tendances des réformes dans les télécommunications, UIT**

Le kit d'aide pour la réglementation des TIC, comme indiqué sur son site web, a été élaboré en partenariat avec le Bureau de développement des télécommunications (BDT) de l'Union internationale des télécommunications (UIT). L'UIT, dont le siège est à Genève (Suisse), est une organisation internationale du système des Nations unies au sein de laquelle les Etats et le secteur privé coordonnent les réseaux et les services de télécommunication/TIC dans le monde. L'UIT est aussi la principale source de publication d'informations sur les technologies des télécommunications/TIC, la réglementation et la normalisation. De nombreuses publications peuvent être achetées auprès de la librairie électronique (Electronic Bookshop) ou via les services d'abonnement en ligne de l'UIT.

Ce module du kit d'aide consacré à l'autorisation des services TIC a été développé en collaboration avec l'UIT au moment où cette dernière préparait sa publication annuelle "Tendances des réformes dans les télécommunications 2004/05 – L'octroi de licences à l'ère de la convergence". Les thèmes ici abordés sont donc très étroitement liés à ceux traités dans le rapport sur les tendances des réformes et de nombreux documents de référence et notes pratiques font, de ce fait, référence audit rapport. Les citations issues de ce rapport sont reprises dans les documents correspondants.

Le rapport sur les tendances en matière d'octroi de licences peut être très utile pour qui souhaite développer une meilleure compréhension des pratiques d'autorisation des services TIC dans le monde. Le rapport comprend les paragraphes suivants:

- 1) Evolution du secteur des TIC
- 2) Raison d'être de l'octroi de licences
- 3) Options en matière d'octroi de licences pour les télécommunications
- 4) Pratiques en matière de redevances de licence: perspectives historiques et nouvelles tendances
- 5) L'octroi de licences à l'ère de la convergence
- 6) La convergence et le régime de licences appliqué au spectre
- 7) Réglementation: entre l'ancien et le nouveau
- 8) Licences: les temps changent

Le rapport contient également des annexes et des tableaux synthétisant les résultats de l'enquête réglementaire annuelle de l'UIT menée auprès des régulateurs du monde entier, un glossaire et des liens vers des exemples et des ressources en matière d'octroi de licences.

Une copie intégrale de ce rapport peut être obtenue à l'adresse <http://www.itu.int/ITU-D/treg/>, sous la rubrique "Publications".

## 1.2 Tendances en matière d'autorisation

L'octroi de licences pour les services TIC est un phénomène relativement récent dans bon nombre de pays. Par le passé, les fournisseurs de services publics historiques distribuait des services de télécommunication sur la base d'un monopole. Ces services étaient fournis par une branche de l'administration publique, généralement appelée Ministère des postes, télégraphes et télécommunications (PTT), au même titre que les services postaux, les transports routiers et autres services publics. Le mandat des PTT était parfois défini dans un document de loi ou de politique et l'octroi de licences ou d'autorisations spécifiques n'était pas jugé nécessaire.

Avec la vague mondiale de libéralisation des télécommunications qui a démarré au milieu des années 80, de nombreux services publics de télécommunication ont été privatisés. Dans le même temps, des sociétés du secteur privé ont été autorisées à fournir de nouveaux services de télécommunication, tels que les services mobiles cellulaires et les services à valeur ajoutée. Qu'il s'agisse de la privatisation des PTT ou de l'autorisation de nouveaux arrivants sur le marché, des autorisations séparées ("licences individuelles") étaient généralement délivrées aux entités désignées. Ces autorisations fixaient les modalités et conditions régissant la fourniture des services de télécommunication et traitaient d'autres aspects des activités de ces sociétés du secteur privé.

Ces dernières années, on observe une tendance à la diminution des délivrances d'autorisations individuelles dans les pays développés, et ce, en raison de plusieurs facteurs, dont le développement d'une concurrence accrue, la multiplication des fournisseurs de services, la nature dynamique des technologies et des marchés de télécommunication (TIC) ainsi que les mécanismes de régulation et de réforme qui s'ensuivent.

Dans les pays développés, les régulateurs abandonnent de plus en plus les licences individuelles pour délivrer des autorisations générales ou "licences par catégorie" qui autorisent la fourniture de tout type de services TIC, indépendamment du fournisseur. Certains pays ont complètement supprimé les obligations en matière d'autorisation pour les services et les réseaux qui n'utilisent pas de ressources rares comme le spectre radioélectrique ou les ressources de numérotage. Les opérateurs ou fournisseurs de services doivent toutefois fournir une notification concernant le début et la fin de la fourniture des services. Ils peuvent également être subordonnés aux règles et réglementations ordinairement applicables au secteur des TIC.

Dans de nombreuses économies en développement et en transition, la délivrance de licences individuelles détaillées reste une pratique courante. Elles sont par ailleurs toujours délivrées pour autoriser l'utilisation du spectre radioélectrique lorsque la demande d'utilisation pour une bande de fréquences spécifique est supérieure à l'offre.

Aujourd'hui, on recense trois grandes approches pour autoriser les fournisseurs de services TIC:

- l'octroi de licences individuelles;
- l'octroi d'autorisations générales (ou "autorisation par catégorie");
- le libre accès (pas d'obligation de demander une licence).

Chacune de ces approches met en jeu différentes pratiques et procédures. Le présent module analyse ces trois approches et passe en revue l'ensemble des pratiques et procédures qui leur sont associées.

La gamme des nouveaux services mis à la disposition des consommateurs est l'un des facteurs qui a façonné la nature des autorisations dans le secteur des TIC. Les consommateurs ont aujourd'hui accès à un large éventail de services fixes et mobiles comprenant les services voix, données, Internet et même TVIP. L'émergence des offres "triple play" (voix, accès Internet et vidéo) et "quadruple play" (voix, accès Internet et services vidéo accessibles sur les réseaux mobiles à large bande) reflète l'étendue des nouveaux services mis à disposition, de même que la disparition des distinctions traditionnelles entre les fournisseurs de services de transport et les fournisseurs de services de contenus.

L'innovation technologique, la convergence des services TIC et le souci de préserver la neutralité au regard de la concurrence ont révélé une nouvelle tendance majeure en matière d'octroi de licences TIC, à savoir l'émergence de régimes d'autorisations multiservices et neutres ou "unifiées". Les autorisations TIC étaient traditionnellement délivrées pour des services spécifiques sur un type particulier de réseau avec une infrastructure technologique particulière. Aujourd'hui, les régulateurs migrent de plus en plus vers des formes d'autorisations neutres du point de vue des services et de la technologie, lesquelles permettent aux titulaires de licences de fournir un ensemble de services au titre d'une autorisation unique en utilisant tout type de technologie ou d'infrastructure de communication capable de fournir les services souhaités. Les régimes d'autorisations multiservices et unifiées favorisent le déploiement efficace de nouveaux services et de nouvelles technologies et apportent la flexibilité nécessaire au développement des réseaux de la prochaine génération (NGN).

Dans les pays qui ont libéralisé leur marché TIC et adopté un système de licences unifiées, les procédures administratives relatives à l'entrée sur le marché ont également été simplifiées et assouplies. Les régimes de licences unifiées et multiservices font souvent appel à des autorisations générales qui ne sont pas nécessairement délivrées dans le cadre d'un processus de sélection concurrentielle. Bien souvent, les requérants peuvent obtenir une autorisation s'ils prouvent remplir certains critères relatifs à l'octroi de licences. Et ces critères ressemblent à ceux utilisés dans les processus de sélection concurrentielle (stabilité financière, plan d'activité viable, compétence technique, etc.). L'examen des demandes en matière d'autorisations unifiées et multiservices requiert par conséquent, dans bien des cas, une surveillance réglementaire rigoureuse, en particulier dans les économies en développement et en transition. Qui plus est, ces autorisations sont parfois assorties de termes et conditions détaillés, a fortiori dans les économies en développement et en transition où la concurrence est toujours plus forte et le régime réglementaire non arrivé à maturité.

## **Thèmes apparentés**

Avantages des autorisations générales

Services régulièrement soumis à une obligation d'autorisation générale ou à une politique de libre accès

Principaux types de régimes d'autorisation

Rapport sur les tendances de l'UIT - Octroi de licences à l'ère de la convergence

Autorisations générales

Licences individuelles

## **Contenu**

1.2.1 En savoir plus sur les tendances en matière d'autorisation: bref rappel historique

1.2.2 En savoir plus sur les tendances en matière d'autorisation: évolution récente

### **1.2.1 En savoir plus sur les tendances en matière d'autorisation: bref rappel historique**

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur un sujet introduit précédemment dans ce module, à savoir les tendances en matière d'autorisation des services TIC.

Le concept qui consiste à octroyer des licences pour les services de télécommunication est relativement récent. Dans les années 70 et au début des années 80, les fournisseurs de services de télécommunication du secteur privé étaient peu nombreux en dehors des Etats-Unis. D'autres pays recensaient des fournisseurs privés au début de l'ère du téléphone, qui ont été progressivement nationalisés, parfois pendant la période qui a suivi l'indépendance face aux puissances coloniales. L'octroi de licences pour la fourniture des services de télécommunication n'a donc qu'une brève histoire dans la majorité des pays, avant les deux dernières décennies du XXe siècle.

Avant les années 80, les services de télécommunication étaient fournis dans la plupart des pays par des départements ou des organismes gouvernementaux, souvent connus sous le nom de PTT (Ministères des postes, télégraphes et télécommunications). En principe, les PTT n'avaient pas besoin d'une "autorisation" pour exercer leurs activités. Ces ministères étaient gérés comme des branches ministérielles, comme des corporations commerciales publiques autonomes, ou comme des entités à mi-chemin entre ces deux modèles.

En Amérique du Nord, en revanche, les services de télécommunication étaient fournis par des sociétés privées plutôt que par les PTT, car la Compagnie du téléphone Bell s'est constituée en société suite à l'invention du téléphone par Alexander Graham Bell à la fin du XIXe siècle. Dans cette partie du monde, toutefois, les autorisations ne constituaient pas en principe un élément clé du contrôle réglementaire.

Lorsque de nombreux fournisseurs de services de télécommunication nord-américains sont devenus des monopoles au début du XXe siècle, des organismes gouvernementaux de réglementation ont été créés pour protéger l'intérêt public. Le principal objectif de la régulation nord-américaine consistait à stopper les abus perçus des fournisseurs de services en situation de monopole, tels que la facturation de prix excessifs ou l'adoption de pratiques considérées comme injustement discriminatoires. D'autres objectifs visaient à promouvoir l'intérêt public par d'autres moyens, tels que l'amélioration de la qualité des services fournis ou l'établissement de mesures de protection pour les consommateurs. En Amérique du Nord, les gouvernements et les régulateurs ont progressivement développé un cadre réglementaire détaillé pour atteindre ces objectifs. Mais les fournisseurs de services étant déjà en activité, le cadre réglementaire ne s'est pas vraiment appuyé sur les autorisations pour fixer de nouvelles règles. Les fournisseurs étaient davantage soumis aux lois, réglementations, décisions réglementaires et judiciaires, ordonnances et autres instruments juridiques.

La vague de libéralisation et de privatisation qui a émergé au milieu des années 80 a considérablement accru l'importance donnée aux autorisations en matière de réglementation des télécommunications. Les nouveaux entrants sur les marchés des télécommunications étaient normalement tenus d'obtenir une "autorisation", licence, concession ou tout autre justificatif d'autorisation. Dans de nombreux cas, des autorisations étaient également établies pour les fournisseurs de services historiques, plus particulièrement dans le cadre de la procédure de privatisation. La définition des droits et obligations de tel ou tel fournisseur de services donnait aux investisseurs plus de certitude sur l'activité dans laquelle ils avaient choisi d'investir. Pour autant qu'elles soient bien rédigées, les autorisations donnaient à l'ensemble des parties prenantes, y compris aux consommateurs, concurrents, gouvernements et régulateurs, une compréhension claire des droits et des obligations du fournisseur de services. Munis d'une autorisation, les investisseurs des nouveaux entrants sur le marché pouvaient présenter à leur banque ou à un autre bailleur de

fonds des plans d'activité bâtis sur des prévisions réalistes en matière de recettes, de dépenses et de rentabilité. La délivrance d'une autorisation claire est ainsi devenue un outil essentiel du financement des nouveaux services de télécommunication et de la privatisation sur de nombreux marchés des télécommunications.

Lorsque les régulateurs ont commencé à délivrer des autorisations aux nouveaux entrants du secteur privé et aux PTT, il est devenu courant dans la plupart des pays d'octroyer des autorisations individuelles détaillées. Le cadre réglementaire applicable aux télécommunications n'étant bien souvent pas adapté aux conditions d'un marché privatisé et concurrentiel, les régulateurs ont conçu des autorisations qui énoncent les termes et conditions réglementaires régissant le comportement des titulaires de licences afin de réduire les disparités réglementaires.

L'autorisation British Telecom (BT), délivrée au moment de la privatisation de BT en 1984, illustre bien cette approche. A cette époque, la notion de réglementation des télécommunications était quelque chose d'assez nouveau au Royaume-Uni. Contrairement à l'Amérique du Nord, il n'existait aucun cadre réglementaire. L'autorisation délivrée à BT sous la forme d'un code de réglementation largement autonome était un document volumineux qui régissait la plupart des aspects liés à la réglementation et aux activités de BT. Elle conférait à cette dernière toute une série de droits exclusifs, tels qu'un monopole limité dans les services téléphoniques de base et des droits limités dans le domaine de la revente simple, et prévoyait également divers autres droits, obligations et conditions réglementaires. De même, l'autorisation accordée à Mercury, premier concurrent en téléphonie fixe au Royaume-Uni, contenait elle aussi un code réglementaire très complet.

Un modèle similaire a été adopté dans d'autres pays européens et aussi hors d'Europe lorsque les fournisseurs de services historiques ont été privatisés et que de nouveaux fournisseurs ont été autorisés à entrer sur le marché. De nombreux Etats ont accordé des autorisations individuelles détaillées aux administrations des PTT privatisées comme aux nouveaux entrants du secteur privé. Aujourd'hui, les autorisations individuelles détaillées sont encore utilisées dans de nombreux pays par les fournisseurs de services.

Compte tenu de la spécificité de la tradition réglementaire nord-américaine, le Canada et les Etats-Unis n'ont jamais établi d'autorisations exhaustives incluant des régimes réglementaires détaillés. Les conditions réglementaires sont encore aujourd'hui généralement définies dans les règles, décisions, arrêtés ou tarifs fixés ou approuvés par le régulateur. Il est intéressant de noter que lorsque le Canada a fini par mettre en œuvre son premier régime de licences pour les fournisseurs internationaux de services de télécommunication en 1998, le régulateur a délivré des autorisations très courtes de deux pages qui ne prévoyaient pas de conditions individuelles détaillées. La plupart des règles régissant ces autorisations sont définies dans des décisions réglementaires et autres documents qui s'appliquent généralement à tous les fournisseurs de services de même catégorie.

La libéralisation des marchés des télécommunications (communément appelés marchés TIC) et le durcissement de la concurrence dans le secteur ont abouti à un recul des émissions d'autorisations individuelles détaillées dans les pays développés. Un nouveau régime de licences est né: le régime des autorisations générales. L'innovation technologique et la convergence fixe-mobile ont par ailleurs renforcé les besoins en matière de flexibilité et de neutralité dans le cadre des régimes de licences. Nombre de régulateurs se sont ainsi tournés vers des formes d'autorisations neutres vis-à-vis des services et de la technologie. Se reporter au paragraphe 1.2.2 "En savoir plus sur les tendances en matière d'autorisation: dernières évolutions" pour plus d'informations sur les tendances actuelles. Un lien vers ce paragraphe est fourni ci-dessous.

## **Thèmes apparentés**

[Autorisations générales](#)

[Avantages des autorisations générales](#)

## Services régulièrement soumis à une obligation d'autorisation générale ou à une politique de libre accès

### **Notes pratiques**

[Summary of the EU Framework Directive](#)

[Summary of EU Authorisation Directive](#)

#### **1.2.2 En savoir plus sur les tendances en matière d'autorisation: dernières évolutions**

Sous l'effet de la libéralisation du secteur des TIC et du renforcement de la concurrence, de nouvelles tendances se dégagent en ce qui concerne les pratiques d'autorisation. Dans les pays développés, la raison d'être des autorisations individuelles est de plus en plus discutée avec la libéralisation des TIC et la multiplication des acteurs sur le marché. Les décideurs et les régulateurs ont commencé à se tourner vers des outils réglementaires applicables à l'échelle du secteur pour remplacer la fourniture personnalisée d'autorisations individuelles.

Le Royaume-Uni, ayant perfectionné sa technique de conception d'"autorisation individuelles" exhaustives, a de nouveau fait figure de précurseur. Les Britanniques ont rendu populaire le concept de "licence par catégorie" (ou autorisation générale) applicable à plus d'un fournisseur de services – en réalité, à tous ceux qui fournissent le même type ou la même "catégorie" de services.

L'évolution d'un système d'autorisations individuelles vers une réglementation sectorielle s'est accélérée lorsque l'Union européenne a présenté son nouveau cadre réglementaire des communications électroniques, contenant une série de directives et d'autres documents entrés en vigueur le 25 juillet 2003. En principe, il est demandé aux Etats membres (actuellement au nombre de 27) de remplacer les autorisations individuelles par des autorisations générales (voir liens vers la directive "cadre" et la directive "autorisation" de l'UE ci-après).

Sur la base du cadre réglementaire de l'UE, les régulateurs n'accordent plus d'autorisations individuelles. A la place, ils délivrent des autorisations générales qui permettent à tous ceux qui le souhaitent d'exploiter des réseaux de "communications électroniques" et d'offrir des services de "communications électroniques" moyennant le respect de conditions générales exclusivement applicables à tous les fournisseurs de services de même catégorie. Des conditions plus onéreuses ne peuvent être imposées qu'aux fournisseurs de services réputés avoir une position dominante. Par ailleurs, le cadre réglementaire de l'UE permet seulement aux régulateurs de limiter le nombre de fournisseurs de services sur un marché aux ressources rares limitées (notamment en ce qui concerne le spectre et le numérotage).

Le nouveau cadre de l'UE tend à gommer les différences entre les approches européenne et nord-américaine. Par voie de conséquence, on observe un moindre recours aux autorisations individuelles au sein de l'UE. En effet, nombre de pays européens n'obligent plus les fournisseurs de services à obtenir une autorisation quelle qu'elle soit pour fournir des services de communications électroniques ou exploiter des réseaux. Il est simplement demandé à ces derniers de fournir au régulateur une notification concernant le début et la fin de la fourniture des services ou de l'exploitation d'un réseau. Cette politique de libre accès tolère toutefois des exceptions en ce qui concerne l'utilisation de ressources telles que le spectre radioélectrique ou le numérotage. Tous les fournisseurs de services sont soumis aux mêmes conditions réglementaires telles que définies dans la réglementation du secteur (comme celles imposées par la série de directives et de règlements qui composent le nouveau cadre de l'UE).

Un récapitulatif de l'état d'avancement de la mise en œuvre du cadre réglementaire pour les communications électroniques, y compris de la directive "autorisation", dans les différents pays de l'UE ainsi que d'autres informations sur les pratiques réglementaires et les principaux indicateurs de marché des Etats membres sont disponibles à l'adresse:

[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm/implementation\\_enforcement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/implementation_enforcement/index_en.htm).

Une tendance similaire en matière de réglementation sectorielle peut être observée dans d'autres pays développés en dehors de l'UE ainsi que dans certains pays en développement et en transition. Il existe de nombreuses bonnes raisons pouvant justifier de se tourner vers les autorisations générales et d'abandonner les autorisations individuelles (voir lien ci-après vers les avantages des autorisations générales). Mais dans les pays où le cadre réglementaire TIC n'est pas encore arrivé à maturité et où la concurrence croît dans le secteur, il y a aussi souvent une bonne raison de continuer de délivrer des autorisations individuelles détaillées ou d'assortir les autorisations générales de termes et conditions détaillés. De nombreux régulateurs et décideurs des pays en développement et en transition utilisent ainsi toujours des autorisations individuelles ou imposent des modalités et conditions détaillées aux titulaires de licences si un régime d'autorisations générales a été adopté.

Un grand nombre de pays continuent d'octroyer des autorisations individuelles détaillées lorsque l'utilisation de ressources rares s'avère nécessaire pour fournir les services soumis à licence (par exemple, services de télécommunications cellulaires). Les autorisations individuelles sont encore couramment utilisées par les principaux fournisseurs propriétaires de leurs installations, en particulier les opérateurs historiques qui fournissent des services de téléphonie vocale de base. De plus, la délivrance d'autorisations individuelles reste la norme pour autoriser l'utilisation du spectre radioélectrique lorsque la demande en matière d'utilisation pour une bande de fréquences spécifique est supérieure à l'offre.

La gamme de nouveaux services mis à la disposition des consommateurs est un autre facteur qui a façonné la nature des autorisations dans le secteur des TIC. Il y a vingt ans, les consommateurs des pays développés commençaient tout juste à utiliser les services cellulaires mobiles. Aujourd'hui, la gamme de services offerts va bien au-delà de la téléphonie vocale fixe et mobile. Les consommateurs ont accès ou auront bientôt accès à des services mobiles de transmission de données, Internet, Internet mobile et même TVIP. L'émergence des offres "triple play" (voix, accès Internet et vidéo) et "quadruple play" (voix, accès Internet et services vidéo accessibles sur les réseaux mobiles à large bande) reflète l'étendue des nouveaux services mis à disposition de même que la disparition des distinctions traditionnelles entre les fournisseurs de services de transport et les fournisseurs de services de contenus.

La rapidité de l'innovation technologique, l'évolution de la demande des consommateurs, la disparition de la distinction entre les services de contenus et de transport et la convergence fixe-mobile nécessitent plus de flexibilité et de neutralité en matière d'octroi de licences. Ce besoin est également souligné par l'émergence des réseaux de la prochaine génération (NGN). Ces évolutions ont engendré une nouvelle tendance majeure en matière de licences: l'adoption de régimes d'autorisations multiservices et unifiées.

Traditionnellement, les autorisations permettaient de fournir tel ou tel service sur tel ou tel type de réseau avec tel ou tel type de technologie. Jusqu'à récemment, les régulateurs délivraient habituellement des autorisations séparées pour les services de transmission de données, les services téléphoniques publics vocaux fixes et les services de ligne privée. Un fournisseur actif sur tous ces marchés était tenu d'obtenir une autorisation séparée pour chaque type de service. Cependant, à la

lumière des récentes évolutions susmentionnées et des exigences spécifiées en termes de flexibilité et de neutralité pour l'octroi de licences, les régulateurs ont commencé à progressivement remettre en question l'attribution de licences fondées sur des services et des technologies spécifiques, d'où l'émergence de régimes d'autorisations multiservices et unifiées.

Les régimes d'autorisations multiservices et unifiées prévoient des autorisations neutres sur le plan des services et de la technologie, qui permettent aux titulaires de fournir tous les types de services souhaités au titre d'une autorisation unique en utilisant la technologie ou l'infrastructure de communication de leur choix. Ces autorisations offrent une grande flexibilité pour développer des offres de services particulièrement intéressants et efficaces. Les régimes d'autorisations multiservices et unifiées sont déjà adoptés ou en voie d'adoption dans de nombreux pays développés, en développement et en transition. Il existe ainsi toute une gamme d'approches différentes dans le monde. Ces approches sont traitées plus en détail au Chapitre 8 du présent module.

Dans les pays ayant libéralisé leur marché TIC et adopté un système de licences unifiées, les procédures administratives relatives à l'entrée sur le marché ont également été simplifiées et assouplies. Les régimes de licences unifiées et multiservices font souvent appel à des autorisations générales qui ne sont pas nécessairement délivrées dans le cadre d'un processus de sélection concurrentielle. Bien souvent, les requérants peuvent obtenir une autorisation s'ils prouvent remplir certains critères relatifs à l'octroi de licences. Et ces critères ressemblent souvent à ceux utilisés dans les processus de sélection concurrentielle (stabilité financière, plan d'activité viable, compétence technique, etc.). L'examen des demandes en matière d'autorisations unifiées et multiservices requiert par conséquent, dans bien des cas, une surveillance réglementaire rigoureuse, en particulier dans les économies en développement et en transition. De plus, les autorisations unifiées et multiservices sont assorties de termes et conditions détaillés, quand bien même elles seraient délivrées dans le cadre d'une autorisation générale. Cette pratique se vérifie davantage encore dans les économies en développement et en transition où la concurrence est toujours plus forte et le régime réglementaire non arrivé à maturité.

### **1.3 Objectifs et politiques en matière d'autorisation**

La conception et la mise en œuvre des politiques d'autorisation constituent une étape essentielle de la réforme du secteur des TIC. Les politiques d'autorisation déterminent la structure et le niveau de concurrence sur les marchés TIC et, par là même, l'efficacité de la fourniture des services TIC au public.

Historiquement, de nombreux pays ont mis au point des politiques d'autorisation sur une base *ad hoc*. Ces politiques étaient souvent élaborées sur la seule base de décisions spécifiques visant à autoriser de nouveaux fournisseurs de services. Mais le contexte réglementaire mondial évoluant, les pays ont été de plus en plus nombreux à adopter des politiques d'autorisations explicites. Nombre d'entre eux ont développé des politiques à partir des expériences réalisées dans d'autres pays en matière de réforme réglementaire et de libéralisation des marchés des télécommunications. Dans les économies en développement et en transition, les politiques d'autorisation permettent souvent: 1) l'ouverture immédiate à la concurrence des marchés des télécommunications périphériques; et 2) l'ouverture progressive de la téléphonie vocale et des principaux marchés connexes.

Clairement énoncées, les politiques de télécommunication suppriment les incertitudes et les risques réglementaires pour les fournisseurs et leurs investisseurs. Toutefois, la réglementation est un art, et non une science mathématique. Il n'est donc pas possible ni souhaitable de vouloir élaborer des politiques détaillées pour chaque situation potentielle. Les marchés et technologies TIC sont trop dynamiques pour cela. La politique TIC idéale définira les objectifs et les stratégies du

gouvernement et abordera les principaux problèmes rencontrés par les fournisseurs et les investisseurs. Des clauses plus détaillées, pouvant être amendées en fonction des évolutions sur le marché, feront l'objet de mesures législatives ou de dispositions réglementaires annexes.

## Contenu

### 1.3.1 Principaux objectifs en matière d'autorisation

## Documents de référence

[Pakistan- Authorization Policy](#)

## Notes pratiques

[Authorization Policies](#)

### 1.3.1 Principaux objectifs en matière d'autorisation

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur les objectifs du régime d'autorisation. Les gouvernements et les régulateurs avancent, en règle générale, plusieurs raisons et objectifs lorsqu'ils délivrent des autorisations aux fournisseurs de services TIC. Les objectifs les plus courants sont décrits ci-après.

- i) Privatisation ou commercialisation** – une autorisation est généralement requise lors de la privatisation des opérateurs historiques anciennement propriété de l'Etat (PTT). Il s'agit d'un document essentiel du processus de privatisation qui définit les droits et les obligations du fournisseur de services. L'autorisation spécifie également ce que l'investisseur achète et ce que le gouvernement attend du fournisseur et de l'investisseur.
- ii) Extension des réseaux et des services et autres objectifs du service universel** – les autorisations constituent un outil important d'accélération des investissements dans les infrastructures ainsi que de promotion du service universel et des objectifs d'accès universel dans les pays en développement. Les autorisations sont souvent assorties de prescriptions imposant la mise en service de réseaux et la fourniture de services. C'est notamment le cas lorsqu'une administration des PTT est privatisée ou lorsqu'un certain degré d'exclusivité est accordé (par exemple, à un titulaire de licence du service cellulaire dans le cadre d'un duopole, bénéficiant d'un droit d'utilisation des ressources rares du spectre). Les objectifs du service universel sont présentés en détail dans le Module 4 (Accès universel) du présent kit d'aide et dans le Module 6 (Service universel) du Manuel sur la réglementation des télécommunications.
- iii) Réglementation de la fourniture d'un service public essentiel** – la majorité des pays considèrent la téléphonie de base comme un service public essentiel. Malgré une tendance irréversible vers la privatisation et vers une plus grande confiance accordée aux forces du marché, la plupart des gouvernements ont continué d'imposer certaines obligations pour faire en sorte que les services vocaux de base soient fournis dans l'intérêt public. Les autorisations sont, pour de nombreux pays, un outil important dans la mise en œuvre de ces contrôles.
- iv) Réglementation de la structure du marché** – un aspect fondamental de la politique d'autorisation consiste à déterminer la structure du marché pour le secteur des TIC et, en particulier, le nombre de fournisseurs de services autorisés à fournir des services TIC. Dans de nombreux pays, la raison principale qui sous-tend la délivrance d'autorisations aux nouveaux fournisseurs de services TIC consiste à renforcer la concurrence. Le fait d'autoriser de nouveaux fournisseurs sur le marché a fait de la concurrence le mode de fourniture prédominant sur la plupart des marchés TIC (opérateur cellulaire, ISP, etc.), même si la concurrence n'est pas parvenue à maturité sur certains segments de marché tels que celui des services de téléphonie fixe vocale. Sur de nombreux marchés, la procédure d'autorisation vise en premier lieu à garantir la viabilité des nouveaux

concurrents et les avantages qui en découlent. Dans le même temps, les prescriptions en matière d'autorisation peuvent aussi être utilisées pour limiter l'accès au marché. Tel est en réalité l'objectif des autorités de régulation dans certains pays où un monopole, un duopole ou d'autres droits exclusifs ont été accordés pour des raisons politiques ou financières. Ainsi, de nombreux Etats ont augmenté les revenus des privatisations versés au Trésor public en octroyant des droits de monopole à un fournisseur de services nouvellement privatisé pour un nombre d'années fixe. En règle générale, les accords de fourniture monopolistiques réduisent l'efficacité des marchés TIC et freinent la croissance économique des services liés aux TIC. Les gouvernements sont toutefois nombreux à avoir accepté ces inconvénients en contrepartie de liquidités générées, par exemple, pour réduire la dette publique. Aujourd'hui, l'octroi de droits de monopole se fait de plus en plus rare, même aux fournisseurs de services récemment privatisés.

**v) Etablissement d'un cadre concurrentiel** – dans les pays qui ne disposent pas d'un cadre réglementaire bien défini, les autorisations peuvent être assorties de conditions visant à établir un "cadre uniforme" pour la concurrence et à limiter la possibilité, pour les fournisseurs historiques, d'abuser de leur position dominante sur les marchés TIC. Ces conditions sont généralement désignées par les termes "protection contre les pratiques anticoncurrentielles" ou "conditions de concurrence loyale". Des exemples détaillés sont fournis dans le Module 2 (Concurrence et réglementation des prix) du présent kit d'aide.

**vi) Attribution des ressources rares** – les ressources limitées nécessaires pour assurer l'exploitation d'un service TIC (telles que le spectre radioélectrique, le numérotage et les droits de passage) doivent être réparties entre les fournisseurs de services de façon équitable, efficace et transparente. Cette répartition impose souvent l'obligation de mettre en balance les intérêts en concurrence et les priorités. Le spectre radioélectrique, par exemple, peut être adjugé au soumissionnaire le plus disant ou attribué à bas prix pour réduire les coûts et encourager le développement de nouveaux services. Les questions ayant trait à l'autorisation du spectre sont traitées plus en détail dans le Module 5 (Gestion du spectre des fréquences radioélectriques) du présent kit d'aide.

**vii) Obtention de recettes publiques** – dans de nombreux pays, l'autorisation des fournisseurs de services TIC et du spectre radioélectrique a engendré des fonds substantiels pour l'Etat. L'adjudication de nouvelles autorisations peut fournir d'importantes recettes en une fois. A cela s'ajoutent les droits d'autorisation annuels qui constituent souvent une source de revenus durable utilisée pour financer les activités du régulateur ou à d'autres fins. Le thème des droits d'autorisation est abordé ci-après dans le présent module. L'autorisation de nouveaux fournisseurs de services peut par ailleurs augmenter la taille des marchés TIC et gonfler les recettes fiscales de l'Etat.

**viii) Protection des consommateurs** – dans certains pays, et a fortiori dans les pays ne disposant pas d'un cadre réglementaire bien défini en la matière, les conditions relatives à la protection des consommateurs sont incluses dans les autorisations TIC. Néanmoins, il vaut mieux faire figurer ces dispositions dans les règles d'application générale au secteur ou à certaines classes de fournisseurs de services.

**ix) Certitude réglementaire** – la certitude réglementaire est un élément essentiel du processus de libéralisation, l'objectif étant d'attirer de nouveaux fournisseurs et investissements. Il en est particulièrement ainsi lorsque l'on souhaite attirer l'investissement étranger dans des pays en développement ou en transition qui connaissent une instabilité politique et/ou financière. Une autorisation qui définit clairement les droits et les obligations du fournisseur de services et du régulateur peut notablement renforcer la confiance dans le régime réglementaire.

**x) Promotion du développement des réseaux de la prochaine génération** – favoriser l'émergence des réseaux de la prochaine génération (NGN) est un objectif de plus en plus important en matière d'autorisation. Afin de profiter pleinement des avantages économiques et sociaux des innovations technologiques, les régulateurs et les décideurs ont pris l'habitude de structurer un environnement réglementaire favorable au développement des réseaux NGN. Les mesures prises en vue de la réalisation de cet objectif concernent, par exemple, l'adoption d'autorisations neutres du point de vue des services et de la technologie, la question du partage des infrastructures et l'affectation du spectre à des fournisseurs de services sans restreindre les services pour lesquels ces affectations pourraient être utilisées. Dans cette optique, les régulateurs et les décideurs doivent reconsidérer la nature même des autorisations ainsi que les termes et conditions qui s'y rapportent. Les réseaux de prochaine génération de même que les pratiques et tendances d'autorisation liées à l'émergence de ces réseaux sont analysés plus en détail au Chapitre 8 du présent module.

### **Documents de référence**

[Pakistan- Authorization Policy](#)

### **Notes pratiques**

[Authorization Policies](#)

## **1.4 Règles du commerce international**

Ces dernières années, les services TIC ont joué un rôle majeur dans les accords de commerce internationaux, tant au niveau multilatéral que régional. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les institutions qui l'ont précédée ont encouragé la libéralisation des échanges sur le marché des services TIC. *L'Accord général sur le commerce des services (AGCS)* et *l'Accord de l'OMC sur les télécommunications de base (BTA)* de 1997 prévoient des règles spécifiques qui s'appliquent à la réglementation et à l'autorisation des services de télécommunication/TIC. Les nouveaux signataires du BTA et tous les pays souhaitant adhérer à l'OMC doivent par conséquent aligner leur cadre réglementaire et leurs pratiques d'autorisation sur les règles commerciales de l'OMC.

Les règles commerciales applicables à la procédure d'autorisation sont résumées dans les paragraphes 1.4.1, 1.4.2 et 1.4.3 du présent module. Les liens vers ces paragraphes sont fournis ci-dessous. D'autres règles de l'OMC relatives aux services de télécommunication sont traitées dans d'autres modules, tels que le Module 2 (Concurrence et réglementation des prix) et le Module 4 (Accès universel). Les liens vers ces modules sont indiqués ci-après. Les règles en question ont pour thème central l'évolution vers des marchés concurrentiels plus ouverts et des procédures d'autorisation transparentes.

### **Contenu**

- 1.4.1 Principales obligations de l'AGCS en matière d'autorisation
- 1.4.2 Engagements spécifiques de l'OMC dans le secteur des télécommunications
- 1.4.3 Document de référence de l'OMC sur les principes de la réglementation: principales règles d'autorisation

### **Documents de référence**

[World Trade Organization - Reference Paper](#)

### 1.4.1 Principales obligations de l'AGCS en matière d'autorisation

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur l'approche de l'OMC en ce qui concerne l'autorisation des services de télécommunication. Tous les Etats membres de l'OMC sont assujettis aux "obligations et disciplines générales" de l'*Accord général sur le commerce des services* (AGCS). Trois articles de l'AGCS concernent directement la procédure d'autorisation:

- **Traitement de la nation la plus favorisée (NPF)** (*Article II de l'AGCS*) – Un régime d'autorisation doit accorder l'accès aux marchés aux opérateurs d'un pays membre de l'OMC à des conditions "non moins favorables" que celles qui sont applicables aux opérateurs de "tout autre pays".
- **Transparence** (*Article III de l'AGCS*) – Toutes les lois et règles affectant le commerce des services doivent être publiées. L'Annexe de l'AGCS sur les télécommunications exige expressément la publication, entre autres, de toutes les prescriptions éventuelles en matière de notification, d'enregistrement ou d'octroi de licences, ainsi que de toute autre forme de reconnaissance et d'approbation (par exemple, homologation des équipements terminaux) qui doivent être remplies pour que les fournisseurs étrangers puissent exercer légalement leurs activités dans un pays membre.
- **Obstacles au commerce** (*Article VI de l'AGCS*) – Les prescriptions en matière d'autorisation ne doivent pas "constituer des obstacles non nécessaires au commerce".

#### Documents de référence

[World Trade Organization - Reference Paper](#)

### 1.4.2 Engagements spécifiques de l'OMC dans le secteur des télécommunications

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur les règles de l'OMC applicables à l'autorisation des services de télécommunication.

En plus des articles de portée générale de l'*Accord général sur le commerce des services* (AGCS), les listes de l'AGCS contiennent aussi les engagements commerciaux additionnels pris par les différents pays membres concernant des services spécifiques, y compris les services de télécommunication de base. Dans le cadre de l'*Accord sur les télécommunications de base*, 69 pays développés et en développement, représentant plus de 90% des marchés mondiaux des télécommunications, ont contracté des engagements nationaux pour libéraliser ou maintenir ouverts les marchés des télécommunications. La plupart de ces pays ont accepté, au titre de leurs engagements, d'adopter certaines pratiques de réglementation des télécommunications inscrites dans le *Document de référence de l'OMC sur les principes de la réglementation* (Document de référence). D'autres signataires de l'OMC ont depuis lors pris des listes d'engagement pour réglementer le commerce dans le secteur des télécommunications, lesquelles incluent généralement un engagement d'adhérer au Document de référence. En avril 2005, 103 listes d'engagements concernant les télécommunications avaient été remplies. Le Document de référence a eu un impact considérable sur la réforme de la réglementation des télécommunications, y compris sur la réforme des pratiques d'autorisation, dans de nombreux pays.

#### Documents de référence

[World Trade Organization - Reference Paper](#)

### 1.4.3 Document de référence de l'OMC sur les principes de la réglementation: principales règles d'autorisation

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur un sujet énoncé ci-avant dans le présent module, à savoir l'approche de l'OMC en ce qui concerne l'autorisation des services de télécommunication. Le *Document de référence de l'OMC sur les principes de la réglementation* contient deux dispositions qui concernent spécifiquement la procédure d'autorisation.

- L'**article 4** énonce les engagements relatifs à la disponibilité des critères d'autorisation auprès du public. Il prévoit que lorsqu'une autorisation est requise, les informations ci-après doivent être communiquées au public: tous les critères d'autorisation, le délai normalement requis pour l'adoption d'une décision concernant une demande d'autorisation ainsi que les modalités et les conditions des autorisations individuelles. L'article précise également que les motifs du refus de délivrer une autorisation doivent être communiqués au requérant si celui-ci en fait la demande.
- L'**article 6** fixe les prescriptions régissant l'affectation et l'utilisation des ressources rares. Il prévoit que "[t]outes les procédures concernant l'attribution et l'utilisation des ressources limitées, y compris les fréquences, les numéros et les servitudes, seront mises en œuvre de manière objective, opportune, transparente et non discriminatoire." L'article stipule également que les renseignements sur la situation courante des bandes de fréquences attribuées seront mis à la disposition du public, mais qu'il n'est pas obligatoire d'indiquer de manière détaillée les fréquences attribuées pour des utilisations spécifiques relevant de l'Etat.

### 1.5 Qui autorise les services TIC?

Aujourd'hui, les autorisations sont généralement délivrées et gérées par les autorités de régulation des services de télécommunication/TIC. Les ministres et ministères responsables du secteur des TIC ont toutefois joué, jusqu'à récemment, un rôle bien plus important en matière d'octroi de licences. Ils conservent une fonction de premier plan dans quelques pays seulement. La tendance actuelle vise toutefois à établir une séparation claire entre l'octroi de licences et la procédure politique. Les responsabilités en matière d'autorisation de services TIC incombent de plus en plus à des régulateurs professionnels indépendants censés utiliser des critères objectifs et des procédures transparentes pour autoriser les services TIC.

Dans le cadre de l'enquête 2007 de l'UIT sur la réglementation des télécommunications, des informations ont été collectées dans 140 pays sur l'affectation de la responsabilité en matière d'autorisation. Dans plus des trois quarts de ces pays (soit dans 110 pays), il a été rapporté que l'autorité nationale de régulation des télécommunications (ANR) était responsable de tout ou partie de l'attribution des licences. Dans 25 pays, l'ANR partage la responsabilité avec le ministère, comme à Sainte-Lucie où l'ANR examine les demandes et conseille le ministre qui délivre ensuite les autorisations. On recense également le Canada où l'ARN (pour les autorisations internationales) et le ministre (pour les autorisations en matière de spectre) se partagent les attributions.

Selon l'enquête 2007 de l'UIT, le ministère est seul responsable en matière d'autorisation dans 23 pays sur 140 au total. Trente et une autres entités dans divers pays sont également responsables de délivrer tout ou partie des autorisations. On recense parmi elles le chef de l'Etat (Suriname), le Congrès (Costa Rica) et les autorités multisectorielles (Seychelles).

#### Contenu

##### 1.5.1 Qui autorise les services TIC?

### 1.5.1 Qui autorise les services TIC?

Qui autorise les services TIC?					
Qui est responsable de l'autorisation des services TIC?					
Région	Pays recensés	ANR seule ou en partenariat	ANR & ministère	Ministère seul	Autre entité
Afrique	34	29	9	4	4
Amériques	26	19	7	5	11
Asie-Pacifique	24	16	4	6	2
Etats arabes	15	11	2	4	2
Europe & CEI	41	35	3	4	12
Total monde	140	110	25	23	31

Notes:

- 1) On notera certains doublons en raison du chevauchement des responsabilités.
- 2) Comprend les organes chargés de l'octroi des autorisations générales, le chef de l'Etat, le Congrès, etc.
- 3) "ANR & ministère" implique que l'ANR et le ministère ont tous deux des responsabilités en matière d'autorisations TIC mais n'exclut pas la possibilité qu'un autre organe puisse partager cette responsabilité.
- 4) Les données sont extraites des réponses fournies lors de l'enquête 2007 de l'UIT sur la réglementation des télécommunications.

Source: Base de données de l'UIT sur la réglementation des télécommunications dans le monde.

### 1.6 Types de régimes d'autorisation

Tout comme il existe différents types d'instances d'autorisation dans différents pays, différents types de régimes d'autorisation ont été adoptés dans le monde. On observe par ailleurs une convergence de ces types de régimes du fait du partage des expériences au niveau mondial. Aujourd'hui, les différentes approches en matière d'autorisations pour les services et fournisseurs de services TIC se déclinent en trois grandes catégories:

- 1) les autorisations individuelles;
- 2) les autorisations générales;
- 3) les régimes de libre accès (pas d'obligation de demander une autorisation).

Comme nous l'avons vu dans le présent module, on observe une tendance marquée vers une utilisation accrue des autorisations générales et les régimes de libre accès dans les pays développés, en phase avec la généralisation de la libéralisation et la convergence des marchés TIC. Toutefois, un grand nombre de pays, et notamment de pays en développement et en transition, continuent de délivrer des autorisations individuelles. Les autorisations individuelles sont également accordées dans le cadre de l'utilisation du spectre radioélectrique lorsque la demande d'utilisation d'une bande de fréquences spécifique est supérieure à l'offre. Les questions liées aux licences individuelles sont également traitées en détail dans le présent module.

## Thèmes apparentés

Autorisations générales

Licences individuelles

### Contenu

1.6.1 Principaux types de régimes d'autorisation

#### 1.6.1 Principaux types de régimes d'autorisation

Principaux types de régimes d'autorisation		
Types d'autorisation	Principales caractéristiques	Exemples
Autorisations individuelles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Délivrées à un seul fournisseur de services désignés</li> <li>• Généralement un document d'autorisation personnalisé</li> <li>• Enoncent souvent des conditions précises</li> <li>• Souvent accordées dans le cadre d'une forme quelconque de sélection concurrentielle</li> <li>• <u>Utiles lorsque:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• une ressource rare ou un droit exclusif doit être autorisé (par exemple le spectre) et/ou</li> <li>• le régulateur a grand intérêt à ce que le service soit fourni d'une façon particulière (par exemple, lorsque l'opérateur détient une puissance commerciale considérable)</li> </ul> </li> </ul>	<p>Souvent délivrées pour:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les services RTPC de base;</li> <li>• sur un marché monopolistique;</li> <li>• dans des pays où le cadre réglementaire n'est pas arrivé à maturité;</li> <li>• les services mobiles hertziens;</li> <li>• les services utilisant les ressources rares du spectre.</li> </ul>
Autorisations générales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utiles lorsque les autorisations individuelles ne sont pas justifiées, mais que des objectifs réglementaires importants peuvent être atteints en établissant des conditions générales</li> </ul>	<p>Délivrées pour:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les services de transmission de données;</li> <li>• les services de revente;</li> </ul>
(Licences par catégorie)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enoncent normalement les droits et obligations fondamentaux et les dispositions réglementaires d'application générale à la catégorie de services faisant l'objet d'une autorisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• les services internationaux;</li> <li>• les microstations;</li> <li>• les réseaux privés.</li> </ul>

Régimes de libre accès (Les services peuvent être fournis sans autorisation)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Généralement délivrées sans un processus de sélection concurrentielle; toutes les entités réunissant les conditions requises sont autorisées à fournir des services ou exploiter des infrastructures</li><li>• Pas de procédure d'autorisation ni de qualification</li><li>• Aucune prescription en dehors des règles généralement applicables au secteur des TIC</li><li>• Prescriptions en matière d'enregistrement ou autres règles d'application générale parfois imposées par la réglementation</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tous les services de téléphonie et de transmission de données sur des marchés fortement concurrentiels, à l'exception des services nécessitant l'utilisation de ressources rares telles que le spectre et le numérotage.</li></ul> <p>Accordés pour:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• les fournisseurs de services Internet (ISP);</li><li>• les services à valeur ajoutée;</li><li>• tous les services de téléphonie et de transmission de données sur des marchés fortement concurrentiels, à l'exception des services nécessitant l'utilisation de ressources rares telles que le spectre et le numérotage.</li></ul>
---	--	---

Ces trois types de régimes constituent un cadre de référence utile pour appréhender les différentes obligations dans le monde en ce qui concerne les autorisations. Les systèmes d'autorisation varient toutefois grandement d'un pays à l'autre. Comme nous l'avons précédemment mentionné, la situation en Amérique du Nord diffère considérablement de ce qui est constaté dans les autres régions du monde. En règle générale, l'Amérique du Nord n'impose pas d'obligation en matière d'autorisation pour les services et fournisseurs de services TIC. Font exception à la règle les autorisations liées au spectre, l'article 214 du *Communications Act* de la *Federal Communications Commission* (FCC) relatif aux certifications d'installations, les autorisations délivrées par la CRTC pour les services de télécommunication internationaux de base de même que les certificats de commodité et de nécessité publiques requis pour la construction d'installations TIC dans certains Etats américains et certaines provinces canadiennes.

Ce module présente plusieurs types de régimes d'autorisation. Les notes pratiques ci-après fournissent d'autres exemples et renvoient vers des documents de référence qui constituent des ressources utiles pour appréhender les différentes approches en matière d'autorisation.

### **Thèmes apparentés**

[Autorisations générales](#)

[Licences individuelles](#)

### **Notes pratiques**

[The New UK Licensing Process](#)

[The Greek Licensing Process](#)

[The Australian Licensing Process](#)

[The Jamaican Licensing Process](#)

[Japan- Registration or Notification](#)

[The Botswana Licensing Process](#)

## **1.7 Cadre juridique**

Le type d'autorisation dépend du régime juridique du pays. Bien souvent, les autorisations ne couvrent qu'un aspect du cadre réglementaire. D'autres règles régissant le comportement des fournisseurs de services sont définies dans les politiques, lois, réglementations, décrets, arrêtés, décisions, directives, prescriptions et autres documents réglementaires relatifs au secteur des TIC. Le paragraphe ci-avant sur les tendances en matière d'autorisation a présenté la tendance actuelle observée dans les pays développés, qui consiste en un recul des autorisations individuelles détaillées au profit de règles d'application générale pour le secteur des TIC.

Les exigences du droit local et le niveau de développement du cadre réglementaire du pays sont deux facteurs qui permettent généralement de déterminer si les droits et les obligations d'un fournisseur de services sont fixés par une autorisation ou d'autres documents réglementaires. A cause de ces différences d'exigences, les mêmes droits et exigences qui sont rattachés à des autorisations dans un pays peuvent relever de réglementations générales dans d'autres pays.

### **Contenu**

#### **1.7.1 Autorisations administratives, accords et concessions**

##### **1.7.1 Autorisations administratives, accords et concessions**

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur le cadre juridique introduit ci-avant.

Le fait d'octroyer une autorisation est considéré comme un acte administratif unilatéral dans certains pays et comme une forme d'accord, de concession ou de partenariat public-privé mutuellement négocié dans d'autres pays.

Dans la majorité des Etats, l'octroi d'une autorisation TIC est aujourd'hui un acte unilatéral délivré par l'autorité de régulation. L'autorisation est délivrée à un ou plusieurs fournisseurs de services autorisés, sous réserve du respect des modalités fixées dans l'autorisation ou dans le cadre réglementaire TIC général. Il s'agit dans ce cas d'un acte purement administratif.

Dans les autres pays, l'autorisation peut être incluse dans un contrat passé entre le régulateur et le fournisseur de services ou l'opérateur de réseau. Cette approche était utilisée lorsque les autorisations faisaient partie des accords de concession ou des partenariats public-privé entre un organisme gouvernemental et un investisseur privé. Ces autorisations spécifient généralement les droits et les obligations de l'autorité gouvernementale mais aussi du fournisseur de services. Appliquée au secteur des TIC, cette forme "contractuelle" d'autorisation est plus utile, et par là même plus courante, dans les pays dont le cadre juridique et réglementaire est moins développé. Elle est particulièrement utile lorsque la situation présente un risque réglementaire élevé ou un risque-pays politique susceptible de décourager l'investissement TIC en l'absence d'un contrat.

Que la délivrance des autorisations résulte d'un acte unilatéral du régulateur ou qu'elle fasse partie d'un contrat ou d'un partenariat public-privé, le régulateur ou l'organisme gouvernemental impliqué doit avoir le pouvoir de délivrer les autorisations ou de conclure le contrat en question. Dans certains pays, ce pouvoir est prévu dans la législation qui donne au législateur une existence légale et lui confère la capacité juridique. Dans d'autres pays, la législation régissant le secteur des TIC peut obliger le régulateur à appliquer le régime d'autorisation ou lui donner le pouvoir discrétionnaire de délivrer des autorisations.

## 1.8 Mise en place de politiques d'accès au marché

Ce paragraphe présente les différentes approches utilisées dans le cadre de l'ouverture des marchés au travers de l'autorisation de nouveaux réseaux et services TIC. Les méthodes et procédures en vigueur dans un pays dépendent des politiques sectorielles, de la législation et des structures de marché applicables aux niveaux national et régional. La politique d'octroi des licences est par ailleurs toujours plus tributaire des règles commerciales internationales, telles que celles établies par l'OMC.

Selon le niveau de développement des politiques TIC globales, la mise en place d'une nouvelle procédure d'autorisation peut comprendre les étapes suivantes:

- un examen de la performance du marché, incluant l'évaluation des résultats des fournisseurs de services existants, l'examen des droits d'exclusivité, l'étude de la demande de nouveaux services, l'analyse comparative des performances locales avec les économies similaires ainsi que la prise en compte des expériences et des engagements commerciaux en matière d'autorisations internationales;
- la mise en place d'une politique d'autorisation pour les nouveaux fournisseurs de services, sous l'une des formes suivantes:
  - partenariats public-privé (cette option est généralement déconseillée, sauf s'il existe des restrictions importantes sur les plans politique, constitutionnel et juridique pour les fournisseurs de services du secteur privé);
  - politiques de marché ouvert donnant un accès non limité aux réseaux et services sur le marché;
  - politiques d'ouverture progressive limitant l'accès à quelques marchés-clés les premières années (téléphonie fixe, passerelles internationales, etc.) pour accroître les redevances d'utilisation ou les obligations en matière de déploiement des réseaux;
  - libre accès aux autres services pour maximiser les avantages économiques;
- l'élaboration d'une procédure d'octroi de licences pour les nouveaux fournisseurs de services (par exemple, vente aux enchères, évaluation comparative, procédure d'autorisation générale);
- une consultation publique sur les nouvelles politiques et procédures d'autorisation proposées, qui fournit des éléments d'appréciation sur les fournisseurs de services existants, les nouveaux entrants, les consommateurs et l'économie nationale;
- la mise au point et l'approbation des amendements juridiques et réglementaires nécessaires à l'instauration d'une nouvelle politique d'autorisation;
- l'entrée en vigueur de la procédure d'autorisation (voir les paragraphes du présent module sur le régime des autorisations générales et les procédures d'autorisation concurrentielle, en plus du Module 5 (Gestion du spectre des fréquences radioélectriques)).

Ce module présente des politiques d'autorisation et d'autres documents d'autorisation qui reflètent les diverses approches en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques d'accès au marché. Les liens suivants fournissent quelques exemples.

### **Thèmes apparentés**

#### Partenariats public-privé

### **Contenu**

#### 1.8.1 Définition des zones de service

## **Documents de référence**

[Pakistan - Authorization Policy](#)

[Pakistan General Telecommunications Policy](#)

## **Notes pratiques**

[Hong Kong, China - Liberalization of Fixed Networks Consultation Document- 2001](#)

### **1.8.1 Définition des zones de service**

Pour toute politique d'accès au marché, il est nécessaire de définir la zone de service géographique qui doit être couverte par les nouvelles autorisations.

Différentes approches ont été adoptées pour définir cette zone de service. Il est ainsi possible de délivrer des autorisations nationales ou d'adopter des politiques différenciées en matière d'autorisations selon les régions ou pour les zones rurales et urbaines. Des autorisations nationales ont parfois été délivrées, parallèlement aux autorisations régionales concurrentielles, pour un même service. C'est le cas notamment de la Tanzanie qui a adopté un système adapté à la convergence selon lequel les autorisations sont délivrées aux niveaux international, national et régional de même qu'au niveau des districts.

Il n'existe pas une méthode correcte pour définir les zones de services. Néanmoins, certaines approches sont plus ou moins bien accueillies. Celle qui consiste, par exemple, à conserver les marchés urbains rentables dans le giron d'une administration des PTT en demandant aux fournisseurs privés de ne desservir que les zones rurales moins intéressantes financièrement n'a rencontré que peu de succès. Dans certains cas, l'incapacité des fournisseurs privés à se montrer performants dans les zones leur ayant ainsi été attribuées a été utilisée comme un argument contre la poursuite de la libéralisation du secteur.

Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte lorsqu'il s'agit de définir une zone de service géographique pour une nouvelle autorisation.

- La viabilité financière constitue un élément-clé. Si une autorisation est délivrée dans une zone rurale financièrement non viable ou dans des zones à coût de revient élevé, il y a lieu de créer un fonds d'universalité ou un mécanisme similaire. On préférera dans ce cas choisir un titulaire de licence parmi les demandeurs en concurrence, sur la base de la subvention demandée la plus faible. Les mécanismes du fonds d'universalité et les critères d'évaluation de la viabilité financière sont traités dans le Module 4 (Accès universel) du présent kit d'aide.
- L'expérience montre que les titulaires de licences, au niveau régional, ont tendance à fusionner ou à s'absorber entre eux pour desservir des superficies plus importantes ou former des entités nationales. Citons, à titre d'exemple, les fournisseurs de services cellulaires colombiens ou les compagnies régionales Bell aux Etats-Unis. Ces évolutions sont souvent dictées par les économies d'échelle. Les régulateurs peuvent vouloir s'en inspirer et choisir d'autoriser au départ plusieurs fournisseurs nationaux en concurrence au lieu et place de fournisseurs régionaux financièrement plus vulnérables. Les coûts de transaction seront, de ce fait, moindres pour le secteur et les perturbations liées à l'intégration de différents systèmes d'exploitation moins importantes.
- L'octroi de licences à certains fournisseurs en vue de desservir des zones géographiques plus importantes permet d'obtenir des subventionnements croisés entre les régions plus rentables et les régions moins rentables. La méthode vise ainsi à étendre des services dans les zones moins rentables, mais elle peut également déboucher sur des pratiques anticoncurrentielles, dans la mesure où l'opérateur historique conserve des droits exclusifs

sur les marchés rentables, urbains ou ruraux, et où les nouveaux entrants ne sont autorisés que sur les seuls marchés ruraux. Les problèmes liés aux subventions croisées anticoncurrentielles sont abordés en détail dans le Module 2 (Concurrence et réglementation des prix) du présent kit d'aide.

- La délivrance d'autorisations nationales et l'exploitation de zones de service élargies sont conformes aux intérêts des consommateurs qui souhaitent obtenir un service "tout en un" auprès d'un fournisseur de services unique, surtout s'il existe des barrières techniques ou autres pouvant entraver l'interconnexion ou l'itinérance.
- Enfin, il est conseillé d'organiser des consultations publiques pendant les phases de conception et de mise en œuvre de la procédure d'autorisation. Ces consultations peuvent être lancées de diverses manières, depuis l'émission d'un document détaillé de consultation publique (parfois appelé livre vert ou livre blanc) jusqu'à la publication d'une invitation à commentaires publics sur une proposition d'autorisation. Tout commentaire de l'opinion publique, y compris des parties prenantes du secteur, peut aider à définir une nouvelle approche d'ouverture du marché et de nouvelles initiatives en matière d'autorisation.

### **Thèmes apparentés**

Consultation publique

### **Notes pratiques**

[India - Regional Authorization](#)

## **2 Autorisations générales et politiques de libre accès**

Différentes approches ont été adoptées à travers le monde pour autoriser les services TIC. Avec le partage des expériences des régulateurs et des décideurs dans le cadre de la libéralisation du secteur des TIC, ces approches ont toutefois tendance à converger et conduisent à la mise en œuvre de "meilleures pratiques" généralement acceptées dans un nombre toujours plus grand de pays qui continuent de réformer leur secteur des TIC.

Dans les pays développés, les autorisations générales et les politiques de libre accès sont reconnues comme "meilleures pratiques" permettant la fourniture d'une large gamme de services TIC. La présente section résume les pratiques et procédures établies pour ces régimes.

Le régime des autorisations générales existe également dans certains pays en développement et en transition, même si le système des autorisations individuelles est de loin le plus courant. Pour être appliqué dans ces pays, le régime des autorisations générales doit néanmoins être adapté aux conditions spécifiques locales (par exemple, faibles niveaux de concurrence). Cette section présente également les pratiques et procédures du régime des autorisations générales adopté dans les pays en développement et en transition.

### **Contenu**

- 2.1 Introduction
- 2.2 Avantages des autorisations générales et des politiques de libre accès
- 2.3 Délivrance des autorisations générales
- 2.4 Procédures de notification en matière de libre accès
- 2.5 Cadre européen en matière d'autorisation

### **2.1 Introduction**

La section précédente a établi la différence entre les autorisations individuelles, les autorisations générales (ou licences par catégorie) et les régimes de libre accès. Dans les pays développés, on enregistre une nette tendance à la baisse des délivrances d'autorisations individuelles détaillées au profit des autorisations générales, qui reflète une approche cohérente vis-à-vis de tous les fournisseurs de services de même catégorie. Certains pays développés ont encore été plus loin en instituant des régimes de libre accès dans lesquels les fournisseurs de services n'ont pas l'obligation d'obtenir une autorisation, sous quelque forme que ce soit, pour fournir leurs services, quand bien même ils devraient s'enregistrer auprès du régulateur.

Cette tendance à l'adoption de régimes d'autorisations générales et de politiques de libre accès s'est accélérée avec l'adoption de la directive "autorisation" de l'UE. L'adoption généralisée de politiques de libéralisation des marchés et la reconnaissance accrue de la convergence de l'industrie incitent également, dans les pays développés, à recourir à des autorisations générales, voire accélère la suppression des obligations d'autorisation et des autres restrictions à l'entrée sur le marché.

De nombreux pays développés, toutefois, délivrent des autorisations individuelles pour certains services ou certaines installations qui utilisent des ressources rares, telles que le spectre radioélectrique ou le numérotage, et des autorisations générales pour les autres types de services. Compte tenu de l'intensification de la concurrence sur les marchés et des efforts déployés en vue de rationaliser et d'alléger les interventions réglementaires dans le secteur des TIC, les régulateurs devraient être plus nombreux dans les pays développés à recourir en premier lieu, voire exclusivement, aux autorisations générales et aux régimes de libre accès. Aujourd'hui, les autorisations générales sont globalement considérées comme la meilleure pratique sur la plupart des marchés qui requièrent encore certaines formes d'autorisation. Lorsque la concurrence suffit à

protéger les intérêts des consommateurs et lorsque les règles et politiques générales du secteur parviennent à réglementer efficacement les fournisseurs de services, le régime de libre accès est à son tour considéré comme la meilleure pratique dans la majorité des pays développés.

Les autorisations individuelles sont toujours monnaie courante dans la plupart des pays en développement et en transition. Compte tenu de la présence, dans ces pays, de faibles niveaux de compétitivité et de régimes réglementaires pour la plupart non aboutis, délivrer des autorisations individuelles revient à adopter une approche prudente en matière d'octroi de licences dans les économies en développement et en transition. Quelques-uns de ces pays ont toutefois adopté des régimes d'autorisations générales pour certains services. C'est le cas, par exemple, de la Malaisie, du Botswana, de l'Ouganda et de la Jordanie.

Lorsque des régimes d'autorisations générales ont été adoptés dans des pays en développement et en transition, les pratiques et procédures associées à ces régimes ont dû être adaptées aux conditions concurrentielles et réglementaires spécifiques à ces pays. Se reporter au paragraphe 2.3 pour plus d'informations. Un lien vers ce paragraphe est fourni ci-dessous.

## **Thèmes apparentés**

[Tendances en matière d'autorisation](#)

[Types de régimes d'autorisation](#)

[Avantages des autorisations générales](#)

[Services régulièrement soumis à une obligation d'autorisation générale ou à une politique de libre accès](#)

[Délivrance des autorisations générales](#)

[Rapport sur les tendances de l'UIT – L'octroi de licences à l'ère de la convergence](#)

## **2.2 Avantages des autorisations générales et des politiques de libre accès**

Les régulateurs se tournent de plus en plus vers des autorisations générales ou vers un régime de libre accès pour tout un tas de bonnes raisons. En particulier, les autorisations générales et les régimes de libre accès:

- suppriment le traitement différencié des fournisseurs de services et créent des conditions identiques pour tous;
- répondent mieux aux principes de la neutralité technologique;
- sont davantage conformes aux politiques de libre accès;
- simplifient le processus de réglementation;
- réduisent les coûts réglementaires et administratifs;
- donnent une plus grande marge de manœuvre au régulateur pour introduire des changements dans le régime d'octroi de licences, puisque ce dernier n'a pas besoin de négocier les amendements des autorisations individuelles;
- facilitent l'introduction des modifications réglementaires à l'échelle du secteur en fonction de l'évolution des technologies et des conditions en vigueur (pas besoin d'amender les autorisations individuelles).

## **Contenu**

2.2.1 Services régulièrement soumis à une obligation d'autorisation générale ou à une politique de libre accès

### **2.2.1 Services régulièrement soumis à une obligation d'autorisation générale ou à une politique de libre accès**

Les services énumérés ci-après (liste non exhaustive) sont généralement fournis dans le cadre d'une autorisation générale ou d'une politique de libre accès dans de nombreux pays développés à travers le monde ainsi que dans certaines économies en développement et en transition (dans des juridictions plus libéralisées telles que l'UE, les autres types de services comme les communications électroniques sont également majoritairement soumis à autorisation générale):

- services des fournisseurs de services Internet (ISP);
- autres services à valeur ajoutée, incluant les services de contenus et les services de réseau numériques intelligents (messagerie vocale, transfert d'appel, mise en attente, conférence téléphonique, etc.);
- services de contenus Internet et services de transmission, y compris e-mail;
- cybercafés;
- services de revente (services à carte d'appel, services de rappel, services de publiphone, kiosques multiservices, etc.) et, parfois, services vocaux IP de revente;
- services de télécopie;
- réseaux privés, incluant les réseaux privés virtuels et les réseaux privés propriétaires (sauf pour les autorisations d'utilisation du spectre radioélectrique habituellement délivrées sur une base individuelle et pour les bandes partagées);
- équipements terminaux du client, comprenant les terminaux VSAT, les PBX, les routeurs et tous les équipements de traitement des données.

Certaines autorisations multiservices et unifiées sont également soumises à un régime d'autorisation générale. A Singapour, par exemple, les autorisations multiservices incluent des licences d'opérateur fondées sur les services (licences par catégorie). Qui plus est, le cadre régissant les licences individuelles d'opérateur fondées sur les services et les licences individuelles d'opérateurs fondées sur les infrastructures présente des caractéristiques similaires avec les régimes des autorisations générales.

### **2.3 Délivrance des autorisations générales**

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur la délivrance des autorisations générales.

Tandis que les licences individuelles sont octroyées à un seul fournisseur de services pour une période déterminée, les autorisations générales habilite toute une catégorie de fournisseurs à fournir des services ou à exploiter des installations. En principe, une autorisation générale fixe les conditions d'admissibilité et les conditions réglementaires en vigueur pour la fourniture des services.

Ainsi, une autorisation générale peut approuver les activités des fournisseurs de services VSAT, pour autant qu'elles répondent à un certain nombre de critères, dont: 1) l'enregistrement auprès du régulateur; 2) l'utilisation de fournisseurs de services satellitaires autorisés coordonnés par l'UIT dans un Etat Membre de l'UIT; 3) l'approbation des équipements de station terrienne conformément aux règlements nationaux régissant le spectre; et 4) la conformité avec les règles de protection des consommateurs et de gestion du spectre établies par le régulateur. En principe, la plupart des autorisations générales incluent davantage de conditions, lesquelles s'appliquent également à tous les fournisseurs de services VSAT. Dans cet exemple, toute entité qui satisfait aux quatre conditions susmentionnées est habilitée à fournir des services VSAT sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une autorisation spécifique ou de passer par une autre procédure d'autorisation.

Dans le cadre des autorisations générales, le régulateur n'a normalement pas le pouvoir d'accorder ou de retirer une autorisation à un fournisseur en particulier. A partir du moment où il respecte les critères d'admissibilité pour l'obtention d'une autorisation générale et remplit les conditions attachées à cette autorisation générale, un fournisseur est automatiquement autorisé.

Certains pays ont introduit quelques variations sur le thème des autorisations générales. Par exemple, une autorisation générale peut ne concerner qu'un nombre déterminé de fournisseurs de services dans une catégorie. Elle peut être octroyée suivant le principe de l'assignation directe (premier arrivé, premier servi) ou via une autre forme de procédure de sélection. Tous les fournisseurs de services autorisés d'une même catégorie sont toutefois soumis aux mêmes conditions, ce qui n'entache nullement les principes-clés des autorisations générales. La loi saoudienne sur les télécommunications distingue plusieurs catégories d'autorisations incluant certaines des caractéristiques mentionnées ci-avant.

Une autre variation fréquemment rencontrée dans les pays en développement et en transition concerne les critères d'admissibilité liés à l'obtention d'une autorisation générale. Il n'est pas rare qu'il soit demandé aux requérants de montrer qu'ils satisfont à toute une série de critères d'admissibilité, y compris des critères ayant trait à la viabilité financière, à l'expérience dans le domaine de l'exploitation et à l'expertise technique. Dans ces pays, le processus de délivrance des autorisations générales implique par conséquent la soumission d'une demande détaillée assortie des pièces justificatives nécessaires ainsi qu'une surveillance réglementaire rigoureuse. Toutefois, l'octroi de licences n'est pas une procédure concurrentielle en tant que telle et une autorisation standard est délivrée à tous les candidats retenus dans une même catégorie. Le processus d'octroi de licences, s'il requiert un examen plus approfondi des dossiers ainsi que des critères d'admissibilité plus onéreux, présente toujours les caractéristiques d'un régime d'autorisation générale. Pour consulter un exemple de ce type de régime, se reporter au document concernant les "licences de type A" dans le Manuel des procédures de demande de licences de Sainte-Lucie. Un lien vers ce document est fourni ci-dessous.

Voir également l'Encadré 1 qui énonce les dispositions réglementaires régissant l'octroi des licences par catégorie par l'Autorité des télécommunications du Pakistan (PTA, *Pakistan Telecommunications Authority*). Bien qu'elle dispose de plus de pouvoirs que les autres organismes de réglementation pour rejeter une demande, la PTA doit tenir compte de certains critères clairement établis pour prendre sa décision. Les requérants peuvent en outre faire valoir le droit procédural d'être entendus avant que la PTA ne rejette leur demande. La PTA est de plus tenue de motiver sa décision de refus. Ces dispositions visent à contrebalancer le risque de décisions arbitraires ou injustes concernant les demandes de licences.

**Encadré 1: Dispositions réglementaires régissant l'octroi des licences par catégorie et les enregistrements par l'Autorité des télécommunications du Pakistan (*Pakistan Regulatory Authority*)**

Class Licensing and Registration Regulations 2007, Pakistan

**Chapitre 6 – Octroi de licences**

- 1) L'Autorité peut accorder une licence ou un certificat d'enregistrement à tout demandeur qui satisfait aux conditions ouvertes, transparentes et non discriminatoires fixées par l'Autorité.
- 2) L'Autorité procédera à un examen de fond des demandes et tiendra compte des facteurs ci-après pour déterminer s'il y a lieu d'accorder ou non une licence ou un certificat d'enregistrement:
  - a) la viabilité financière et économique du dossier du demandeur;
  - b) l'expérience du demandeur dans les télécommunications et les réalisations passées;
  - c) les connaissances techniques et l'expérience des membres de la direction et des membres pivots du demandeur et la participation au niveau local;
  - d) la nature des services proposés et la viabilité du plan d'activité du demandeur de même que sa contribution au développement du secteur des télécommunications.
- 3) L'Autorité peut rejeter une demande s'il s'avère que l'octroi de la licence ou du certificat d'enregistrement peut menacer ou potentiellement menacer la sécurité nationale.

**Chapitre 7 – Procédure d'octroi de licences**

- 1) Lorsqu'elle reçoit une demande d'octroi d'une licence ou d'un certificat d'enregistrement, l'Autorité examine ladite demande et évalue dans quelle mesure l'octroi de la licence ou du certificat est jugé approprié.
- 2) L'Autorité ne peut rejeter une demande sans fournir au candidat une occasion raisonnable d'être entendu. Si la demande est incomplète, l'Autorité peut la retourner sans la rejeter et demander au candidat de remédier aux lacunes observées dans un laps de temps déterminé.
- 3) Si l'Autorité décide de rejeter la demande, elle devra motiver en détail les raisons de son refus.

**Source:** *Class Licensing and Registration Regulations 2007, disponible sur le site web de la PTA (Pakistan Telecommunications Authority):*

[http://www.pta.gov.pk/index.php?option=com\\_content&task=view&id=184&Itemid=347](http://www.pta.gov.pk/index.php?option=com_content&task=view&id=184&Itemid=347)

Le régime d'autorisation des services de télécommunications internationaux de base adopté au Canada est une autre variation sur le thème des autorisations générales. Jusqu'en 1999, les services de télécommunication n'étaient soumis à aucune obligation d'autorisation au Canada, sauf pour les autorisations liées au spectre. L'Autorité de régulation canadienne (CRTC) a adopté un modèle d'autorisation générale lors de l'établissement d'un nouveau régime d'autorisation pour la fourniture de services de télécommunications internationaux de base. Les mêmes conditions standard d'autorisation s'appliquent à tous les fournisseurs de services autorisés. Au lieu de simplement procéder à un enregistrement pour obtenir une autorisation, les requérants doivent déposer une demande. Les demandes sont ensuite traitées individuellement. A partir du moment où la demande contient l'ensemble des informations requises, l'autorisation est accordée dans un délai de 30 jours.

**Thèmes apparentés**

Cadre européen en matière d'autorisation

## **Contenu**

2.3.1 Passage vers le régime des autorisations générales

2.3.2 Conditions des autorisations générales

## **Documents de référence**

[Finland - Guidelines for the General Authorisation Regime](#)

[Malaysia - Registration Notice and Checklist](#)

[Singapore - SBO Class licence application](#)

[Malaysia - Ministerial Guidelines on Class Licences for Network Services](#)

[Finland - Background Information About the General Authorization Regime and the Process of Notification](#)

[Saudi Arabia - Telecommunications Bylaw](#)

[Canada - Instructions for obtaining a basic international telecommunications services class licence](#)

## **Notes pratiques**

[Process for Issuing General Authorizations](#)

[Registration Forms for General Authorizations](#)

[The Regulatory Framework for General Authorizations](#)

[Conditions of General Authorizations Saudi Arabia - Telecommunications Bylaw](#)

[Lithuania- Notification and General Authorizations](#)

[Licensing International Services in Canada](#)

[Information Required in Open Entry Notifications and General Authorization Licensing Procedures](#)

[Saudi Arabia - General Authorization Framework](#)

### **2.3.1 Passage vers le régime des autorisations générales**

Ce paragraphe fournit certains éléments d'information directement liés à la mise en œuvre du régime des autorisations générales. D'autres paragraphes du module abordent de façon plus générale les questions ayant trait au passage vers un nouveau régime d'autorisation et celles concernant les nouvelles autorisations octroyées aux opérateurs historiques en vertu d'un nouveau régime de licences. Les liens vers ces paragraphes sont indiqués ci-après.

L'introduction du régime des autorisations générales peut se compliquer si les autorisations individuelles existantes autorisent les mêmes services que ceux couverts par les autorisations générales. Par exemple, les autorisations générales sont couramment utilisées pour fixer les conditions de la fourniture des services à valeur ajoutée, sachant que les fournisseurs historiques peuvent déjà être autorisés à fournir des services à valeur ajoutée dans le cadre des autorisations individuelles.

Afin de préserver la neutralité au regard de la concurrence, les régulateurs doivent veiller à ce que les différences entre les conditions régissant les autorisations générales et celles régissant les autorisations individuelles ne favorisent pas trop un concurrent par rapport à un autre. Une solution adéquate consiste à exclure des autorisations individuelles les services déjà fournis dans le cadre d'une autorisation générale. Les régulateurs ont ainsi la garantie que tous les fournisseurs de services offerts dans le cadre de l'autorisation générale sont bien soumis aux mêmes conditions.

Dans certains cas, il y a lieu d'adapter les autorisations individuelles pour mettre en conformité les conditions de fourniture des services existants avec celles des autorisations générales. Cette démarche requiert l'entière coopération des titulaires existants, surtout lorsque les conditions attachées aux autorisations générales sont moins intéressantes financièrement que celles des licences individuelles en place.

### **Documents de référence**

[Ireland- Future Regulation of Electronic Communications Networks and Services: Guidelines Relating to General Authorisations](#)

[Ireland-Guidelines Relating to General Authorisations](#)

[Ireland- Consultation Paper – Future Regulation of Electronic Communications Networks and Services: Arrangements for General Authorisations](#)

### **Notes pratiques**

[Ireland – Transition to the General Authorisation Regime](#)

[Managing the Transition to a General Authorization or Open Entry Regime](#)

### **2.3.2 Conditions des autorisations générales**

Les autorisations générales et les licences par catégorie ne répondent pas à un ensemble de conditions standard. Les conditions associées aux autorisations générales dans les différents pays dépendent des circonstances individuelles et du cadre réglementaire national.

Au Canada, les conditions qui régissent la licence par catégorie pour les services de télécommunications internationaux de base sont courtes et concises. Elles comprennent une obligation d'actualisation des données fichées avec le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), une interdiction des pratiques anticoncurrentielles, des exigences concernant le régime de contribution (financement du service universel) et une obligation de fournir toute information requise par le CRTC.

Les conditions des autorisations générales délivrées dans les Etats membres de l'Union européenne doivent être conformes aux dispositions de la directive "autorisation" de l'UE, qui stipulent que les autorisations générales ne peuvent être soumises qu'aux conditions répertoriées en son annexe. L'Encadré 1 délimite l'étendue admissible des conditions attachées aux autorisations générales.

#### **Encadré 1: Conditions pouvant être attachées aux autorisations générales selon la directive "autorisation" de l'UE**

Conformément à la directive "autorisation" de l'UE, les autorisations générales délivrées par les Etats membres ne peuvent être soumises qu'aux conditions suivantes:

- la participation financière au financement du service universel;
- l'interopérabilité des services et des interconnexions de réseaux;
- l'accessibilité et la portabilité des numéros permettant à l'utilisateur de conserver son numéro de téléphone lorsqu'il change d'opérateur;
- les règles de protection de la vie privée et, plus spécifiquement, la protection des mineurs;
- la transmission obligatoire de certains programmes de télévision et radio ("must carry");
- les exigences en matière d'environnement, de planification urbaine et d'aménagement du territoire;
- l'imposition éventuelle de taxes administratives aux entreprises;
- les restrictions relatives à la transmission de contenus illégaux.

Les conditions imposées par le régulateur irlandais et par l'Ofcom, le régulateur britannique, en matière d'autorisations générales fournissent des exemples de mise en œuvre de la directive "autorisation" dans les Etats membres de l'UE.

A Singapour, les conditions des licences par catégorie sont incluses dans la réglementation sur les télécommunications (licences par catégorie). On distingue deux types de conditions. Les premières sont définies dans la Partie III de la réglementation et concernent généralement toutes les licences par catégorie délivrées à Singapour. Les secondes consistent en des conditions spécifiques applicables à chaque licence par catégorie. A Singapour, les licences par catégorie sont délivrées pour des services spécifiques. La réglementation sur les télécommunications (licences par catégorie) prévoit un programme spécifique pour chaque licence par catégorie, et chacun de ces programmes définit les conditions particulières applicables à chacune des licences. Les conditions générales et particulières attachées aux licences par catégorie sont décrites dans le règlement sur l'octroi de licences d'opérateurs exploitant leurs services, publié par l'IDA (Infocommunications Development Agency), l'organisme de réglementation de Singapour. Un lien vers ce règlement est fourni ci-dessous.

En Malaisie, les conditions régissant les licences par catégorie sont fixées dans les licences qui sont délivrées par le Ministère en charge des services d'application, des installations de réseau et des services de réseau. Les conditions sont les mêmes pour chaque licence par catégorie.

Certaines autorisations générales sont assorties de modalités et conditions détaillées. Dans les pays où le cadre réglementaire n'est pas arrivé à maturité, il peut être utile d'inclure des modalités et conditions relativement détaillées de manière à protéger l'intérêt public. En Jordanie, par exemple, les dispositions relatives à la licence par catégorie pour les services de télécommunication publics couvrent de nombreux aspects, en particulier (liste non exhaustive): l'admissibilité, la propriété et le contrôle, l'utilisation des ressources jordaniennes, les redevances de licence, les obligations du service universel, l'interconnexion, les services d'urgence, les services de renseignements, les obligations générales de service et la qualité des obligations de service, la confidentialité des informations, la tarification, la modification de licence ainsi que le renouvellement et la résiliation de la licence. Certaines modalités et conditions sont fixées dans la licence actuelle, les autres sont incluses dans les programmes de licence.

### **Documents de référence**

[Ireland - Conditions of General Authorisation](#)

[Canada - Telecom Circular CRTC 2005-8](#)

[Basic International Telecommunications Services \(BITS\) Licensing Regime - Amendments](#)

[Canada - Telecom Circular 2003-1](#)

[Telecommunications industry data collection: Updating of CRTC registration lists, telecommunications fees, Canadian contribution mechanism fund administration, international licences, and monitoring](#)

[Canada - Terms and Conditions of Basic International Telecommunications Services Class Licences](#)

### **Notes pratiques**

[Conditions of General Authorizations](#)

## **2.4 Procédures de notification en matière de libre accès**

L'adoption d'une politique de libre accès ne signifie pas nécessairement pour le fournisseur de services TIC une absence d'obligation de fournir des informations au régulateur. Dans de nombreux

pays, il est demandé aux fournisseurs de notifier le régulateur avant ou juste après le début de la fourniture des services TIC ou des activités liées au réseau.

Dans certains pays, tels que l'Estonie, l'Irlande et la Suède, les régulateurs confirment la réception de la notification alors que dans d'autres cas (en Allemagne, par exemple), une telle confirmation n'est fournie que sur demande. Dans d'autres pays, tels que le Canada, le régulateur n'apporte pas de confirmation officielle, mais les fournisseurs de services peuvent consulter la liste des entités habilitées publiée sur le site web du régulateur pour vérifier s'ils ont été enregistrés ou non.

Les fournisseurs de services et les opérateurs sont tenus d'actualiser en permanence les informations qu'ils fournissent au régulateur et de présenter à ce dernier une notification de fin de fourniture des services TIC et des activités liées au réseau.

La présentation d'une notification de début de fourniture des services et des activités liées au réseau est souvent associée à la jouissance de certains droits inscrits dans le cadre législatif qui régit le secteur. Par exemple, la législation ou la réglementation peut donner au fournisseur de services un droit de négocier des accords d'interconnexion ou d'accès après avoir notifié le début de la fourniture des services et des activités liées au réseau. Le fournisseur ne bénéficie pas de ces droits avant d'avoir présenté une telle notification. L'instauration d'un lien direct avec la jouissance de certains droits, tels que le droit de négocier des accords d'interconnexion et d'accès, incite favorablement les fournisseurs de services à respecter les obligations de notification.

## **Notes pratiques**

[Information Required in Open Entry Notifications and General Authorization Licensing Procedures](#)

### **2.5 Cadre européen en matière d'autorisation**

L'Union européenne a récemment adopté un nouveau cadre réglementaire pour son secteur des TIC (rebaptisé "secteur des communications électroniques" dans les documents-cadres). Adoptées en 2002, les dispositions de ce nouveau cadre sont appliquées depuis juillet 2003.

Les procédures d'autorisation adoptées par les Etats membres de l'UE doivent se conformer aux dispositions du nouveau cadre réglementaire, et en particulier à celles de la directive "autorisation" et de la directive "cadre".

La directive "cadre" fixe les principes généraux et les lignes directrices pour la réglementation globale des services TIC. La directive "autorisation" comprend des règles spécifiques applicables à l'autorisation des réseaux et services TIC dans l'Union européenne.

Compte tenu de la rapidité des changements technologiques et de l'innovation en matière de services dans le secteur des TIC, la Commission européenne a déjà procédé à un examen de son cadre réglementaire applicable aux communications électroniques. En novembre 2007, la Commission a émis un certain nombre de propositions de réformes, axées sur quatre grands thèmes: permettre une plus grande concurrence, promouvoir une meilleure régulation, renforcer le marché interne et protéger les consommateurs. Ces propositions portent également sur la meilleure manière d'utiliser le spectre rendu disponible suite à l'introduction de la télévision numérique et à la "mise hors service" des services analogiques (fossé numérique). Le fossé numérique est abordé dans le Module 5 (Gestion du spectre des fréquences radioélectriques).

Bien que ces directives ne soient contraignantes que pour les membres de l'Union européenne, d'autres pays ont jugé l'approche communautaire appropriée pour développer leur propre vision de la réglementation du secteur des TIC. Les pays souhaitant adhérer à l'Union européenne ou harmoniser leur politique économique avec celle de l'UE notamment ont adopté plusieurs éléments du nouveau cadre réglementaire.

## **Contenu**

2.5.1 Cadre réglementaire européen

2.5.2 Directives "autorisation" et "cadre": obligations d'autorisation

## **Documents de référence**

[EU Framework Directive](#)

[EU Authorisation Directive](#)

## **Notes pratiques**

[Summary of the EU Framework Directive](#)

[Summary of EU Authorisation Directive](#)

[General Authorizations in the EU Regulatory Framework](#)

[Select Examples of the Implementation of the EU Authorization Directive](#)

### **2.5.1 Cadre réglementaire européen**

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur le cadre réglementaire européen applicable aux services TIC ou "services de communications électroniques" tels que dénommés dans les documents cadres.

La réglementation du secteur des TIC en Europe, y compris la procédure d'autorisation, est soumise à toute une série de directives et à d'autres instruments juridiques qui forment ensemble le cadre réglementaire. Ces directives ont été adoptées en 2002 et sont appliquées depuis juillet 2003.

L'UE a édicté sept directives et documents annexes relatifs à la réglementation des TIC, à savoir: la directive "cadre", la directive "accès", la directive "autorisation", la directive "service universel", la directive "vie privée et communications électroniques", la directive "spectre radioélectrique" et la directive "concurrence" de la Commission. Ces directives jouent un rôle majeur dans la réglementation du secteur des TIC. Elles sont analysées plus en détail dans les Modules 2 (Concurrence et réglementation des prix), 4 (Accès universel) et 5 (Gestion du spectre des fréquences radioélectriques). Les liens vers ces modules sont indiqués ci-après. Le présent module traite des directives "autorisation" et "cadre" qui sont les plus pertinentes en matière d'autorisation.

Les directives sur les communications électroniques ont été édictées en réponse à un marché dynamique de plus en plus imprévisible, sur lequel se rencontrent un nombre toujours plus grand de concurrents. Elles ont pour principal objectif de définir un cadre réglementaire souple capable de répondre aux nouvelles technologies, à la convergence et à la concurrence grandissante sur le marché.

Face à la rapidité des évolutions technologiques et des innovations en matière de services dans le secteur des TIC, la Commission européenne a procédé à un examen de son cadre réglementaire actuel, examen qui fut jugé nécessaire pour s'assurer que le cadre réglementaire serve au mieux les intérêts des consommateurs et du secteur des TIC. En novembre 2007, la Commission a émis un certain nombre de propositions de réformes axées sur quatre grands thèmes: permettre une plus grande concurrence, promouvoir une meilleure régulation, renforcer le marché interne et protéger les consommateurs.

La révision du cadre réglementaire étudie la manière d'assurer une meilleure utilisation du spectre radioélectrique par le secteur des TIC. Elle consiste également pour partie à réfléchir à la meilleure manière d'utiliser le spectre rendu disponible suite à l'introduction de la télévision numérique et à la "mise hors service" des services analogiques (fossé numérique). La proposition de la Commission en ce sens préconise une gestion souple du spectre axée sur le marché de manière à ce que les fournisseurs aient la liberté d'utiliser le spectre pour offrir les services à plus forte valeur ajoutée. Le soutien de la Commission pour une gestion souple du spectre axée sur le marché est en cohérence avec sa politique de neutralité en matière d'autorisation puisqu'il n'est pas précisé les services pour lesquels il convient d'accorder des autorisations d'utilisation des fréquences radioélectriques.

### **Documents de référence**

[Finland - Guidelines for the General Authorisation Regime](#)

[Ireland - Registration Form for General Authorisations](#)

[Ireland - Guidance Note on Completion of the Notification Related to General Authorisations](#)

[Finland - On-line General Authorization Registration](#)

[Finland - Background Information About the General Authorization Regime and the Process of Notification](#)

[Finland - Instructions for Completing On-line Telecommunications Notification](#)

[Sweden - Legislation Implementing the EU Authorisation Directive](#)

[Iceland - Notification Form for General Authorizations](#)

### **Notes pratiques**

[Ireland - Transition to the General Authorisation Regime](#)

[The Greek Licensing Process](#)

[General Authorizations in the EU Regulatory Framework](#)

[Select Examples of the Implementation of the EU Authorization Directive](#)

### **2.5.2 Directives "autorisation" et "cadre": obligations d'autorisation**

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur le cadre réglementaire européen pour les services TIC ou "services de communications électroniques" tels que dénommés dans les documents cadres. Il est consacré à l'un des documents de référence, à savoir la directive "autorisation".

La directive "autorisation" de l'Union européenne fixe le cadre réglementaire qui régit la délivrance des autorisations TIC dans les Etats membres de l'UE. Elle couvre les autorisations de tous les réseaux et services de communications électroniques, qu'ils soient offerts au public ou non. En revanche, elle ne s'applique à l'octroi de droits d'utilisation de radiofréquences que lorsque cela implique la fourniture d'un réseau ou d'un service de communications électroniques.

La directive "autorisation" prévoit le remplacement des autorisations individuelles par des autorisations générales. Selon ce principe, la fourniture de réseaux ou de services de communications électroniques ne peut faire l'objet que d'une autorisation générale. Ainsi, un fournisseur de services TIC peut être invité à soumettre une notification de fourniture de services, mais il ne peut être tenu d'obtenir une décision ou tout autre acte administratif de l'autorité réglementaire nationale avant de démarrer les activités soumises à autorisation.

La directive "autorisation" fixe par ailleurs certains droits et obligations des fournisseurs de services auxquels une autorisation a été délivrée. Ainsi, les autorisations générales doivent au minimum habilitier les entreprises à fournir des réseaux et services de communications électroniques et à négocier l'interconnexion avec d'autres fournisseurs de l'UE. Elle précise également lorsque le titulaire d'une autorisation générale est soumis à une obligation de service universel, y compris lorsque celui-ci est rendu éligible pour l'assignation de certaines missions de service universel.

La directive "autorisation" définit les conditions pouvant être attachées à l'autorisation générale. Elle précise également les types de mesures susceptibles d'être adoptées par les pays pour vérifier et assurer le respect de ces conditions. Sous certaines conditions, la directive autorise l'imposition de taxes administratives aux entreprises fournissant un service ou un réseau.

Les conditions attachées à l'autorisation générale ne s'appliquent pas à l'utilisation des ressources rares telles que les fréquences radioélectriques et la numérotation. La directive "autorisation" mentionne des conditions spécifiques liées à l'autorisation de ces ressources rares.

La directive "autorisation" a été développée pour répondre aux conditions plus générales énoncées dans la directive "cadre" de l'UE. La directive "cadre" n'établit pas de règles spécifiques pour le processus d'autorisation, cependant plusieurs dispositions générales s'appliquent, parmi lesquelles:

- l'obligation pour les autorités réglementaires nationales d'exercer leur pouvoir de manière impartiale et transparente (y compris le pouvoir de délivrer des autorisations);
- l'adoption d'un cadre réglementaire technologiquement neutre excluant toute autorisation propre à une technologie;
- l'adoption d'un cadre réglementaire large. Au vu de l'évolution des technologies et de la convergence, la directive "cadre" et toutes les autres directives sur les communications s'appliquent à une large gamme de réseaux et de services, communément appelés "réseaux de communications électroniques" et "services de communications électroniques". Ces termes recouvrent un large éventail d'acceptations;
- l'obligation pour les autorités réglementaires nationales de promouvoir le développement du marché intérieur européen en veillant à ce qu'il n'y ait pas de discrimination dans le traitement des entreprises qui fournissent des réseaux et des services de communications électroniques;
- l'obligation pour les autorités réglementaires nationales de gérer l'affectation des radiofréquences pour les services de communications électroniques. La directive "cadre" stipule que l'attribution et l'assignation de telles radiofréquences doivent obéir à des critères objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés.

## **Documents de référence**

[EU Framework Directive](#)

[EU Authorisation Directive](#)

**Notes pratiques**

[Summary of the EU Framework Directive](#)

[Summary of EU Authorisation Directive](#)

[General Authorizations in the EU Regulatory Framework](#)

[Select Examples of the Implementation of the EU Authorization Directive](#)

### **3 Licences individuelles**

Nombre de pays développés se sont tournés vers les régimes d'autorisations générales et les politiques de libre accès, mais les autorisations individuelles ont encore la part belle dans de nombreux pays en développement et en transition. Elles sont également accordées pour autoriser l'utilisation du spectre lorsque la demande d'accès aux bandes de fréquences est supérieure à l'offre. Les autorisations individuelles ont par exemple constitué la norme pour les licences 3G liées au spectre.

La présente section décrit les pratiques courantes en matière de licences individuelles. La section suivante traite des procédures concurrentielles utilisées dans le cadre de leur octroi.

#### **Contenu**

3.1 Licences individuelles et certitude réglementaire

3.2 Contenu d'une licence individuelle détaillée

#### **3.1 Licences individuelles et certitude réglementaire**

Les licences individuelles détaillées revêtent une importance particulière dans les pays en développement et en transition qui ne sont pas encore dotés d'un cadre réglementaire global ou stable. Dans ce contexte, les licences offrent davantage de certitude aux investisseurs et aux bailleurs de fonds. Cette certitude est souvent requise avant que les investisseurs n'apportent les millions ou milliards de dollars nécessaires à l'installation ou à la modernisation de l'infrastructure de télécommunications.

#### **Thèmes apparentés**

Contenu d'une licence individuelle détaillée

Contenu type d'une licence RTPC détaillée

#### **Contenu**

3.1.1 Certitude en matière d'octroi de licences sur les marchés en développement

#### **3.1.1 Certitude en matière d'octroi de licences sur les marchés en développement**

Il est souvent difficile d'attirer les investissements sur les marchés TIC dans les pays en développement et en transition, du fait de certaines spécificités liées à ces pays, telles que la perception d'un risque-pays élevé et autres problèmes liés à l'économie, à la sécurité nationale et à la gouvernance. Ces pays, pour la plupart, ne possèdent pas de politiques ni de cadres cohérents bien définis pour réglementer le secteur des TIC. Là où il n'est pas possible d'instaurer rapidement un cadre réglementaire stable et transparent, il y a lieu de mettre en place des autorisations claires et détaillées pour faciliter les initiatives de privatisation et de libéralisation. De telles autorisations pourront ultérieurement céder la place à un cadre réglementaire plus global. Les droits économiques fondamentaux des investisseurs TIC devront néanmoins être protégés.

La préparation des licences individuelles obéit à deux grands objectifs:

**Certitude réglementaire** – Lorsque des opérations de privatisation et d'octroi de licences sont réalisées avant la création d'un cadre réglementaire structuré, les droits et les obligations des fournisseurs de services doivent être clairement définis dans des autorisations. La certitude réglementaire sur des questions-clés telles que l'interconnexion, la réglementation des prix et les

mesures de sauvegarde de la concurrence contribue au succès des initiatives de privatisation et de libéralisation du marché. En effet, l'incertitude sape la confiance des investisseurs et, par voie de conséquence, réduit les éventuelles recettes de l'Etat issues de la privatisation et des redevances de licences.

**Définition des droits d'exclusivité** – La politique sectorielle peut demander à ce que des autorisations soient délivrées aux fournisseurs de services multiples. Elle peut également octroyer des droits exclusifs de monopole (ou duopole) pour une période de temps donnée. L'octroi de droits exclusifs a généralement pour effet d'augmenter les recettes publiques en provenance de la privatisation et de l'octroi de licences. Comme mentionné dans les Modules 1 (Vue d'ensemble de la réglementation des télécommunications), 4 (Réglementation des prix) et 6 (Service universel) du Manuel sur la réglementation des télécommunications, le maintien des monopoles peut être préjudiciable aux consommateurs en limitant la croissance économique et sectorielle et en diminuant l'efficacité des fournisseurs de services. Quelle que soit la politique adoptée en matière d'exclusivité, celle-ci devra clairement transparaître dans les autorisations délivrées aux nouveaux fournisseurs de services afin d'assurer la certitude à ces derniers, aux investisseurs et aux bailleurs de fonds.

Pour répondre à ces objectifs, les régulateurs qui envisagent de délivrer des autorisations aux nouveaux fournisseurs de services ou d'attirer des investissements dans les opérateurs historiques, mais qui n'ont pas encore mis en place un cadre réglementaire complet, développent souvent des autorisations individuelles très détaillées.

Les pays qui se sont lancés dans des opérations de privatisation et de libéralisation sans des autorisations claires et détaillées ou un cadre réglementaire détaillé ont rencontré de sérieux problèmes liés aux incertitudes réglementaires. D'autres pays également dépourvus d'un tel cadre – à l'instar de la Hongrie, de l'Ouganda, du Maroc et de la Jordanie – ont quant à eux réussi à assurer une certaine certitude en amont par le biais des autorisations individuelles détaillées. Ces autorisations ont permis de lever toutes les ambiguïtés sur certaines questions centrales, telles que les droits d'exclusivité, les redevances d'autorisation, les obligations de mise en service des réseaux, les tarifs et les exigences d'interconnexion. La réussite de la privatisation et l'arrivée de nouveaux venus sur le marché dans ces pays sont donc imputables pour partie à ces autorisations qui fournissent un certain degré de certitude sur les droits et les obligations des investisseurs et des fournisseurs de services.

## **Thèmes apparentés**

### Contenu type d'une licence RTPC détaillée

#### **3.2 Délivrance des licences individuelles**

Traditionnellement, les licences individuelles sont délivrées à un nombre limité de fournisseurs de services dans le cadre d'une procédure de sélection concurrentielle. Les autorisations générales, en revanche, sont délivrées à une catégorie de fournisseurs de services et ne sont généralement pas limitées en nombre. Dans le cadre des autorisations générales, toute entité qui satisfait aux critères relatifs à l'octroi de licences et répond aux conditions requises se voit délivrer une autorisation.

#### **Contenu**

- 3.2.1 Contenu d'une licence individuelle détaillée
- 3.2.2 Contenu type d'une licence RTPC détaillée

### **3.2.1 Contenu d'une licence individuelle détaillée**

Le paragraphe 3.2.1 fournit un exemple de contenu d'une licence d'opérateur RTPC (réseau téléphonique public commuté) détaillée dans un pays à économie émergente non doté d'un cadre réglementaire bien défini. Ce type de licence a été choisi comme exemple pour son caractère particulièrement complet. Il couvre de nombreuses conditions souvent abordées dans le cadre des autorisations pour les services non RTPC, tels que les services mobiles. D'autres conditions particulières seront requises en cas d'autorisations délivrées pour des services spécifiques.

Les éléments listés dans l'exemple fourni au paragraphe 3.2.1 ne sont pas tous nécessaires pour autoriser tous les services RTPC. Dans de nombreux pays, certains de ces éléments sont d'ores et déjà inscrits dans les lois, réglementations et autres documents du cadre réglementaire. Citons, à titre d'exemple, les réglementations générales sur le service universel ou les redevances d'autorisation, la législation relative à la concurrence ou les règles générales de pratique et de procédure régissant les fournisseurs de services autorisés, la communication d'informations ou encore la résiliation et le renouvellement des autorisations. En principe, le type de document juridique utilisé importe peu à partir du moment où le cadre réglementaire est clairement défini et applicable selon la loi locale.

### **3.2.2 Contenu type d'une licence RTPC détaillée**

Ce paragraphe décrit le contenu d'une licence d'opérateur RTPC (réseau téléphonique public commuté) détaillée dans un pays à économie émergente non doté d'un cadre réglementaire bien défini. Il est structuré selon les mêmes rubriques que celles figurant dans la licence RTPC. Chacune de ces rubriques présente les dispositions types habituelles et les commentaires relatifs à ces dispositions.

#### **Partie 1 – Préambule et identification des parties**

- Présente le contexte, la loi applicable, les conditions d'autorisation, etc.
- Revêt une importance capitale pour la postérité ainsi que pour les tribunaux et les gouvernements aux fins de l'interprétation de l'autorisation.
- Etablit la capacité juridique et financière de l'entité autorisée.
- Joue un rôle-clé dans la clarification des conditions d'autorisation.
- Rappelle, au besoin, certaines définitions importantes issues des lois, réglementations, etc., et expose la marche à suivre en cas de modification de ces définitions.

#### **Partie 2 – Octroi de l'autorisation**

- Les approches peuvent différer (on autorise aujourd'hui des services, mais certaines autorisations peuvent aussi porter sur l'exploitation d'installations).
- Les fréquences radioélectriques font généralement l'objet d'une autorisation séparée, ce qui évite les délais et charges excessives en cas de "double autorisation".
- Pour améliorer la précision, il est parfois utile de définir des exceptions – comme lister ce que le titulaire n'est pas en droit de faire ou les services spécifiques que le titulaire n'est pas habilité à fournir (par exemple, mettre en place une politique d'incitation à la concurrence).
- Il est judicieux de délivrer des autorisations séparées pour chaque grande catégorie de services fournis. Ainsi, un opérateur historique peut obtenir une autorisation pour fournir des services RTPC et des autorisations séparées pour les services cellulaires mobiles et ISP. C'est là un moyen de s'assurer que les autorisations actuelles et futures contiennent des conditions similaires pour les mêmes services (par exemple, services cellulaires mobiles).

- La tendance générale actuelle consiste à éviter de délivrer des droits de monopole ou d'exclusivité. S'ils sont accordés, de tels droits devront être strictement limités.
- Définit avec précision l'étendue (par exemple, services couverts) et la durée des droits d'exclusivité, y compris délais, extensions possibles et conditions préalables à l'extension.
- Fixe la date effective de l'autorisation. A noter qu'une autorisation peut être délivrée plusieurs mois (voire années) avant que le fournisseur de services ne soit autorisé à démarrer la fourniture des services. Cette approche peut être utile lorsqu'une autorisation est accordée avant l'expiration des droits exclusifs accordés à un titulaire précédent.
- Précise la durée de la période d'autorisation ainsi que les conditions et la durée des périodes de renouvellement.

### **Partie 3 – Redevances d'autorisation**

- Les redevances font habituellement l'objet d'un processus de sélection concurrentielle (ventes aux enchères) ou sont fixées à l'avance.
- Les redevances uniques doivent être clairement différenciées des autres redevances (royalties, taxes, droits annuels d'autorisation, etc.).
- Payables par tranches, avec pénalités pour révocation.
- Droit annuel (payable trimestriellement ou sur une autre base périodique).
- Une bonne pratique consiste à ne recouvrir que les coûts administratifs liés à la réglementation (la question des redevances d'autorisation est traitée dans la section 5 du présent module et dans le Module 1 du Manuel sur la réglementation des télécommunications). Les coûts administratifs doivent être fondés sur une procédure budgétaire réglementaire transparente et dûment approuvée.
- Nécessité d'une évaluation des redevances neutre du point de vue de la concurrence, à l'échelle du secteur.
- Utilisation dans le cadre des autorisations séparées relatives au spectre.
- Une bonne pratique consiste à limiter les redevances au recouvrement des coûts pour la gestion du spectre.
- Des redevances plus élevées peuvent être garanties pour la vente aux enchères des ressources rares du spectre et la collecte de recettes publiques (ne pas doubler les coûts d'acquisition des autorisations).

### **Partie 4 – Conditions générales applicables à l'autorisation**

- Mentionnent les exigences requises pour l'attribution de l'autorisation (le cas échéant).
- Cite les restrictions applicables à la propriété et au contrôle du titulaire (participation croisée avec les principaux concurrents, restrictions à la participation étrangère, etc.).
- Réglementation concernant les équipements susceptibles d'être utilisés (par exemple, procédures d'homologation ou conformité avec les accords de reconnaissance mutuelle).
- Toute règle applicable (par exemple, vérifier la méthode de réglementation par plafonnement des prix).
- Spécifient les exigences et règles applicables en ce qui concerne la fourniture des informations au régulateur.
- Obligations spécifiques visant à fournir au régulateur un accès aux informations et aux locaux et à coopérer avec les régulateurs à des fins réglementaires spécifiques.

- Précisent les obligations de coopérer avec d'autres autorités (par exemple, forces de police ou de sécurité nationale pour l'interception des communications, la protection de l'environnement, les règles de santé et de sécurité si elles ne figurent pas déjà dans les règles d'application générale.
- Droits pour les fournisseurs de services d'accéder aux routes, trottoirs, réserves pour chemins et autres parties du domaine public et droits de passage pour construire, exploiter et entretenir les installations.
- Mentionnent l'autorité légale pour les droits en question.
- Incluent les règles d'accès non définies par ailleurs (droits éventuels, sécurité publique et commodité publique, esthétique, respect de la législation applicable).
- Tous les droits permettant au fournisseur de services d'accéder à une propriété privée (par exemple, droits de passage pour les tracés de câbles ou voie à micro-ondes), y compris les droits d'expropriation le cas échéant.
- Mentionnent l'autorité légale pour les droits en question.

### **Partie 5 – Conditions spécifiques applicables à l'autorisation**

- Normalement traitées dans le cadre d'une autorisation séparée pour le spectre – peuvent être mentionnées dans l'autorisation liée au spectre.
- Doivent être soumises aux règles nationales et règles de l'UIT relatives à la gestion du spectre, y compris aux règles pour une utilisation efficace du spectre.
- Assignation des numéros, le cas échéant.
- Se réfèrent, dans la mesure du possible, au plan de numérotage national.
- Droits et obligations liés à la mise en œuvre des accords de portabilité des numéros.
- Obligations de fourniture des services relevant du service universel et de coopération avec les autres fournisseurs de services pour une fourniture conjointe. Voir Module 4 (Accès universel).
- Obligations spécifiques liées aux services relevant du service universel (souvent décrits dans l'Appendice avec cartes, nombre de lignes d'accès, etc.). Voir Module 4 (Accès universel).
- Obligations spécifiques liées à la qualité de service (souvent décrite dans l'Appendice avec indicateurs, objectifs à atteindre à intervalles déterminés, procédures de compte rendu, etc.).
- Peuvent être incluses ou complétées dans d'autres documents réglementaires.
- Fournissent des détails sur la garantie de bonne exécution ainsi que sur toute autre méthode utilisée pour sécuriser l'exécution des obligations en matière d'autorisation.
- Un ou plusieurs documents de cautionnement ou de sûreté peuvent être annexés à l'autorisation.

### **Partie 6 – Relations avec les clients**

- Les modalités et conditions sont généralement fixées dans d'autres documents réglementaires, mais peuvent initialement être incluses dans l'autorisation.
- Peuvent inclure les contenus obligatoires des contrats clients.
- Peuvent inclure le "code des droits" du consommateur.
- Règles relatives au traitement et à l'enregistrement des réclamations.
- Souvent énoncées dans d'autres documents réglementaires.

- Certaines dispositions peuvent être inscrites dans d'autres documents réglementaires ou dans des contrats clients approuvés (afin de renseigner les clients).
- Incluent la protection de la vie privée.
- Règles souvent publiées dans les annuaires téléphoniques.
- Le régime de réglementation des prix (tarifs) est souvent spécifié (par exemple, plafonnement des prix).
- Précisent les services pour lesquels le régime de réglementation des prix s'applique.
- Les périodes de révision et principes y relatifs sont souvent spécifiés.
- Élément-clé de la viabilité financière de l'autorisation.
- Les détails figurent dans les appendices ou les documents réglementaires auxquels il est fait référence.
- Voir Module 2 (Concurrence et réglementation des prix).
- Méthode de résolution des différends via l'application de conditions d'autorisation.

### **Partie 7 – Relations avec les autres fournisseurs de services**

- Voir Module 2 (Concurrence et réglementation des prix).
- Droits et obligations attachés à l'interconnexion, si ceux-ci ne sont pas déjà fixés dans le cadre réglementaire général.
- Exigences en matière de partage des infrastructures et obligations de coïmplantation.
- Voir Module 2 (Concurrence et réglementation des prix).
- Solutions et sanctions si celles-ci ne sont pas définies par ailleurs.
- Droits et obligations attachés à la coïmplantation/partage de sites et accès aux mâts, pylônes, conduites, etc.
- Voir Module 2 (Concurrence et réglementation des prix).
- Droits et obligations attachés à la revente par le titulaire de la licence et par les autres fournisseurs de services (pour les publiphones, services Internet, revente simple et à valeur ajoutée, etc.).
- Méthode de résolution des différends avec d'autres fournisseurs de services et opérateurs de réseaux, par exemple en ce qui concerne l'interconnexion.
- Voir Module 2 (Concurrence et réglementation des prix).

### **Partie 8 – Modification, renouvellement et résiliation**

- Les modifications unilatérales ne sont autorisées que pour certains aspects réglementaires et non pour les principaux points commerciaux de l'autorisation.
- Garanties de procédure.
- La neutralité doit être assurée du point de vue de la concurrence.
- Garantit la certitude le cas échéant.
- Afin d'assurer la certitude aux investisseurs, les points commerciaux clés peuvent simplement être soumis à modification en vertu d'un accord conclu entre les titulaires de la licence et le régulateur.
- La neutralité doit être assurée du point de vue de la concurrence.
- Spécification des sanctions et des pénalités en cas de non-respect des dispositions contenues dans l'autorisation (amendes, annulation des garanties de bonne exécution, révocation, etc.).

- Droits de renouvellement (par exemple, si certains objectifs sont atteints).
- La résiliation, la révocation et/ou la suspension peuvent être incluses.
- Motifs (souvent infractions majeures non résolues).
- Procédure (y compris recours).
- Moindres pénalités (par exemple, amendes) de manière à ne pas perturber le service.
- Mention des droits réservés du titulaire, des droits de propriété, du traitement des actifs et des autres effets du non-renouvellement.

### **Partie 9 – Généralités**

- Exemption de performances en cas de circonstance exceptionnelle échappant au contrôle du titulaire.
- L'assignation est soumise au consentement du régulateur, tout particulièrement dans les premiers jours qui suivent la délivrance de la licence RTPC. Par la suite, les restrictions sont généralement levées ou assujetties au cadre réglementaire général.
- Mention des règles et restrictions relatives à l'affectation de l'autorisation.
- Règles et calendrier pour une parfaite conformité avec les prescriptions de l'autorisation (important pour autoriser les administrations des PTT ou d'autres fournisseurs de services historiques).

Les modalités et conditions applicables aux licences TIC varient considérablement d'un pays à l'autre, en fonction des conditions juridiques, réglementaires et industrielles locales notamment. Pour visualiser des exemples de conditions de licence dans une catégorie de licences TIC, se reporter au paragraphe 7.3 "Autorisations spécifiques aux services" du présent module. Un lien vers ce paragraphe est fourni ci-dessous.

### **Thèmes apparentés**

[Exemples de licences et documents annexes](#)

## **4 Procédure concurrentielle d'octroi de licences**

La présente section présente les différentes procédures concurrentielles d'octroi de licences ainsi que les motifs de leur mise en oeuvre et les méthodes employées. Si ces procédures varient d'un pays à l'autre, force est de constater qu'elles présentent souvent des caractéristiques communes. Les paragraphes suivants examinent les pratiques couramment utilisées pour améliorer l'efficacité, l'efficience et la transparence des procédures d'octroi de licences.

### **Contenu**

- 4.1 Procédure concurrentielle d'octroi de licences
- 4.2 Phases de la procédure concurrentielle d'octroi de licences
- 4.3 Echéancier de la procédure d'octroi de licences
- 4.4 Guide de la procédure d'octroi de licences
- 4.5 Appel de demandes
- 4.6 Phase de qualification préalable
- 4.7 Critères de qualification et critères de sélection
- 4.8 Phase de sélection

### **4.1 Procédure concurrentielle d'octroi de licences**

La procédure concurrentielle est généralement utilisée pour octroyer une licence individuelle à un fournisseur de services unique ou à un nombre limité de fournisseurs de services. Dans le cadre de cette procédure, le régulateur (ou une autre autorité chargée de l'octroi des licences) décrit les opportunités d'affaires et invite les parties intéressées à soumettre des demandes de licences. Le requérant est normalement sélectionné sur la base d'une évaluation concurrentielle, telle qu'une évaluation comparative (ou concours de beauté), une vente aux enchères ou une combinaison des deux.

La procédure de mise en concurrence aux fins de l'octroi d'une licence individuelle est souvent appelée "octroi de licences", "soumission" ou "appel de demandes". Dans le présent module, nous utilisons généralement le terme de "procédure concurrentielle d'octroi de licences" pour désigner la phase de sélection concurrentielle au cours de laquelle plusieurs requérants rivalisent pour obtenir le droit de détenir un nombre limité de licences.

### **Contenu**

- 4.1.1 [Caractéristiques des enchères à plusieurs tours: Exemple du Canada](#)

#### 4.1.1 Caractéristiques des enchères à plusieurs tours: Exemple du Canada

##### Caractéristiques des enchères à plusieurs tours: Exemple du Canada

- 1) **Points d'admissibilité des soumissionnaires:** On attribue à chaque licence mise aux enchères un nombre de points proportionnel à la largeur de bande et à la population de la zone de couverture visée par cette licence. Chaque soumissionnaire doit indiquer les licences pour lesquelles il désire soumissionner et préciser le nombre total de "points" correspondants à ces licences.
- 2) **Règle d'activité:** Le soumissionnaire est dit actif à l'égard d'une licence particulière s'il est l'auteur de l'offre la plus élevée présentée pendant la ronde précédente ou s'il présente une offre jugée acceptable durant la ronde en cours. A chaque étape de la procédure, le soumissionnaire doit être actif à l'égard de licences totalisant un nombre de points qui correspond à un certain pourcentage de ses propres points d'admissibilité.
- 3) **Retrait d'une offre et pénalité connexe:** Si un soumissionnaire souhaite modifier une offre qu'il a présentée antérieurement, il aura la possibilité de la retirer moyennant le paiement d'une pénalité correspondant à la perte éventuelle de revenus attribuable au retrait.
- 4) **Majoration minimale des offres:** La majoration minimale des offres est nécessaire pour accélérer la progression d'une enchère. Elle est établie en pourcentage et/ou en montant absolu (en dollars) et sera modifiée pendant le déroulement de l'enchère.
- 5) **Dispense:** La dispense protège le soumissionnaire des erreurs qu'il pourrait commettre ainsi qu'en cas de problèmes d'ordre technique ou de communication. Elle empêche le soumissionnaire de perdre ses points d'admissibilité lorsqu'il ne satisfait pas aux exigences d'activité à une étape donnée.
- 6) **Règle de la fermeture:** L'enchère prend généralement fin si une ronde se termine sans qu'aucune offre acceptable n'ait été faite pour les licences ou sans qu'aucune licence n'ait fait l'objet d'une renonciation.
- 7) **Déchéance d'une offre:** Si le soumissionnaire ayant fait l'offre la plus élevée pour une licence ne respecte pas le calendrier de paiement prévu, il est déchu de son droit qu'une licence lui soit émise et doit payer une pénalité.

*Source:* Industrie Canada.

#### 4.2 Phases de la procédure concurrentielle d'octroi de licences

Les procédures concurrentielles d'octroi de licences comportent généralement plusieurs phases. Après avoir défini les principaux objectifs de la procédure d'octroi de licences, le régulateur met en place l'échéancier et établit une forme de guide à l'intention des requérants. En principe, la procédure d'octroi de licences commence lorsque le régulateur publie un avis invitant à soumissionner pour une licence donnée. Un guide de la procédure d'octroi de licences est souvent mis à disposition au même moment ou peu de temps après cette publication.

Dans certains cas, la procédure d'octroi de licences inclut une phase de qualification préalable visant à filtrer les candidats pour ne retenir que les plus qualifiés d'entre eux. Cette phase est suivie d'une phase de qualification et d'une phase de sélection au cours desquelles le régulateur utilise une méthode concurrentielle (ou une combinaison de méthodes) pour sélectionner le futur titulaire. Dans d'autres cas, la procédure d'octroi de licences ne prévoit aucune phase de qualification préalable et passe directement à la phase de sélection.

La procédure se termine par la sélection du soumissionnaire et l'octroi de la ou des licences. Pour plus d'informations sur les différentes phases mentionnées ci-avant, se reporter aux liens fournis ci-dessous.

## **Thèmes apparentés**

[Echéancier de la procédure d'octroi de licences](#)

[Guide de la procédure d'octroi de licences](#)

[Appel de demandes](#)

[Phase de qualification préalable](#)

[Phase de sélection](#)

### **4.3 Echéancier de la procédure d'octroi de licences**

L'échéancier a pour objet de lister les différentes étapes qui jalonnent la procédure d'octroi de licences ainsi que les dates et délais prévus pour chacune de ces périodes. Il fixe le cadre du déploiement de la procédure d'octroi de licences et revêt de fait un intérêt majeur pour le régulateur comme pour les candidats à la licence.

La publication d'un échéancier dans le cadre de la procédure d'octroi de licences contribue au respect de l'un des principes énoncés dans le *Document de référence de l'OMC*. Le Document stipule que certaines informations en matière de licences, y compris le "délai normalement requis pour qu'une décision soit prise au sujet d'une demande de licence" doivent être rendues publiques. Dans la plupart des cas, l'échéancier est publié dans le guide de la procédure d'octroi de licences.

#### **Contenu**

##### **4.3.1 Etapes de l'échéancier**

##### **4.3.1 Etapes de l'échéancier**

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur les étapes qui jalonnent l'échéancier de la procédure d'octroi de licences.

Les étapes prévues à l'échéancier dépendent de la nature de la procédure d'octroi de licences. En règle générale, l'échéancier inclut les dates des principaux jalons de la procédure et en particulier tous les délais de réalisation des tâches à exécuter par les requérants. De nombreux échéanciers indiquent également les délais pour l'examen des demandes et la date à laquelle sera prise la décision concernant l'attribution de la licence. D'autres étapes importantes, telles que la date effective de la licence, sont également mentionnées.

Lorsqu'il établit l'échéancier, le régulateur doit trouver un équilibre entre ses intérêts propres, les intérêts du public et ceux des candidats. Par exemple, l'intérêt qui consiste à faire avancer la procédure d'octroi de licences le plus rapidement possible une fois l'appel de demandes émis doit être contrebalancé par la nécessité de laisser suffisamment de temps aux candidats pour faire preuve de diligence raisonnable et préparer les documents requis dans le cadre de la demande.

Le régulateur doit également tenir compte de l'éventuel impact que peut avoir l'établissement de l'échéancier sur la transparence de la procédure d'octroi de licences. Une période prolongée d'examen des demandes peut, par exemple, fragiliser cette transparence. Lors d'une adjudication publique, la sélection du plus offrant doit normalement se faire rapidement, si ce n'est immédiatement. L'évaluation des demandes en vue de déterminer la conformité à des critères de qualification techniques et financiers nécessite cependant plus de temps. Les procédures d'évaluation comparative demandent elles aussi un peu plus de temps.

L'échéancier a pour fonction de mentionner les dates et délais pour la réalisation de tâches bien précises. En plus du jour, du mois et de l'année d'un événement particulier, il est souvent conseillé d'y ajouter une heure précise pour certaines étapes. Il conviendra dans ce cas d'indiquer le fuseau horaire concerné.

Il peut parfois être opportun de préciser qu'une étape ne démarre qu'au terme d'un certain nombre de jours ou semaines après la fin de l'événement précédent. Il faut alors clairement définir l'événement initial. Il est également important de définir ce que recouvre la notion de "jour" dans le cadre de la procédure d'octroi de licences pour savoir si les week-ends et jours fériés sont également inclus.

Dans d'autres cas, le régulateur peut vouloir se réserver le droit d'apporter des changements à l'échéancier. Il a ainsi toute latitude pour adapter le calendrier en fonction des besoins et des circonstances. Tout changement apporté à l'échéancier sera dès lors communiqué le plus rapidement possible à l'ensemble des participants. Il est également souhaitable de notifier ces changements sur le site web du régulateur.

S'il s'avère nécessaire d'amender un échéancier à certaines occasions, il convient de rappeler aux régulateurs que des changements ou retards excessifs peuvent éroder la confiance dans la procédure.

### **Documents de référence**

[Saudi Arabia - Revision of the Deadlines for RFPQ Submissions](#)

[Saudi Arabia - Request for Pre-Qualification of Candidates to Participate in the Licensing Process of Data Transmission Services in the Kingdom of Saudi Arabia](#)

### **Notes pratiques**

[Belgium - 3G Licensing Process Schedule Bahrain - Second Mobile Operator Licensing Schedule - 2003](#)

[Nepal - Rural Telecommunications Services Licensing Schedule](#)

[Switzerland - GSM Telecom Services Licensing Schedule](#)

[Saudi Arabia - Schedule for Data Services Licensing Process](#)

## **4.4 Guide de la procédure d'octroi de licences**

Le régulateur établit habituellement un guide de la procédure d'octroi de licences, parfois appelé "appel de demandes pour une licence", "appel d'offres", "directives sur l'octroi de licences" ou "soumission pour l'octroi de licences". L'ensemble de ces documents forme ce que nous appelons le guide de la procédure d'octroi de licences.

Le guide de la procédure d'octroi de licences fournit tout un tas d'informations importantes sur la concession de licences avec mise en concurrence, telles que l'environnement concurrentiel, les conditions du marché, la portée de la licence, les procédures à suivre en cas de mise en concurrence, les critères de qualification, les critères de sélection, les droits de licences et l'échéancier de la procédure. Il est habituellement mis à la disposition du public ou des soumissionnaires sélectionnés dès publication d'un avis invitant à soumissionner pour une licence donnée.

Dans certains cas, d'autres documents pourront être publiés pour fournir aux soumissionnaires des informations complémentaires sur la licence, la procédure d'octroi de licences, l'économie locale, le cadre réglementaire ainsi que sur d'autres facteurs pertinents. Par exemple, à Singapour, l'Autorité de développement des infocommunications a publié un aide-mémoire à l'intention des parties intéressées afin de fournir des informations sur la proposition d'octroi de droits d'utilisation du spectre pour les services publics de télécommunications mobiles cellulaires.

Cet aide-mémoire stipule clairement que sa publication est autorisée à des fins informelles exclusivement et qu'elle ne constitue nullement une invitation à participer à l'adjudication.

## **Contenu**

### **4.4.1 Contenu du Guide de la procédure d'octroi de licences**

#### **Documents de référence**

[Norway - Invitation to Tender for Licences for the Development and Operation of a Third Generation Mobile Telecommunications System](#)

[South Africa - Invitation to Apply for a Public Switched Telephone Service Licence](#)

[Estonia - Information Document of the Public Tender for Technical Authorisation of 3G Mobile Telephone Network](#)

[Singapore - Announcement of 3G Licensing Framework and Auction Rules](#)

[Switzerland - Public Notice of Invitation to Tender for GSM Licence](#)

[Nepal - Request for Applications for a Licence to Provide Rural Telecommunications Service \(RTS\) in the Eastern Development Region](#)

#### **Notes pratiques**

[Switzerland - Invitation to Tender for GSM Licences - 2003](#)

[Kenya - Prequalification Notice for a GSM Licensing Process](#)

[Estonia - 3G Tender Information Document - 2004](#)

[Norway - 3G Licensing Document - 2000](#)

[Nepal- Rural Services Licensing - 2003](#)

### **4.4.1 Contenu du Guide de la procédure d'octroi de licences**

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur le contenu de l'avis, de l'aide-mémoire, de l'appel d'offres ou de toute autre forme de guide pratique en vue de soumissionner pour l'obtention d'une licence individuelle ou de toute autre autorisation relative à la fourniture d'un service TIC.

Les guides sur la procédure d'octroi de licences ont pour objet de fournir aux soumissionnaires des renseignements sur la façon d'analyser les perspectives futures et de soumettre des demandes ciblées. Ceux-ci comprennent habituellement:

- **Une introduction**, incluant un bref aperçu de l'objectif de la procédure d'octroi de licences et l'adresse pour la correspondance avec le régulateur.
- **Un échéancier**, indiquant les différentes étapes de la procédure d'octroi de licences.
- **Des informations d'ordre général sur le secteur des TIC dans le pays**, y compris sur la structure actuelle du secteur des TIC, les principales parties prenantes, les capacités actuelles du réseau, la politique TIC, la législation TIC ainsi que sur d'autres licences ou autorisations en vigueur.
- **Les droits et obligations du titulaire de licence**, y compris des informations relatives à l'exclusivité, aux obligations de mise en oeuvre des réseaux, à l'échéancier, à la qualité de service, à l'interconnexion, à l'accès aux terrains publics et privés, aux termes de la licence et à l'attribution de fréquences.

- **Des instructions à l'intention des soumissionnaires**, y compris des informations relatives à la procédure de sélection, à l'admissibilité et à la qualification, au contenu et au format de la demande, aux communications et demandes de clarification, aux coûts de la demande et de la soumission, aux modifications des termes de la licence ainsi qu'à d'autres exigences légales et formelles.
- **Un projet de licence**, le cas échéant, qui renforce la certitude et la transparence de la procédure.
- **Des informations** éventuelles concernant les politiques et législations en matière d'investissements, les directives d'interconnexion, une demande de fréquences, les tarifs en vigueur, le plan de numérotage national et la grille tarifaire.

### **Documents de référence**

[South Africa - Invitation to Apply for a Public Switched Telephone Service Licence](#)

[Estonia - Information Document of the Public Tender for Technical Authorisation of 3G Mobile Telephone Network](#)

[Switzerland - Public Notice of Invitation to Tender for GSM Licence](#)

[Nepal - Request for Applications for a Licence to Provide Rural Telecommunications Service \(RTS\) in the Eastern Development Region](#)

[Norway - Invitation to Tender for Licences for the Development and Operation of a Third-Generation Mobile Telecommunications System in Norway](#)

### **Notes pratiques**

[Switzerland - Invitation to Tender for GSM Licences - 2003](#)

[Kenya - Prequalification Notice for a GSM Licensing Process](#)

[Estonia - 3G Tender Information Document - 2004](#)

[Norway - 3G Licensing Document - 2000](#)

[Nepal - Rural Services Licensing - 2003](#)

## **4.5 Appel de demandes**

La procédure d'octroi de licences débute généralement par l'émission d'un avis public d'appel à la concurrence pour l'attribution d'une licence donnée. Cette publication vise notamment à informer les candidats des conditions régissant l'octroi de licences. L'avis en question annonce par conséquent l'intention du régulateur de délivrer une licence et fournit des renseignements détaillés sur la licence et la procédure d'octroi de licences. Il renseigne également sur les possibilités d'accès à des informations complémentaires sur la procédure d'octroi de licences. Auparavant, les avis invitant à soumissionner pour une licence n'étaient envoyés qu'à quelques soumissionnaires sélectionnés au préalable par une banque d'investissement ou un autre conseiller du régulateur. Avec le renforcement de la transparence réglementaire, la plupart des autorités émettent un avis public annonçant la procédure d'octroi de licences, souvent lors d'une phase préliminaire ou de qualification préalable.

### **Contenu**

**4.5.1 Avis public annonçant la procédure d'octroi de licences**

#### **4.5.1 Avis public annonçant la procédure d'octroi de licences**

Un avis public qui annonce la délivrance d'une ou de plusieurs licences individuelles comprend généralement une description succincte des opportunités et de la procédure d'octroi de licences proposée. Les informations qu'il contient sont en principe les suivantes:

- une description des services et des installations pour lesquels l'autorisation doit être délivrée;
- la portée géographique de la licence;
- la procédure concurrentielle utilisée pour l'attribution de la licence;
- les dates clés de la procédure, et notamment le délai de soumission des demandes.

Des avis plus détaillés peuvent contenir des informations sur les critères de préqualification et de sélection, sur les droits de demande et droits de licences et d'autres informations souvent incluses dans le guide de la procédure d'octroi de licences.

Certaines autorités facturent des frais assez importants pour l'achat du guide. Elles doivent dans ce cas fournir suffisamment d'informations dans l'avis public pour permettre aux personnes intéressées de savoir si l'achat du guide en vaut vraiment la peine.

Les avis publics peuvent être émis sous format papier ou électronique (ou les deux). Ils sont habituellement publiés sur le site web du régulateur, dans la presse professionnelle, dans les magazines, dans les journaux et dans les autres médias susceptibles d'être consultés par les membres du secteur.

#### **Documents de référence**

[Kenya - Invitation to Prequalify for the International Tender of a License to Construct and Operate a Nationwide GSM Cellular System](#)

[Singapore - Announcement of 3G Licensing Framework and Auction Rules](#)

[Switzerland - Public Notice of Invitation to Tender for GSM Licence](#)

#### **4.6 Phase de qualification préalable**

Il est parfois souhaitable de limiter le nombre de candidats aux seules parties justifiant des compétences techniques et financières requises pour atteindre les objectifs fixés par le régulateur. La procédure d'octroi de licences inclut dans ce cas une phase de qualification préalable durant laquelle les candidats doivent affirmer ou prouver qu'ils répondent aux critères de qualification préalable pour pouvoir participer à la procédure d'octroi de licences.

Les critères de qualification préalable correspondent souvent à des exigences minimales servant de référence en termes de capacité financière et de compétence technique. Dans certains cas, les candidats doivent justifier d'une expérience dans la fourniture de certains types de services ou dans l'exploitation de réseaux de type et de taille spécifiques. Dans d'autres cas (ventes aux enchères du spectre notamment), les candidats doivent confirmer avoir déjà détenu un type particulier de licence de télécommunication ou TIC. Le fait qu'un candidat soit titulaire d'une licence constitue une preuve de sa capacité financière et de sa compétence technique, puisqu'il lui a fallu satisfaire à de tels critères pour obtenir la licence en question. Cette approche a par exemple été utilisée en 2007 lors de la vente aux enchères de bandes de fréquences de 800 MHz au Nigéria et de 10,5 GHz à Singapour.

La législation ou la réglementation impose parfois au régulateur d'inclure une phase de qualification préalable dans la procédure concurrentielle d'octroi de licences. En Arabie saoudite, par exemple, le règlement sur les télécommunications stipule que la Communications Information and Technology Commission (CITC) doit inclure une phase de qualification préalable dans toute vente aux enchères ou procédure d'évaluation comparative. La capacité financière et la compétence technique sont, selon le règlement, les deux critères de qualification préalable auxquels les candidats doivent satisfaire pour participer à la procédure concurrentielle d'octroi de licences. La CITC peut décider de la forme et du contenu des mesures à adopter pour déterminer si un candidat répond ou non aux deux critères de qualification préalable.

## **Contenu**

4.6.1 [Nécessité d'inclure une phase de qualification préalable](#)

4.6.2 [Critères de qualification préalable](#)

## **Documents de référence**

[Kenya - Invitation to Prequalify for the International Tender of a License to Construct and Operate a Nationwide GSM Cellular System](#)

[Kenya - Invitation to Pre-qualify for the International Tender for a Second National Operator \(SNO\)](#)

[Jordan - Pre-qualification Requirements for the Application for a Licence to Build, Own and Operate a Public Mobile Telecommunications Network and to Provide Public Mobile Telecommunications Services](#)

[Saudi Arabia - Cellular Mobile Licensing RFPQ Questions and Answers](#)

[Saudi Arabia - Request for Pre-Qualification of Candidates to Participate in the Licensing Process of Data Transmission Services in the Kingdom of Saudi Arabia](#)

[Saudi Arabia - Request for Pre-Qualification of Candidates in the Licensing Process of Cellular Mobile Services in the Kingdom of Saudi Arabia](#)

[Saudi Arabia - RFPQ Questions and Answers](#)

[Saudi Arabia - RFPQ Questions and Answers \(data services\)](#)

## **Notes pratiques**

[Kenya - Prequalification Notice for a GSM Licensing Process](#)

[Kenya - Prequalification Notice for a SNO Licences - 2003](#)

[Jordan - Pre-qualification Notice for 3rd Mobile Licence - 2003](#)

[Saudi Arabia - Pre-qualification for Cellular Mobile Services Licensing](#)

[Saudi Arabia - Pre-Qualification for Data Services Licensing](#)

[Licensing Pre-Qualification Criteria](#)

### **4.6.1 Nécessité d'inclure une phase de qualification préalable**

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur l'éventuelle nécessité d'inclure une phase de qualification préalable dans la procédure d'octroi de licences.

Comme mentionné au paragraphe 4.6, les régulateurs sont parfois obligés d'inclure une phase de qualification préalable dans toute procédure concurrentielle d'octroi de licences, en vertu des dispositions applicables de la législation ou de la réglementation. Ainsi, le régulateur saoudien doit prévoir une phase de qualification préalable pour chaque vente aux enchères ou procédure

d'évaluation comparative. Dans de nombreux autres cas, toutefois, les régulateurs n'ont pas pour obligation de prévoir une telle phase. Ils doivent dès lors déterminer s'il y a lieu d'inclure ou non une étape de qualification préalable dans la procédure concurrentielle d'octroi de licences. La décision tient généralement compte d'un certain nombre de facteurs.

La nature du marché TIC et les conditions de l'octroi de licences sont deux éléments permettant de déterminer s'il y a lieu de prévoir une phase de qualification préalable. Le niveau de concurrence sur le marché d'émission de la licence est un autre facteur à prendre en considération.

Dans le cas de licences individuelles assorties de droits de monopole ou d'autres droits exclusifs, par exemple, il est impératif de s'assurer que l'opérateur titulaire d'une licence est techniquement et financièrement apte à remplir les obligations contenues dans la licence en matière de déploiement du réseau, de couverture et de qualité de service. La procédure qui consiste à faire assurer le respect des modalités et conditions de la licence ou à annuler la licence pour en administrer une nouvelle, en cas de manquement aux obligations, est à la fois longue, onéreuse et déstabilisante pour les consommateurs.

Sur un marché fortement concurrentiel, les consommateurs sont libres de quitter un fournisseur de services qui ne remplirait pas ses obligations. Il est donc moins important, dans ce cas de figure, d'instaurer une phase de qualification préalable pour établir la viabilité financière et la compétence technique.

Un minimum de compétences est néanmoins requis, y compris sur des marchés moins concurrentiels tels que celui des services mobiles cellulaires. Ce niveau d'exigence garantit l'affectation des fréquences utiles et autres ressources rares aux candidats financièrement et techniquement aptes à fournir le service demandé.

Le type de mécanisme de sélection utilisé pour l'attribution de la licence a également son importance. Les procédures d'évaluation comparative sont souvent structurées de manière à inclure un examen des capacités financières et techniques des candidats. La sélection dans le cadre de l'adjudication, en revanche, ne tient pas compte bien souvent de ce type de considérations. Les phases de qualification préalable se justifient par conséquent davantage pour les ventes aux enchères que pour les évaluations comparatives.

La présence d'une phase de qualification préalable peut éventuellement allonger la procédure d'octroi de licences et retarder l'émission de la licence. Une solution pour remédier à cet inconvénient consiste à adopter des critères relativement aisés à appliquer et laissant peu de place à la subjectivité.

Dans tous les cas, le régulateur gagne du temps en imposant une qualification préalable des candidats, puisqu'il a moins de demandes à examiner au cours de la procédure. La réception de demandes en provenance d'un grand nombre de candidats clairement non qualifiés ne fait pas avancer la procédure de sélection. Au contraire, elle complique la tâche du régulateur qui doit consacrer du temps et de l'argent à l'examen de ces demandes. Il est souvent préférable d'exclure dès le début de la procédure les candidats non susceptibles d'obtenir une licence. La phase de qualification préalable a beau allonger la procédure d'octroi de licences, elle permet néanmoins de gagner du temps au moment de la sélection.

Les régulateurs préfèrent parfois imposer des redevances de demande importantes à la place ou en plus d'une phase officielle de qualification préalable, ce qui a pour effet de décourager les soumissionnaires frivoles. Ces redevances peuvent être perçues au titre de la soumission d'une demande ou facturées pour l'achat du guide sur la procédure d'octroi de licences.

Vu qu'elle vise à limiter l'étendue des participants, la phase de qualification préalable intervient au début de la procédure concurrentielle. Il convient donc de communiquer suffisamment tôt aux candidats potentiels qu'ils devront passer par une phase de qualification préalable avant d'être sélectionnés pour participer à l'octroi de licences.

L'avis public invitant à participer à la procédure d'octroi de licences fait souvent référence aux exigences requises en matière de qualification préalable. Le guide de la procédure peut également contenir des informations sur le thème. Certains régulateurs, toutefois, préparent un document séparé dédié exclusivement à la phase de qualification préalable. Les candidats qui se qualifient avec succès reçoivent le guide de la procédure d'octroi de licences qui décrit notamment la procédure de sélection.

#### **4.6.2 Critères de qualification préalable**

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur la procédure de qualification préalable imposée aux candidats pour l'attribution des licences individuelles.

Les candidats doivent répondre à un minimum de critères de qualification préalable pour pouvoir participer à la procédure d'attribution. De manière générale, les critères de qualification préalable visent à assurer que les candidats disposent de l'expérience ainsi que des ressources financières et techniques leur permettant de fournir avec succès le service ayant fait l'objet d'une autorisation. Afin de renforcer la transparence et la certitude dans la procédure d'octroi de licences, il est conseillé d'utiliser des critères objectifs plutôt que d'apprécier la viabilité financière et la compétence technique sur une base subjective.

Un critère objectif souvent utilisé consiste à demander aux candidats d'apporter la preuve qu'ils ont (eux-mêmes ou une entité affiliée) déjà exploité un réseau d'une taille déterminée. Par exemple, ils peuvent devoir prouver avoir géré un réseau de téléphonie mobile cellulaire de 100 000 abonnés pour se préqualifier en vue de l'obtention d'une licence de téléphonie mobile cellulaire. Un tel critère offre la garantie de l'expérience sur une base objective, mais exclut les nouveaux arrivants sur le marché financièrement aptes à participer. Cette démarche peut être contre-productive, dans la mesure où les nouveaux entrants qui bénéficient d'un financement adéquat "achètent" généralement une expérience significative en matière d'exploitation de services cellulaires en embauchant quelques-uns des milliers d'ingénieurs et de commerciaux actifs dans le secteur.

Dans certains cas, tels que les procédures d'octroi de licences pour l'attribution des fréquences, les critères de qualification préalable exigent que les candidats soient d'ores et déjà titulaires d'un type particulier de licence de télécommunication ou TIC. Il est ainsi possible d'estimer la capacité financière et la compétence technique à l'aune de la licence préexistante, puisque le candidat a dû satisfaire à des critères similaires pour obtenir sa première licence. Le fait qu'un candidat détienne une licence particulière constitue donc une preuve de son aptitude à répondre aux exigences requises en ce qui concerne la capacité financière et la compétence technique. Le Nigéria a utilisé cette méthode en 2007 lors de la vente aux enchères de bandes de fréquences de 800 MHz. L'un des critères de présélection utilisé imposait la détention d'une licence nationale d'exploitation de réseau ou d'une licence pour les services d'accès unifié (UAS). Pour acquérir l'une ou l'autre de ces licences, les candidats devaient satisfaire à un certain nombre de critères concernant la capacité financière, l'expérience opérationnelle et l'expertise technique. L'Encadré 1 décrit les critères de qualification préalable utilisés dans le cadre des enchères des fréquences du spectre.

Singapour a fait sienne cette démarche en 2007 à l'occasion des enchères de bandes de fréquences de 10,5 GHz. Seuls les détenteurs de licences d'opérateurs exploitant leurs équipements (FBO), les forces armées ainsi que les forces de la police et de la défense civile de Singapour étaient habilités à participer aux enchères. Pour obtenir une licence FBO à Singapour, les candidats devaient, entre

autres, fournir la preuve de leur capacité financière et de leur solidité, de leur capacité technique en termes de planification et de l'intégrité technique de leurs plans. Les titulaires de licences FBO ont donc déjà été soumis à une évaluation de leurs capacités financières et de leurs compétences techniques avant de participer aux enchères des fréquences de 10,5 GHz.

**Encadré 1: Critères de qualification préalable utilisés dans le cadre des enchères pour les fréquences de 800 MHz en 2007 au Nigéria**

Pour pouvoir participer aux enchères, les candidats devaient démontrer qu'ils répondaient aux critères de qualification préalable énumérés ci-dessous.

Le candidat:

- doit être une société exerçant ses activités au Nigéria;
- doit détenir une licence nationale d'exploitation de réseau valide ou une licence d'accès unifié (UAS);
- ne doit pas avoir un spectre cumulé supérieur ou égal à 5 MHz, que ce soit sur une bande ou une combinaison de bandes de fréquences, excepté pour les fréquences micro-ondes point à point;
- ne doit pas avoir d'obligations, y compris des obligations liées à l'administration, à la licence et aux droits d'exploitation perçus par la Nigerian Communications Commission ni de dettes d'interconnexion, à l'échéance fixée pour la soumission des demandes;
- ne doit pas entretenir une relation avec un autre candidat, sachant que l'on parle de relation dès qu'un candidat détient directement ou indirectement une participation de 10% au moins auprès d'un autre candidat;
- doit verser le dépôt de l'offre (40 millions de nairas) sur un compte spécifié.

Il a été demandé aux candidats de confirmer qu'ils satisfaisaient bien à l'ensemble de ces critères au moyen des modèles fournis dans l'aide-mémoire relatif à la vente aux enchères. Les demandes devaient être accompagnées d'une preuve attestant du versement du dépôt de l'offre sur le compte spécifié et du décaissement des fonds. L'aide-mémoire stipulait clairement que les garanties bancaires n'étaient pas des substituts acceptables.

*Source: Nigerian Communications Commission, Information Memorandum: 800 MHz Spectrum Auction.*

Certains pays imposent des règles visant à restreindre les participations étrangères en fixant un niveau minimum de participation locale pour les fournisseurs de services ayant obtenu une autorisation. Ces restrictions sont généralement contraires à l'esprit, si ce n'est au texte, des accords commerciaux internationaux, y compris de l'AGCS. Certains signataires de l'OMC, toutefois, ont prévu des exceptions leur permettant de continuer d'appliquer des restrictions sur les participations étrangères. Avec le temps, ces restrictions devraient être supprimées dans la majorité des pays. D'ici là, elles doivent être stipulées dans tout critère de qualification préalable.

### **Thèmes apparentés**

[Critères de qualification et critères de sélection](#)

### **Documents de référence**

[Saudi Arabia - Request for Pre-qualification of Candidates to Participate in the Licensing Process of Data Telecommunications Services](#)

[Kenya - Invitation to Prequalify for the International Tender of a License to Construct and Operate a Nationwide GSM Cellular System](#)

[Kenya - Invitation to Pre-qualify for the International Tender for a Second National Operator \(SNO\)](#)

[Jordan - Pre-qualification Requirements for the Application for a Licence to Build, Own and Operate a Public Mobile Telecommunications Network and to Provide Public Mobile Telecommunications Services](#)

[Saudi Arabia - Telecommunications Bylaw](#)

[Saudi Arabia - Request for Pre-Qualification of Candidates in the Licensing Process of Cellular Mobile Services in the Kingdom of Saudi Arabia](#)

#### **4.7 Critères de qualification et critères de sélection**

Il importe de faire la distinction entre les critères pour la qualification d'un candidat en vue de sa participation à la phase de sélection de la procédure d'octroi de licences et les critères pour la sélection du titulaire parmi les candidats ayant passé avec succès la phase de qualification.

Les critères de qualification servent à déterminer quelles sont les parties qui auront le droit d'aller en phase de sélection, tandis que les critères de sélection sont utilisés pour choisir le candidat qui obtiendra la ou les licences.

Dans le cadre d'une autorisation générale, seuls les critères de qualification importent, car il n'y a pas de sélection concurrentielle. Dans le cadre d'une licence individuelle avec procédure de sélection, on tiendra compte et des critères de qualification et des critères de sélection. Il est généralement conseillé de conduire une procédure d'octroi de licences en deux phases: une première phase de qualification (les phases de qualification préalable et de qualification sont parfois regroupées en une seule phase, à des fins de simplification de la procédure), et une seconde phase à laquelle ne participent que les candidats ayant passé avec succès la phase de qualification, à savoir la phase de sélection du titulaire.

#### **Contenu**

##### **4.7.1 Phase de qualification**

#### **Documents de référence**

[Estonia - Information Document of the Public Tender for Technical Authorisation of 3G Mobile Telephone Network](#)

[Switzerland - Public Notice of Invitation to Tender for GSM Licence](#)

[Nepal - Request for Applications for a Licence to Provide Rural Telecommunications Service \(RTS\) in the Eastern Development Region](#)

#### **Notes pratiques**

[Licensing Qualification Criteria](#)

[Licensing Selection Criteria](#)

[Licensing Qualification Criteria: Selected Country Examples](#)

##### **4.7.1 Phase de qualification**

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur la procédure de qualification imposée aux candidats pour l'attribution des licences individuelles.

Lors de certaines procédures d'octroi de licences, les phases de qualification et de sélection sont traitées séparément, selon la méthode dite "de deux enveloppes". Lors de la phase de qualification, une première enveloppe est ouverte, et les demandes des candidats sont examinées afin de déterminer quels sont les participants techniquement et financièrement aptes, entre autres, à aller en phase de sélection.

Les enveloppes des candidats non qualifiés sont souvent retournées non ouvertes. Une explication est parfois fournie pour préciser quels sont les critères de qualification qui n'ont pas été remplis par le candidat. Cette explication respecte donc l'un des principes énoncés dans le *Document de référence de l'OMC*, selon lequel les raisons motivant le refus d'octroi d'une licence doivent être portées à la connaissance du candidat, à sa demande.

Si les phases de qualification et de sélection sont réalisées séparément, une deuxième enveloppe contient des informations sur les critères de sélection. Le critère de sélection objectif le plus courant est le montant financier de l'offre. Il peut se fonder sur l'offre la plus disante, par exemple pour une licence 3G, ou sur l'offre la moins disante, par exemple dans le cas d'enchères à subvention minimale. Ces enchères sont traitées dans le Module 4 (Accès universel). Les critères de sélection sont examinés ci-après.

Il arrive également que les phases de qualification et de sélection soient réalisées concomitamment, par exemple dans le cadre de l'évaluation comparative.

Les critères de qualification doivent être publiés avant le démarrage de la phase de qualification, ce qui est conforme aux dispositions du *Document de référence de l'OMC sur les principes de la réglementation* selon lequel "tous les critères en matière de licences" doivent être rendus publics.

Afin d'optimiser la transparence de la procédure, la direction doit stipuler comment les candidats doivent fournir la preuve qu'ils répondent aux critères de qualification en ce qui concerne la compétence technique ou l'appui financier. Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'un des principaux éléments de preuve consiste en une expérience préalable dans l'exploitation d'un réseau comptant un certain nombre d'abonnés.

L'adoption de critères très spécifiques et le choix du type de preuve suffisant à démontrer que les critères ont été remplis peuvent avoir des répercussions négatives. La procédure s'en trouve rigidifiée et le régulateur dispose d'une moindre marge de manoeuvre pour faire face aux situations nouvelles ainsi qu'aux qualifications non prévues mais néanmoins utiles. Une certaine prudence réglementaire est donc de mise à l'égard de la procédure.

La transparence est assurée lors de la phase de qualification via une communication claire sur la manière dont seront évaluées les demandes. Il est notamment conseillé d'informer les candidats en compétition de la nécessité de respecter ou non un minimum de critères de qualification préalable pour passer en phase de sélection. Des régulateurs ont été critiqués dans certains pays pour avoir fixé des critères de qualification et rejeté par la suite des candidats qualifiés par ailleurs sous prétexte qu'ils étaient moins qualifiés que d'autres.

Afin de renforcer la certitude et la transparence de la procédure d'octroi de licences, les régulateurs fixent la date de la qualification des candidats pour la phase de sélection. Cette date et d'autres dates clés de la procédure de qualification sont généralement indiquées dans l'échéancier qui figure dans la documentation sur la procédure fournie aux candidats.

### **Documents de référence**

[Estonia - Information Document of the Public Tender for Technical Authorisation of 3G Mobile Telephone Network](#)

[Switzerland - Public Invitation to Tender for Radio Licences for the Provision of Telecommunications Services Based on the GSM Standard](#)

[Nepal - Request for Applications for a Licence to Provide Rural Telecommunications Service \(RTS\) in the Eastern Development Region](#)

## **Notes pratiques**

[Licensing Qualification Criteria](#)

[Licensing Qualification Criteria: Selected Country Examples](#)

### **4.8 Phase de sélection**

La phase de sélection est au coeur de la procédure d'octroi de licences. Elle consiste en une mise en concurrence des candidats à l'obtention de la licence et en la sélection du candidat qui obtiendra ladite licence. On distingue deux principaux types de procédures de sélection concurrentielles: l'évaluation comparative (ou "concours de beauté") et les ventes aux enchères. D'autres approches incluent les assignations aléatoires et diverses méthodes hybrides associant des éléments de la qualification préalable, de l'évaluation comparative et des enchères ou assignations aléatoires. Le guide sur la procédure d'octroi de licences doit normalement fournir des informations sur le mécanisme de sélection à utiliser dans le cadre de l'octroi de licences, ainsi que sur les critères de sélection et sur la démarche à adopter.

#### **Contenu**

[4.8.1 Procédures de sélection concurrentielles](#)

[4.8.2 Critères de sélection](#)

[4.8.3 Procédure de sélection](#)

[4.8.4 Choix des procédures et des critères de sélection](#)

#### **Documents de référence**

[India - Rural Services Licensing Document](#)

[South Africa - Invitation to Apply for a Public Switched Telephone Service Licence](#)

## **Notes pratiques**

[Switzerland - Invitation to Tender for GSM Licences - 2003](#)

[Estonia - 3G Tender Information Document - 2004](#)

[Norway - 3G Licensing Document - 2000](#)

[Nepal - Rural Services Licensing - 2003](#)

[Licensing Selection Criteria Selection Mechanisms in Comparative Perspective](#)

### **4.8.1 Procédures de sélection concurrentielles**

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur la procédure de sélection imposée aux candidats pour l'attribution des licences individuelles.

Il existe deux principales méthodes de sélection concurrentielle:

- les évaluations comparatives; et
- les ventes aux enchères.

On recense également diverses approches hybrides associant des éléments empruntés à ces deux méthodes. Les assignations aléatoires, l'approche "premier arrivé, premier servi" et les sélections basées sur les meilleures performances enregistrées dans le cadre des précédentes licences sont d'autres approches moins courantes.

***Evaluation comparative*** – Dans le cadre de l'évaluation comparative (ou "concours de beauté"), la licence est attribuée après une évaluation des demandes sur le fond. Chaque demande est examinée sur la base d'une liste de critères de sélection prédéfinie ou sur la base de l'aptitude du candidat à répondre à certaines exigences plus générales. Cette méthode permet aux régulateurs d'attribuer la licence au fournisseur de services qui est le mieux placé pour répondre aux objectifs spécifiques de la procédure d'octroi de licences.

Si plusieurs licences sont délivrées en même temps, le candidat qui a le plus grand nombre de points est déclaré gagnant et peut choisir la licence qu'il souhaite. Le candidat suivant avec le plus grand nombre de points peut ensuite choisir à son tour, et ainsi de suite. Cette méthode a été utilisée en 2007, en Islande, dans le cadre de la vente aux enchères de fréquences GSM où deux licences ont été délivrées à l'issue d'un concours de beauté.

Il existe plusieurs méthodes d'évaluation comparative. Dans certains cas, les licences sont attribuées aux candidats qui doivent en principe faire le meilleur usage des ressources limitées pour répondre aux besoins du public. En 2007, lors de la vente aux enchères des fréquences GSM en Islande, l'évaluation consistait par exemple à définir quels étaient les candidats aptes à déployer des réseaux et services au plus grand nombre de personnes possible dans un laps de temps très court. Dans d'autres cas, l'évaluation se fonde sur des critères relatifs à la compétence technique, à l'expérience et à la rentabilité. Certaines comparaisons reposent sur des critères quantitatifs, tels que le nombre d'années d'expérience opérationnelle, et d'autres sur des critères plus qualitatifs (et donc subjectifs), tels que la qualité de la gestion.

Les critères de sélection spécifiques doivent être clairement mentionnés dans le guide sur la procédure d'octroi de licences. Il est aussi utile de préalablement définir et de publier la pondération conférée à chacun des critères. Ces éléments tendent à renforcer la transparence de la procédure et permettent aux candidats de préparer des demandes plus ciblées en vue de garantir une sélection des meilleures qualifications par le régulateur pour l'attribution de la licence.

***Ventes aux enchères*** – Alors que l'évaluation comparative implique la sélection d'un candidat sur le fond, la méthode des enchères ne consiste pas (ou pas seulement) à effectuer une analyse qualitative des capacités des candidats. Elle repose sur un critère d'évaluation unique, à savoir le montant offert par les requérants.

On distingue plusieurs types d'enchères. Plus couramment, la licence est attribuée au requérant qui lui attribue la valeur la plus élevée. Dans le cas des enchères à subvention minimale, telles que décrites dans le Module 4 (Accès universel), une sélection est réalisée sur la base de la plus basse subvention pour fournir un service non économique. Les services autorisés par le biais d'une enchère à subvention minimale sont généralement subventionnés dans le cadre d'un programme d'accès universel d'un pays. Avec les enchères à subvention minimale, les requérants proposent les subventions dont ils auront besoin pour fournir les services autorisés. Celui qui demande la subvention la plus basse obtient la licence ainsi que le droit au subventionnement proposé. Ce système d'enchères a été utilisé avec succès à de nombreuses reprises pour autoriser des services de télécommunication ruraux faisant l'objet de subventions en Amérique latine et, plus récemment, dans d'autres pays. Le régulateur népalais a ainsi fait appel à ce mécanisme pour délivrer une licence pour les services de télécommunication en zones rurales dans son pays.

Les enchères peuvent également prendre pour base tout autre indicateur quantitatif financier ou faisant appel à des considérations financières. Il peut s'agir du tarif consommateur le plus bas, du niveau optimal de qualité de service ou du niveau de service le plus élevé dans les zones à rentabilité moindre.

Dans bon nombre de ventes aux enchères, les soumissionnaires sont préalablement qualifiés ou qualifiés sur la base de critères similaires à ceux utilisés dans les procédures d'évaluation comparative. Par conséquent, seuls peuvent participer à ces enchères les soumissionnaires qui disposent de capacités financières et de compétences techniques.

Si certaines enchères n'impliquent qu'un seul appel d'offres, la majorité d'entre elles incluent plusieurs appels d'offres. Des règles régissent habituellement les moyens d'éviter la disqualification pour le soumissionnaire, la majoration minimale des offres, le prix de début de série, la durée de chaque série, etc. La plupart du temps, tous les soumissionnaires participent à la vente aux enchères jusqu'à ce qu'un gagnant ait été sélectionné ou jusqu'à ce qu'ils soient disqualifiés. Parfois, l'enchère elle-même comporte deux étapes. Dans une première étape, tous les soumissionnaires participent et doivent fournir une offre scellée. Seul un petit nombre de soumissionnaires, toutefois, est ensuite admis à prendre part à la seconde étape. Le gagnant sera sélectionné à l'issue d'une ou de plusieurs séries d'appels d'offres. Cette approche a été utilisée en 2007 lors de la vente aux enchères des fréquences de 800 MHz au Nigéria. Il a été demandé à l'ensemble des soumissionnaires de soumettre une offre scellée pendant la première série d'appels d'offres, et seuls les deux soumissionnaires ayant présenté les meilleures offres ont participé à la deuxième série d'appels d'offres. Le gagnant de l'enchère a été déterminé au cours de la deuxième série.

Les régulateurs ont souvent eu recours aux enchères pour délivrer des licences de spectre. Une analyse des différents types d'enchères pour les licences de spectre sera incluse dans le module du présent kit d'aide concernant la gestion du spectre.

**Méthodes hybrides** – Les deux grandes méthodes de sélection donnent lieu à de nombreuses variations. Une méthode hybride peut, par exemple, associer des éléments de l'évaluation comparative et des enchères. Ainsi, les requérants peuvent être notés selon un certain nombre de critères qualitatifs et liés au marché, tels que le montant de leur offre pour la licence, la sécurité financière, la compétence technique et l'expérience opérationnelle. C'est dans ce cas le candidat qui totalise le score combiné le plus élevé qui obtient la licence.

### **Thèmes apparentes**

[Procédure de sélection](#)

[Phase de qualification préalable](#)

[Choix des procédures et des critères de sélection](#)

### **Documents de référence**

[Bahrain - Invitation to Apply for a Licence for the Second Mobile Telecommunications Licence and Frequency Licence](#)

[Switzerland - Public Invitation to Tender for Radio Licences for the Provision of Telecommunications Services Based on the GSM Standard](#)

[Nepal - Request for Applications for a Licence to Provide Rural Telecommunications Service \(RTS\) in the Eastern Development Region](#)

### **Notes pratiques**

[Nepal - Rural Services Licensing- 2003](#)

[Selection Mechanisms in Comparative Perspective](#)

#### **4.8.2 Critères de sélection**

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur les critères de sélection utilisés dans la procédure de sélection imposée aux candidats pour l'attribution des licences individuelles.

Les critères de sélection servent à déterminer lequel des candidats qualifiés obtiendra la licence à l'issue de la procédure d'octroi de licences. Une large gamme de critères peut ainsi être utilisée. Le choix des critères dépend des objectifs de la procédure.

Par exemple, si l'un des principaux objectifs consiste à délivrer à un opérateur compétent une autorisation pour fournir des services aux utilisateurs sur une base à long terme, les critères permettant d'apprécier la compétence technique, les capacités opérationnelles et la viabilité financière joueront un rôle important. Si l'objectif premier est plutôt de collecter des fonds pour le compte du trésor public, le critère retenu sera celui du prix. Dans l'un ou l'autre des cas, les requérants doivent normalement avoir été soumis à une phase de qualification préalable garantissant ainsi un niveau minimum d'aptitude pour mettre en oeuvre le service.

Les critères de sélection peuvent être quantitatifs ou qualitatifs. La procédure d'évaluation comparative peut se fonder sur l'un ou l'autre de ces types de critères ou sur les deux à la fois. Les critères utilisés dans la procédure d'octroi de licences dépendent des objectifs de la procédure ainsi que des avantages et des inconvénients liés à chaque type de critères en fonction de la licence concernée et des exigences du marché TIC.

Les régulateurs peuvent attribuer une pondération différente aux différents critères de sélection. Les informations en la matière seront dans ce cas communiquées afin de renforcer la transparence de la procédure d'octroi de licences.

#### **Thèmes apparentés**

[Procédure de sélection](#)

#### **Documents de référence**

[Bahrain - Invitation to Apply for a Licence for the Second Mobile Telecommunications Licence and Frequency Licence](#)

[Estonia - Information Document of the Public Tender for Technical Authorisation of 3G Mobile Telephone Network](#)

[Switzerland - Public Invitation to Tender for Radio Licences for the Provision of Telecommunications Services Based on the GSM Standard](#)

[Nepal - Request for Applications for a Licence to Provide Rural Telecommunications Service \(RTS\) in the Eastern Development Region](#)

#### **Notes pratiques**

[Licensing Selection Criteria](#)

#### **4.8.3 Procédure de sélection**

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur la procédure de sélection imposée aux candidats pour l'attribution des licences individuelles.

Il importe d'établir un niveau optimal de transparence et de certitude lors de la procédure de sélection pour renforcer la confiance dans la procédure d'octroi de licences. Les régulateurs disposent de plusieurs moyens pour accroître la transparence et la certitude.

Le guide de la procédure d'octroi de licences décrit le mécanisme de sélection utilisé pour assurer la transparence et la certitude. Il précise également les critères de sélection et la pondération donnée à chacun de ces critères. Le guide inclut par ailleurs une gamme cohérente et complète de processus impliqués dans le cadre de la procédure de sélection. Il mentionne toutes les étapes de la procédure de même que toute opération requise par les participants à chaque étape de la procédure.

Le guide sur la procédure d'octroi de licences aborde également les cas spécifiques les plus fréquents. Il spécifie, par exemple, les mesures à prendre en cas de score ex æquo au cours de la procédure de sélection. Il est certain que tous les cas ne peuvent être abordés. Si la procédure de sélection prend un tournant inattendu, la transparence et la certitude pourront être assurées via une consultation ouverte avec les participants sur les événements inattendus et une communication claire sur les actions proposées.

Les principales étapes de la procédure de sélection doivent être clairement identifiées. Celles-ci comprennent: en cas de phase de qualification, l'avis de la décision de qualification des candidats autorisés à passer en phase de sélection; le délai de soumission des questions sur la procédure d'octroi de licences; la date à laquelle seront émises les questions du régulateur visant à clarifier les demandes présentées; le délai de réponse aux questions de clarification; la date à laquelle le nom du candidat sélectionné sera communiqué; le délai de confirmation d'acceptation de la licence par le candidat retenu; et la date d'émission de la licence. Une note pratique indiquée ci-après présente une analyse comparative des différentes étapes de la procédure de sélection.

Un autre moyen de renforcer la transparence et la certitude consiste à communiquer aux candidats la liste des documents à fournir pour l'examen dans le cadre de la procédure de sélection ainsi que la forme acceptable dans laquelle ces documents doivent être présentés. Il peut être utile de leur fournir un "inventaire de conformité" mentionnant tous les documents requis, à l'aide de renvois vers les parties concernées du guide sur la procédure d'octroi de licences. Le régulateur peut demander à ce que le requérant fournisse cette liste lors de sa demande, avec indication de l'endroit où trouver les documents requis.

La procédure de sélection se termine par l'attribution de la licence. Il est conseillé de préciser où et quand l'attribution de la licence sera annoncée, tout comme il est conseillé de demander au candidat sélectionné de confirmer par écrit l'acceptation de la licence dans un délai donné. Si ce dernier doit satisfaire à certaines conditions avant que la licence ne soit octroyée (par exemple, paiement des droits de licence), ces conditions seront clairement stipulées.

### **Thèmes apparentés**

[Echéancier de la procédure d'octroi de licences](#)

[Choix des procédures et des critères de sélection](#)

### **Documents de référence**

[Bahrain - Invitation to Apply for a Licence for the Second Mobile Telecommunications Licence and Frequency Licence](#)

[Estonia - Information Document of the Public Tender for Technical Authorisation of 3G Mobile Telephone Network](#)

[Switzerland - Public Invitation to Tender for Radio Licences for the Provision of Telecommunications Services Based on the GSM Standard](#)

[Nepal - Request for Applications for a Licence to Provide Rural Telecommunications Service \(RTS\) in the Eastern Development Region](#)

## **Notes pratiques**

### [Licensing Selection Criteria](#)

### [Selection Mechanisms in Comparative Perspective](#)

#### **4.8.4 Choix des procédures et des critères de sélection**

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur les procédures et les critères de sélection utilisés dans la procédure de sélection imposée aux candidats pour l'attribution des licences individuelles.

Le choix des procédures et des critères de sélection est parfois difficile. Il convient de respecter certains facteurs, tels que les conditions du marché local, les objectifs en matière de politique, la conformité aux règles de l'OMC ou à d'autres impératifs de transparence, le cadre législatif sous-jacent, la nature de la licence octroyée, la capacité du régulateur et le délai d'octroi de la licence.

Plusieurs remarques peuvent être faites quant au choix des procédures et des critères de sélection. Pour commencer, les requérants tendent à mobiliser les ressources financières et autres sur les éléments de leur demande qui serviront de base à la décision de sélection. Le choix des critères équivaut à un jeu à somme nulle. Chaque requérant dispose d'un certain montant de liquidités et d'autres ressources à allouer au service en question. Toutes choses égales par ailleurs, les ressources affectées à un critère de sélection (droits de licence les plus élevés, stratégie agressive de déploiement du réseau, etc.) ne sont plus disponibles pour financer les autres aspects de l'exploitation non liés aux critères de sélection (prix bas, introduction de réseaux ou de services élargis, etc.).

Ensuite, l'utilisation de critères de sélection quantitatifs seuls permet d'accroître la transparence. Une procédure d'évaluation comparative fondée sur les critères subjectifs ou qualitatifs sera moins transparente. Il en va de même des critères multiples difficilement comparables. Le manque de transparence entame la crédibilité de la procédure et du régulateur et ouvre, qui plus est, la porte aux allégations de partis pris, à la corruption et à l'incompétence. Il a souvent été dit qu'il suffisait d'appliquer un critère financier ou un autre critère quantitatif pour optimiser la transparence. On peut pour cela utiliser une formule qui, le cas échéant, combine plusieurs critères de sélection en un facteur numérique unique.

D'un autre côté, l'utilisation de critères quantitatifs pour l'adjudication publique peut, en fonction des conditions du marché, donner lieu à des enchères excessivement élevées. On cite souvent, à titre d'exemple, les enchères démesurées portées lors de la vente aux enchères des licences 3G au Royaume-Uni, en Allemagne et dans d'autres pays d'Europe occidentale autour de l'an 2000. Ces enchères sont décrites dans le Module 5 (Gestion du spectre des fréquences radioélectriques).

Le fait qu'un seul critère financier puisse suffire ne veut pas dire que les autres aspects du service ou objectifs en matière d'octroi de licences ne servent à rien. Les éléments ou objectifs non utilisés comme critère de sélection peuvent être inclus dans la procédure de qualification ou incorporés dans les conditions de licence. Ainsi, les obligations en termes de couverture de réseau, de mise en oeuvre et de service universel peuvent être introduites dans les conditions de licence à respecter par les candidats sélectionnés. Tous les candidats doivent tenir compte de ces exigences minimales dans le calcul de leur offre.

## **Notes pratiques**

### [Licensing Selection Criteria](#)

### [Selection Mechanisms in Comparative Perspective](#)

## **5 Redevances**

Les régimes d'autorisation dans le monde donnent un aperçu des différentes redevances imposées aux titulaires de licences. La présente section passe en revue les types de redevances qui existent et montre quelles sont les grandes tendances et pratiques en ce qui concerne la fixation de ces droits.

### **Contenu**

#### [5.1 Redevances d'autorisation et autres droits](#)

##### **5.1 Redevances d'autorisation et autres droits**

Il existe différents types de redevances d'autorisation dans le secteur des TIC. Différencier ces types de redevances et identifier clairement ceux qui s'appliquent dans tel ou tel cas permet d'accroître la concurrence. Les principaux types de redevances d'autorisation comprennent:

- les redevances administratives, sur la base du recouvrement des coûts pour les régulateurs (redevances périodiques le plus souvent);
- les redevances de gestion du spectre fondées sur les coûts (redevances uniques ou périodiques);
- les redevances administratives ou redevances de spectre discrétionnaires (non fondées sur les coûts), établies sur une base unique ou périodique (par exemple, annuellement);
- les royalties ou offres les plus disantes versées au gouvernement ou à une autorité de réglementation pour une autorisation, indépendamment des coûts administratifs liés à la réglementation (redevances unique ou périodiques/récurrentes);
- d'autres droits spéciaux liés aux redevances d'autorisation, tels que les taxes pour déficit d'accès, les redevances pour le service universel, les taxes appliquées au secteur, etc. (redevances périodiques/récurrentes). Ces redevances sont à traiter séparément des redevances d'autorisation.

### **Contenu**

#### [5.1.1 Plus d'informations sur les redevances d'autorisation](#)

##### **Documents de référence**

[Canada - Telecommunications Fees Regulations, 1995](#)

[Malawi - Application Fees](#)

[Tanzania - Schedule of Licence Categories and Fees](#)

##### **Notes pratiques**

[Canada - Licence Fees Regulations](#)

[One-time Fees and Recurring Fees](#)

[Trends in One-time Initial Authorization Fees](#)

[Trends in Recurring Authorization Fees](#)

[One-Time Initial Authorization Fees in Selected Countries, 2007](#)

##### **5.1.1 Plus d'informations sur les redevances d'autorisation**

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur les redevances d'autorisation mentionnées ci-avant.

Dans le secteur des TIC, le terme "redevance de licence" (ou "redevance d'utilisation") recouvre plusieurs acceptations. Il peut désigner un ou plusieurs des éléments suivants:

- les redevances administratives qui viennent contrebalancer les coûts engagés par le régulateur dans le cadre de la réglementation; il s'agit d'une pratique très courante souvent considérée comme la "meilleure pratique";
- les redevances de gestion du spectre qui sont fondées sur les coûts selon des principes analogues à ceux régissant les redevances administratives; elles sont généralement facturées séparément des "redevances d'autorisation d'exploitation";
- les redevances administratives ou redevances de spectre discrétionnaires qui sont établies sur une base unique ou périodique (par exemple, annuellement) mais non fondées sur les coûts; ces droits peuvent être fixés sur la base d'une "valeur d'autorisation" arbitraire ou par comparaison avec d'autres tarifs;
- les redevances de partage des recettes, à savoir les royalties, primes ou "loyers" versés au gouvernement ou au régulateur pour avoir le droit d'exploiter un réseau, de fournir un service ou d'utiliser une ressource limitée telle que le spectre radioélectrique ou les numéros; elles prennent pour base des chiffres arbitraires, des comparaisons ou des enchères fondées sur le marché;
- le cas échéant, d'autres droits spéciaux liés aux redevances d'autorisation, tels que les taxes pour déficit d'accès, les redevances pour le service universel, les taxes appliquées au secteur, etc. Ces droits doivent être traités séparément des redevances d'autorisation, conformément aux exigences de transparence et aux bonnes pratiques en matière d'autorisation. Ces droits spéciaux sont abordés dans le Module 4 (Accès universel).

Dans le cas où plusieurs types de redevances sont facturés simultanément, il est conseillé de les dégroupier, autrement dit de les calculer séparément. Cette façon de procéder a pour effet d'améliorer la transparence et de montrer que les charges administratives liées au recouvrement des coûts sont bel et bien fondées sur les coûts. Le fait de traiter les redevances administratives liées à la gestion du spectre séparément des autres redevances administratives renforce la transparence et la responsabilité. La gestion du spectre est habituellement gérée par une entité séparée. Il s'agit parfois d'un ministère totalement autonome ou d'une agence du régulateur TIC.

Les redevances versées pour obtenir le droit d'exploiter un réseau, de fournir certains services ou d'utiliser une ressource rare sont généralement fixées avant ou pendant la procédure d'attribution de l'autorisation concernée. Elles comprennent des frais uniques initiaux liés à l'autorisation ou des frais récurrents dus sur une base régulière pendant toute la durée de validité de l'autorisation ou, dans certains cas, une combinaison des deux. La plupart des régulateurs précisent dans les documents d'appel d'offres les éventuelles charges qui seront perçues auprès des titulaires de licences ainsi que le mode de calcul de ces charges, afin d'accroître le niveau de transparence et de certitude.

Les redevances initiales correspondent à des frais fixes imposés par le régulateur, le ministère ou le gouvernement, ou à la valeur commerciale de l'autorisation telle que fixée par le biais de la procédure d'appel d'offres. La nature des redevances initiales reflète le mécanisme utilisé pour sélectionner le candidat. Lors d'une enchère, par exemple, la redevance est généralement déterminée par les montants offerts par les candidats. A l'inverse, les autorisations accordées par concours de beauté peuvent être soumises à une redevance forfaitaire fixée par le régulateur ou par le ministère, voire n'être soumises à aucune redevance.

Les redevances forfaitaires peuvent être fixées de manière arbitraire par le régulateur ou le ministère, mais il est plus prudent d'adopter une redevance déterminée par le marché pour assurer la transparence de la procédure d'autorisation. Les redevances déterminées par le marché sont celles qui ont été établies à partir de méthodes de valorisation courantes dans le secteur des télécommunications. La publication de l'UIT "Tendances des réformes dans les télécommunications 2004/2005 – L'octroi de licences à l'ère de la convergence" fournit les exemples suivants de mesures permettant de déterminer les redevances fixées par le marché:

- la mesure du cash flow actualisé;
- la mesure de la valeur actuelle nette;
- la référence aux résultats régionaux et internationaux obtenus pour des autorisations et des marchés comparables;
- l'étude des redevances d'autorisation précédemment appliquées (dans le cas d'autorisations multiples attribuées à des moments différents);
- l'établissement d'un montant donné visant à répondre aux objectifs du gouvernement en matière de recettes.

On applique pour le recouvrement des redevances d'autorisation uniques initiales différents systèmes de paiement. Le Rapport sur les Tendances des réformes de l'UIT indique que les deux systèmes les plus souvent utilisés sont les "paiements fractionnés", où des montants inégaux de la redevance doivent être versés pendant la durée de validité de la redevance, et le paiement sous forme de versements périodiques d'un montant égal échelonnés sur un nombre convenu d'années. (Voir la Note pratique sur les redevances uniques et les redevances périodiques extraite du Rapport sur les Tendances des réformes de l'UIT. Un lien est fourni ci-dessous.)

Les redevances d'autorisation versées pour obtenir le droit d'exploiter un réseau, de fournir certains services ou d'utiliser une ressource rare ont considérablement évolué ces cinq à sept dernières années. L'avènement de la technologie mobile est en partie responsable de cette évolution. Alors qu'elles étaient restées stables pendant de nombreuses années, les redevances d'autorisation ont connu d'importants changements dans leur structure avec le développement des technologies hertziennes. Ces cinq à sept dernières années, ce sont les opérateurs hertziens qui ont obtenu le plus d'autorisations individuelles tandis que les exploitants de lignes fixes opèrent de plus en plus en vertu d'autorisations générales ou de licences par catégorie.

Le Rapport sur les Tendances de l'UIT en matière d'octroi de licences fournit des informations complémentaires sur les fluctuations des redevances forfaitaires initiales prélevées auprès des opérateurs hertziens. Les passages concernés ont été repris dans une note pratique dont le lien est fourni ci-dessous.

Outre les redevances initiales non périodiques évoquées ci-avant, certaines autorisations sont délivrées moyennant le paiement de redevances de partage des recettes (royalties) et de redevances annuelles. Les redevances périodiques représentent, dans certains cas, un système de recouvrement des coûts pour le gouvernement ou un moyen d'obtenir le droit d'exploiter un réseau, de fournir un service ou d'utiliser une ressource rare. D'autres charges récurrentes comprennent les charges administratives perçues pour compenser les coûts engagés par le régulateur dans le cadre de la réglementation et les redevances visant à financer certains objectifs de politique générale tels que le service universel.

Le Rapport sur les Tendances de l'UIT en matière d'octroi de licences indique que les redevances périodiques annuelles établies d'après les recettes (redevances de partage des recettes) étaient plutôt élevées lors de leur introduction dans le secteur des TIC. Les régulateurs ont reconnu, toutefois, qu'il était plus prudent de diminuer le pourcentage des recettes versé à l'Etat pour ne pas avoir à ériger des barrières à l'entrée. L'Inde et le Venezuela, par exemple, ont adopté des mesures visant à réduire le niveau de ces redevances imposées aux opérateurs de télécommunication. (Voir l'Encadré 1.)

**Encadré 1: Diminution du pourcentage des recettes versé à l'Etat en Inde et au Venezuela**

"Le Ministère des télécommunications de l'Inde a récemment demandé au Ministère des finances l'autorisation de ramener la part du partage des recettes, qui était de 6 à 10%, à un niveau visant seulement à couvrir les frais administratifs. Le Venezuela, lui, contrairement à de nombreux pays, a réussi à réduire la part des recettes partagées lors de l'instauration de la nouvelle Loi sur les télécommunications en 2000. Les pouvoirs publics ont progressivement fait baisser le pourcentage de 10% à 5,3% actuellement. Les régimes récemment instaurés prévoient généralement des taux inférieurs de partage, allant de 0,2% à 2%, mais des exceptions notables demeurent encore."

*Source:* Rapport de l'UIT sur les Tendances des réformes 2004, Chapitre 4 "Pratiques en matière de redevances de licence: perspectives historiques et nouvelles tendances".

Le choix du type de redevances à imposer aux fournisseurs de services TIC et du mode de calcul de ces redevances est parfois motivé par des considérations d'ordre politique. Le Rapport de l'UIT sur les Tendances en matière d'octroi de licences précise que les régulateurs peuvent poursuivre plusieurs objectifs politiques en fixant les redevances d'autorisation à un niveau raisonnable pendant les premières années de développement du marché. Le Rapport identifie notamment l'objectif qui consiste à promouvoir des buts économiques ou sociaux, tels que l'accès universel ou l'accessibilité économique du service, et celui qui vise à favoriser la concurrence dans le secteur, en abaissant les barrières à l'entrée du marché. Concernant ce dernier objectif, le rapport préconise de maintenir la stabilité des redevances pendant les premières années de développement du marché. Une augmentation pourrait en effet avoir des effets perturbateurs et menacer la viabilité financière des opérateurs. Une analyse plus poussée des avantages socio-économiques induits par des redevances d'autorisation peu élevées est fournie dans une note pratique dont le lien figure ci-après.

Il est généralement admis que les redevances administratives ne doivent pas imposer des coûts inutiles au secteur des TIC. Aussi, convient-il d'instaurer un dispositif explicite de récupération des coûts afin de garantir la plus grande transparence. Ce type de mécanisme implique la mise en place de redevances d'autorisation fondées sur les coûts budgétés ou sur les coûts réels du régulateur.

Une fois le niveau de recouvrement des coûts défini, il est nécessaire de répartir les coûts entre les titulaires de licence ou les participants sur le marché. La répartition peut tenir compte de plusieurs facteurs, par exemple les recettes TIC, les zones de couverture autorisées ou les types de services. La base de répartition la plus fréquente correspond aux recettes brutes tirées de la fourniture des services TIC.

Compte tenu du degré élevé d'interconnexion entre les fournisseurs de services TIC et, partant, de l'importance des taxes d'interconnexion et d'accès, il convient de prendre pour base le montant suivant pour le calcul des redevances d'autorisation: recettes brutes des services TIC moins les taxes d'interconnexion et d'accès payés aux autres fournisseurs de services TIC. Ce calcul évite les doubles comptabilisations. Par exemple, un fournisseur de services TIC fortement actif dans les services de revente versera 50% ou plus de ses recettes brutes à d'autres fournisseurs de services par le biais de taxes d'interconnexion et d'accès. Ces autres fournisseurs de services paieront à leur tour des redevances d'autorisation sur ces recettes. Pour éviter la double perception de redevances, le revendeur ne paiera pas de redevances sur les recettes versées aux autres fournisseurs de services.

La directive "autorisation" de l'UE montre comment imposer des redevances d'autorisation de manière transparente et loyale. Selon cette directive, les taxes fixées par le régulateur dans le cadre des autorisations générales devraient uniquement couvrir les coûts administratifs liés à la gestion du système d'autorisation. Ces taxes sont donc à calculer sur la base du recouvrement des coûts.

### **Notes pratiques**

[Canada - Licence Fees Regulations](#)

[Authorization Fees and the EU Authorisation Directive](#)

[One-time Fees and Recurring Fees](#)

[Trends in One-time Initial Authorization Fees](#)

[Socio-Economic Benefits of Lower Authorization Fees](#)

[Trends in Recurring Authorization Fees](#)

[One-Time Initial Authorization Fees in Selected Countries, 2007](#)

## **6 Pratiques et procédures d'autorisation**

Les pratiques d'autorisation TIC varient d'un pays à l'autre, mais les régimes d'octroi de licences présentent des caractéristiques communes. Les paragraphes suivants examinent les pratiques et procédures couramment utilisées pour améliorer l'efficacité, l'efficience et la transparence de la procédure d'autorisation.

### **Contenu**

- 6.1 [Transparence](#)
- 6.2 [Consultation publique](#)
- 6.3 [Renouvellement, modification et renégociation de l'autorisation](#)
- 6.4 [Equilibre entre certitude et flexibilité](#)
- 6.5 [Distinction entre autorisation et acquisition](#)
- 6.6 [Autorisations liées au spectre](#)

### **Documents de référence**

[Africa Public Service Charter](#)

#### **6.1 Transparence**

Toute procédure d'autorisation digne de ce nom doit être transparente. La transparence accroît la confiance des fournisseurs de services, des investisseurs et des autres parties prenantes impliquées dans la procédure d'autorisation. Elle réduit par conséquent le risque d'investissement et contribue à attirer des fonds étrangers sur les marchés TIC nationaux. Il en résulte un développement accru de l'infrastructure et des services TIC.

Le *Document de référence de l'OMC sur les principes de la réglementation* souligne l'importance de la transparence dans la procédure d'autorisation. Il prévoit, dans son Article 4 consacré à la transparence, que lorsqu'une autorisation est nécessaire le public aura accès aux informations suivantes: tous les critères en matière de licences, le délai normalement requis pour qu'une décision soit prise au sujet d'une demande d'autorisation ainsi que les modalités et les conditions des autorisations individuelles. L'article précise par ailleurs que les raisons du refus d'une demande d'autorisation devront être communiquées au requérant si celui-ci en fait la demande.

Comme le laissent entendre les dispositions du *Document de référence de l'OMC sur les principes de la réglementation*, les autorisations TIC qui sont administrées de manière transparente sont généralement délivrées, modifiées ou annulées sur la base de critères préalablement établis. Des pratiques spécifiques visant à renforcer la transparence de la procédure d'autorisation sont présentées dans le présent module et plus particulièrement dans la section consacrée à la procédure concurrentielle d'octroi de licences. Comme mentionné dans la note pratique dont le lien figure ci-dessous ("Using the Web to Increase Transparency"), certains des outils les plus couramment utilisés aujourd'hui par presque tous les régulateurs pour accroître la transparence impliquent une utilisation efficace de l'Internet.

### **Thèmes apparentés**

[Procédure concurrentielle d'octroi de licences](#)

### **Documents de référence**

[Finland - Guidelines for the General Authorisation Regime](#)

[World Trade Organization - Reference Paper](#)

[Malaysia - Ministerial Guidelines on Class Licences for Network Services](#)

[Norway - Questions and Answers Related to the Licensing Process](#)

[Uganda - Licence Process Flow Chart](#)

[Singapore - Guidelines for Submission of Application for Facilities-Based Operator Licence](#)

## **Notes pratiques**

[Using the Web to Increasing Licensing Transparency](#)

### **6.2 Consultation publique**

Il est conseillé de consulter le public avant et pendant la phase d'autorisation. La consultation des acteurs du secteur des TIC renforce le sentiment de transparence. Elle permet également au régulateur de directement recueillir les opinions des consommateurs, des fournisseurs de services existants et des requérants éventuels sur une initiative donnée en matière d'autorisation. Grâce à ce feed-back, le régulateur peut peaufiner les différentes phases de la procédure d'autorisation ainsi que les termes et conditions qui y sont attachés afin de maximiser les chances de réussite de la procédure. La consultation est souvent l'outil de "recherche" le moins onéreux dont dispose le régulateur pour enrichir sa base d'informations sur laquelle il fonde ses décisions.

Il est toujours utile d'entreprendre une consultation publique en tout début de procédure, même lorsque le régulateur choisit, pour une raison commerciale ou autre, de conduire des discussions avec les requérants éventuels sur le terrain privé. La procédure d'autorisation n'en sera que mieux construite. La consultation peut être amenée à jouer un rôle particulièrement important si une autorisation générale doit être délivrée. La publication anticipée des conditions proposées pour les autorisations générales constitue un moyen très efficace de recueillir les commentaires du public, et notamment ceux des fournisseurs de services intéressés.

#### **Contenu**

##### **6.2.1 Processus de consultation publique**

##### **6.2.1 Processus de consultation publique**

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur le processus de consultation publique présenté ci-avant.

Une consultation publique peut être lancée avant ou pendant le déroulement de la procédure d'autorisation, de façon officielle ou non. Pour toute initiative majeure en matière d'autorisation, le régulateur est généralement tenu de mener une consultation officielle et transparente.

Un moyen efficace de mener un processus de consultation officiel consiste à publier un avis ou un document de consultation publique faisant état de l'intention du régulateur de lancer une procédure d'autorisation et sollicitant ses commentaires sur l'initiative proposée. L'avis doit fournir un nombre suffisant de détails sur le système d'autorisation proposé et poser des questions précises sur lesquelles des commentaires sont sollicités. S'il hésite quant à la meilleure approche à adopter, le régulateur demandera à recueillir des renseignements sur les différentes options envisagées.

Les avis de ce type sont en principe envoyés à toutes les parties intéressées, y compris aux requérants éventuels, aux titulaires de licences existants, aux groupements de consommateurs et aux groupes d'intérêts du secteur. Ils sont aussi parfois publiés dans les journaux officiels ou dans la presse commerciale grand public. Les avis sont communiqués dans leur forme abrégée invitant les parties intéressées à demander à ce que la version détaillée ou le document de consultation leur soit remis.

Les avis peuvent parfois informer les parties intéressées de l'intention du régulateur de publier dans un proche avenir un document de consultation sur une thématique spécifique. En informant ainsi à l'avance les parties prenantes, on donne aux partenaires plus de temps pour préparer les questions qui seront examinées et on garantit par là même une participation plus efficace du public. Par voie de conséquence, la qualité des demandes reçues par le régulateur dans le cadre de la procédure de consultation s'en trouve améliorée.

La Commission de réglementation des télécommunications (TRC) de la Jordanie a publié un avis préalable annonçant son intention de procéder à une consultation officielle portant sur la transition d'un régime de licences non réparties par catégorie vers un régime intégré de réglementation et d'octroi de licences. L'objectif convenu était "d'aider les parties prenantes à se préparer à la procédure (autrement dit, à la procédure de consultation à venir)". L'avis brossait le cadre général de la future consultation et communiquait le délai fixé pour la consultation de même qu'un récapitulatif des questions à l'ordre du jour de la procédure. Un lien vers cet avis préalable est fourni ci-après.

Dans le cadre des consultations officielles, la plupart des régulateurs publient un document de consultation détaillé au début de la procédure. Ce document présente les questions qui seront soumises à consultation et dresse une liste des points à prendre en compte par les parties prenantes. Les consultations portant sur des thématiques complexes ou sur des modifications importantes du régime réglementaire peuvent comporter plusieurs phases, et le régulateur peut publier des documents de consultation à différents stades de la procédure. A Hong Kong, Chine, la consultation sur le système de licences unifiées a comporté plusieurs phases. Le ministère et le régulateur ont tous deux publié des documents de consultation à chacune des étapes de la consultation.

Des séances publiques peuvent, dans certains cas, être organisées afin de recueillir des informations sur les thématiques à l'ordre du jour. Ces assemblées peuvent être tenues à différentes étapes de la consultation. Par exemple, le régulateur peut démarrer la consultation publique par une réunion ouverte visant à présenter les thématiques clés à l'étude et les réponses proposées en la matière. Le régulateur peut ensuite tenir une séance publique au cours de laquelle il présente les demandes reçues lors de la consultation et résume les réponses apportées à ces demandes.

Citons, à titre d'exemple, la consultation kenyane sur la mise en place d'un régime de licences unifiées. En février 2008, le régulateur kenyan, la Commission des communications du Kenya (CCK), a demandé aux parties prenantes de formuler des commentaires sur le cadre réglementaire proposé pour le régime de licences unifiées ainsi que sur les principes et les lignes directrices s'y rapportant. En mars 2008, la CCK a tenu, dans le sillage de la consultation initiale avec les parties prenantes, une deuxième consultation du secteur sur le cadre proposé pour le régime de licences unifiées. La CCK a organisé un forum des parties prenantes du régime de licences unifiées pour traiter des questions concernant le cadre proposé pour ce régime. Pendant ce forum, la CCK a fourni des présentations sur le cadre général du régime et sur les questions liées au spectre. Ces présentations reflétaient les éléments de feed-back reçus plus tôt lors de la consultation et exposaient les réponses de la Commission en la matière.

Les commentaires écrits peuvent être publiés à des fins de transparence. La CCK a publié un résumé des commentaires des membres du secteur lors de la consultation sur la mise en oeuvre d'un régime de licences unifiées à titre d'exemple. Elle a également publié sur son site web les réponses des participants lors des diverses consultations publiques. De même, la TRC a fourni un récapitulatif des réponses reçues suite à son avis préalable concernant la consultation sur la transition des licences non réparties par catégorie vers un régime intégré de réglementation et d'octroi de licences. Certaines de ces réponses ont appelé d'autres questions qui, selon les parties prenantes, méritaient d'être traitées dans le cadre de la procédure de consultation.

Il est parfois donné la possibilité de formuler des commentaires sur les réponses, ce qui renforce l'honnêteté et la précision des parties dans l'élaboration de leur demande initiale et aide le régulateur à évaluer le bien-fondé des positions prises ou des informations fournies dans les commentaires des parties. Par exemple, lors de la consultation jordanienne sur la transition des licences non réparties par catégorie vers un régime intégré de réglementation et d'octroi de licences, la TRC a annoncé aux parties qu'elle allait publier tous les commentaires des parties sur son site web une fois le délai de soumission des demandes expiré. Les parties ont disposé de dix jours pour commenter toute intervention d'une autre partie.

Il est de bon ton de fournir un rapport final pour clôturer la procédure de consultation. En règle générale, ce rapport récapitule la procédure, les questions soumises à examen, les demandes reçues, la réponse du régulateur à ces demandes ainsi que les décisions ou recommandations finales du régulateur. Il décrit la procédure menant aux décisions finales du régulateur et les motifs qui sous-tendent ces décisions. Par conséquent, il renforce la crédibilité et l'équité perçue des décisions prises par le régulateur. Le rapport final améliore par ailleurs la transparence de la procédure de consultation et du processus de prise de décision. Nous faisons référence dans le présent module à plusieurs exemples probants de rapports finals établis à l'issue de procédures de consultation publique. Les liens correspondants sont fournis ci-après.

La mise en place d'une consultation préalable à la procédure d'autorisation permet au régulateur de disposer d'un maximum d'informations pour une compréhension optimale de tous les facteurs en jeu. La consultation garantit également la prise en compte de tous les intérêts en présence, y compris de ceux qui n'approuvent pas nécessairement l'approche du régulateur. Le présent module renvoie vers plusieurs documents de consultation concernant l'autorisation de différents types de services. Les liens correspondants sont fournis ci-après.

### **Documents de référence**

[India - Consultation Paper on Unified Licensing for Basic and Cellular Services \(July 2003\)](#)

[India - Preliminary Consultation Paper on Unified Licensing Regime \(November 2003\)](#)

[India - Consultation Paper on the Unified Licensing Regime \(March 2004\)](#)

[Jordan - Notice Requesting Public Comment on the Licensing of a New Mobile Operator](#)

[Saudi Arabia - Licensing of Data Services Public Consultation Document](#)

[Jordan - Webpage Concerning Mobile Operator Licensing Public Consultation](#)

[Jordan - Mobile Operator Licensing Public Consultation FAQs](#)

[Jordan - Presentation for the Mobile Operator Licensing Public Consultation Forum](#)

[Saudi Arabia - Licensing of Data Telecommunications Services: A Public Consultation Document](#)

[Jordan - Notice Requesting Public Comment on the Licensing of a New Mobile Operator](#)

[Ireland - Consultation Paper - Future Regulation of Electronic Communications Networks and Services: Arrangements for General Authorisations](#)

[Ireland - Public Consultation Webpage](#)

[Hong Kong, China - Consultation Paper on the Creation of a Unified Carrier Licence under the Telecommunications Ordinance](#)

[Hong Kong, China - Consultation Paper on Licensing Framework for Unified Carrier Licence](#)

[Hong Kong, China - Executive Summary, Consultation Paper on the Licensing Framework for Unified Carrier Licence](#)

[Kenya - Implementation of a Unified Licensing Framework & New Market Strategy](#)

**Notes pratiques**

[Belgium - Public Consultation on Mobile Telephony - 1999](#)

[France - 3G Licensing Consultation Document - 1999](#)

[Greece - 2G and 3G Licensing Consultation](#)

[India - Unified Licensing Regime Consultation Paper](#)

[Saudi Arabia - Data Services Licensing Consultation](#)

[Jordan - Mobile Operator Licence Consultation](#)

[Hong Kong, China - Liberalization of Fixed Networks Consultation Document - 2001 Public Consultation Processes](#)

[Hong Kong, China - Consultations on the Licensing Framework for Unified Carrier Licences](#)

**6.3 Renouvellement, modification et renégociation de l'autorisation**

Ce paragraphe traite des questions liées au renouvellement, à la modification et à la renégociation des conditions d'autorisation, en particulier des conditions attachées aux licences individuelles. Les questions abordées concernent à la fois le renouvellement et la modification à la fin de la durée de la licence et la modification des conditions avant la fin de la durée de la licence.

Les licences individuelles sont généralement octroyées pour un nombre d'années fixe et la question de leur renouvellement se pose à la fin de leur durée de validité. Arrivées à terme, les licences peuvent être renouvelées, renouvelées et modifiées ou simplement annulées. La dernière option est extrêmement rare, car cela revient à priver les clients du service. Elle n'est donc utilisée qu'en cas de circonstances exceptionnelles (incompétence des titulaires de licences, violations répétées des conditions de la licence, des lois ou autres instruments réglementaires, etc.).

Le cadre juridique pour le renouvellement et la modification des licences est normalement fixé dans les lois et réglementations TIC nationales, mais peut parfois figurer dans les conditions mêmes de la licence ou dans le contenu des accords conclus dans le cadre de la privatisation, tels que les conventions d'actionnaires entre les gouvernements et les investisseurs stratégiques.

De nombreux pays ont introduit des réformes dans leur système d'autorisation, telles que le passage de licences individuelles à un régime d'autorisations générales ou encore l'introduction de régimes d'autorisations unifiées ou multiservices. Ces réformes posent la question de savoir comment traiter les autorisations préalablement octroyées sous l'ancien régime. Dans certains cas, les lois nouvelles ou existantes autorisent les régulateurs, dans le cadre du nouveau régime, à modifier les licences de façon unilatérale. Dans d'autres cas, ces derniers sont incités à poursuivre les autorisations existantes sous le nouveau régime ou à en modifier les conditions pour les adapter au nouveau régime. De nombreuses approches ont été adoptées en vue de la poursuite des licences de manière à refléter l'évolution des régimes d'autorisation. Les questions les plus épineuses restent très certainement celles ayant trait à la cessation des droits de monopole ou des droits exclusifs octroyés sous les anciens régimes et devenus aujourd'hui incompatibles avec les nouvelles politiques d'ouverture du marché adoptées partout dans le monde.

**Contenu**

6.3.1 [Transition vers les nouveaux régimes d'autorisation](#)

6.3.2 [Fin des monopoles](#)

6.3.3 [Renégociation des licences](#)

## Documents de référence

[Mobile License Renewal: What are the Issues? What is at Stake?](#)

### 6.3.1 Transition vers les nouveaux régimes d'autorisation

Ces cinq à dix dernières années, nombre de pays ont introduit des réformes d'envergure dans leurs régimes d'autorisation. Au sein de l'UE, par exemple, la directive "autorisation" a considérablement modifié les pratiques de ses pays membres en matière d'autorisation. Certains membres, pour se conformer à la nouvelle directive, ont en effet apporté des changements majeurs à leur régime. De nouvelles lois ou règles ont été promulguées afin d'assurer la transition de leur cadre réglementaire vers un régime d'autorisation générale.

Plus récemment, certains pays sont passés d'un régime de licences spécifiques à un service ou à une technologie à un cadre réglementaire plus neutre facilitant l'octroi d'autorisations unifiées ou multiservices. Hong Kong, Chine, la Jordanie, la République sudafricaine, le Botswana, l'Ouganda, le Kenya, le Nigéria, la Tanzanie, l'Inde et Trinité-et-Tobago, par exemple, ont récemment adopté des régimes d'autorisations unifiées ou multiservices. Dans certains cas, la transition vers un régime d'autorisations unifiées ou multiservices est couplée à l'adoption d'un régime d'autorisations générales.

Les pays ont adopté différentes approches afin d'introduire des changements dans leur régime d'autorisation. La plus classique consiste à organiser des consultations publiques. L'introduction d'un nouveau régime d'autorisation est donc presque toujours précédée d'une consultation publique sur les questions liées au changement de régime. Les régulateurs cherchent ainsi à recueillir les points de vue des parties prenantes du secteur sur plusieurs thèmes, parmi lesquels:

- le cadre proposé pour l'octroi de licences;
- les types d'autorisations délivrées sous le nouveau régime;
- les modalités et conditions des nouvelles autorisations proposées;
- la procédure proposée pour la délivrance des autorisations;
- le calendrier de mise en oeuvre du nouveau régime;
- la transition vers le nouveau régime de licences.

Dans un certain nombre de pays, dont Hong Kong, Chine, le Kenya et l'Inde, la consultation publique comporte plusieurs phases. Différentes questions sont ainsi traitées à différentes étapes de la procédure de consultation. L'adoption d'une procédure multi-étapes présente de nombreux avantages. L'introduction d'un nouveau régime d'autorisation soulève en effet un certain nombre de questions plus ou moins complexes, et la conduite d'une consultation en plusieurs étapes permet au régulateur d'assurer un traitement plus efficace. Elle veille également à ce que le régulateur et les parties prenantes du secteur ne soient pas submergés par les informations, données et autres propositions. Enfin, avec ce type de procédure, le régulateur peut mieux se concentrer sur la consultation à chacune des différentes étapes. Ainsi, un régulateur qui reçoit un feed-back sur la structure de base du nouveau régime intégré de licences et qui se prononce sur cette structure, peut ensuite lancer des consultations pour déterminer la manière dont la structure sera mise en oeuvre. Les parties prenantes n'ont pas à se pencher sur la mise en oeuvre des différents cadres proposés et peuvent cibler leurs commentaires sur le cadre provisoirement adopté.

Les régulateurs ont tenté différentes approches en vue de la transition des licences existantes vers un nouveau régime d'autorisation. L'une des solutions consiste à demander aux titulaires de licences existants de migrer vers le nouveau régime. Cette migration est automatique si les titulaires de

licences sont réputés satisfaire aux conditions requises pour l'obtention de la nouvelle autorisation (par exemple, Estonie), si une procédure de conversion est initiée par le régulateur (par exemple, République sudafricaine) ou s'il est demandé aux titulaires existants de requérir une nouvelle autorisation (par exemple, Irlande).

Une autre solution consiste à donner le choix aux titulaires de licences existants entre continuer d'opérer sous la licence de l'ancien régime jusqu'au terme de la validité de la licence ou migrer immédiatement vers le nouveau régime d'autorisation. S'ils choisissent de continuer d'opérer sous la licence en cours, les titulaires de licences devront obligatoirement passer sous le nouveau régime à l'expiration de la licence. Le Botswana a adopté cette approche pour introduire son régime d'autorisation multiservices.

Dans les cas où les titulaires de licences sont libres de décider de la date à laquelle ils souhaitent migrer vers le nouveau régime (immédiatement ou à l'expiration de la licence existante), les régulateurs peuvent prévoir des mesures d'incitation pour accélérer la migration. Il peut s'agir d'une réduction, voire d'une exonération des redevances initiales ou de l'octroi de la nouvelle autorisation sur la base d'une échéance pleine plutôt que d'une échéance ajustée tenant compte des années pendant lesquelles le titulaire a déjà détenu une autorisation. L'opportunité d'obtenir une licence multiservices ou unifiée constitue parfois une incitation en soi, dans la mesure où elle permet la fourniture d'une gamme plus large de services.

Quelle que soit la solution finalement retenue pour gérer le passage vers le nouveau régime d'autorisation, il est demandé aux régulateurs de fournir aux parties prenantes du secteur des informations détaillées sur le processus de transition. En maintenant une communication ouverte et claire sur le thème, les régulateurs assurent une mise en oeuvre transparente du nouveau régime et renforcent ainsi la confiance des investisseurs dans les secteurs TIC.

Les régulateurs peuvent informer les parties prenantes de diverses manières. La plupart d'entre eux organisent des réunions publiques pour présenter les caractéristiques clés du nouveau régime et décrire le processus de transition. D'autres publient des communiqués de presse pour sensibiliser à la transition et postent des informations sur leur site web pour faciliter la mise en oeuvre du nouveau régime. Les informations ainsi publiées par le régulateur incluent: les présentations succinctes du nouveau cadre d'autorisation, les lignes directrices applicables à la nouvelle procédure d'octroi de licences, les règles régissant la demande d'autorisations en vertu du nouveau cadre, les instructions expliquant aux titulaires existants comment migrer vers le nouveau régime; des graphiques illustrant la procédure de demande sous le nouveau régime, la version résumée des modalités et conditions attachées aux nouvelles formes d'autorisation, les copies des présentations et des discours sur le nouveau régime tenus lors des réunions publiques et les réponses fournies aux questions les plus fréquemment posées sur le nouveau régime et la procédure de transition.

### **Documents de référence**

[India - Consultation Paper on Unified Licensing for Basic and Cellular Services \(July 2003\)](#)

[India - DOT Guidelines for the Unified Licensing Regime \(Phase I\) \(November 2003\)](#)

[India - Consultation Paper on the Unified Licensing Regime \(March 2004\)](#)

[Ireland - Guidelines on the New General Authorisation Regime](#)

[Ireland - Consultation Paper - Future Regulation of Electronic Communications Networks and Services: Arrangements for General Authorisations](#)

[UK - Information Concerning Continuation Notices](#)

[UK - Director's Statement, "Continuing Licence Conditions after July 25"](#)

[UK - Continuation Notice Issued to British Telecommunications plc Under Paragraph 9 of Schedule 18 to Communications Act of 2003](#)

[UK- Explanatory Memorandum Related to Continued Conditions in Class Licences](#)

### **Notes pratiques**

[Ireland - Transition to the General Authorisation Regime](#)

[India - Transition to the Unified Authorization Regime Chronology](#)

[ITU Case Study: India's Unified Authorization Regime](#)

[UK - Continuation of Licence Conditions](#)

[Summary of EU Authorisation Directive](#)

[South Africa - Individual Licence Amendment Provisions in the Electronic Communications Act Approaches to Transitioning to New Authorization Regimes](#)

[Hong Kong, China - Transition to the Unified Carrier Licensing Regime](#)

### **6.3.2 Fin des monopoles**

Dans nombre de pays, la mise en oeuvre des politiques de libéralisation des marchés TIC a contraint les régulateurs à se pencher sur la question des droits de monopole (ou d'"exclusivité") attachés aux autorisations des opérateurs existants. L'introduction de la concurrence peut remettre en cause les droits d'exclusivité accordés à l'opérateur historique pour la fourniture de certains services ou l'exploitation de certains types de réseaux. La vague de libéralisation qui a déferlé sur les marchés TIC ces dernières années a amené certains gouvernements à s'interroger sur la nécessité d'accorder des droits exclusifs aux opérateurs historiques et ce, pendant plus de 40 années parfois.

Dans certains cas, les gouvernements ou les régulateurs étaient conscients de la nécessité de tirer profit sans délai de la concurrence et de ses avantages en termes de développement pour le secteur et n'ont pas attendu la fin des droits monopolistiques de l'opérateur historique. Ils ont choisi d'y mettre un terme avant leur expiration.

La cessation des droits de monopole reste une opération difficile et controversée. Les opérateurs historiques s'accrochent fermement à leurs droits et sont prêts, pour la plupart, à recourir aux instances judiciaires pour en assurer la défense, en l'absence de toute convention en la matière. L'exercice arbitraire du pouvoir réglementaire en vue d'annuler ou de modifier des droits d'exclusivité ou autres conditions de licence peut déboucher sur des procès et des plaintes en vertu des accords commerciaux internationaux. Une nouvelle législation peut parfois être introduite pour mettre un terme à la période d'exclusivité de l'opérateur historique. Elle peut néanmoins faire l'objet d'une contestation judiciaire dans certains pays au motif qu'elle constitue une reprise ou une annulation illégale des droits de propriété.

Dans d'autres cas, les gouvernements ou les régulateurs ont négocié des arrangements mutuellement acceptables avec les opérateurs historiques pour mettre fin ou modifier leurs droits d'exclusivité. Il a ainsi été possible de convenir d'une suppression graduelle de certains monopoles en contrepartie de concessions, telles qu'une réforme des prix, le rééquilibrage des tarifs ou l'assurance de bénéficier de nouveaux droits d'exploitation sous le nouveau régime d'autorisation.

En Jamaïque, par exemple, la première phase de la libéralisation des télécommunications a comporté la négociation d'un accord avec l'opérateur historique, Cable & Wireless Jamaica Limited (CWJ), visant à mettre fin de manière anticipée aux droits de monopole de CWJ. En septembre 1999, le régulateur jamaïcain a ainsi conclu un accord avec CWJ prévoyant la cessation du monopole de l'opérateur et la libéralisation progressive du secteur des télécommunications.

De même, la Dominique, la Grenade, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie et Saint-Vincent-et-les-Grenadines, sous les auspices de l'Organisation des Etats des Caraïbes orientales (OECS), ont négocié avec les sociétés Cable & Wireless (C&W) implantées dans chacun de ces Etats pour mettre un terme aux droits d'exclusivité de C&W dans ces pays. Un accord, prévoyant un abandon progressif de ces droits d'exclusivité en deux étapes, a été signé en avril 2001.

Se reporter au paragraphe 6.3.3, Renégociation des licences pour l'analyse des principes et des pratiques relatifs à la renégociation des droits d'exclusivité et autres conditions de licences.

### **Thèmes apparentés**

[Renégociation des licences](#)

### **Documents de référence**

[Jamaica - Heads of Agreement between Jamaica and Cable & Wireless Jamaica Limited](#)

[OECS - Memorandum of Understanding between Cable & Wireless and OECS Contracting States](#)

[US Telecommunications Act of 1996](#)

### **Notes pratiques**

[Jamaican Agreement to Terminate CWJ Monopoly](#)

[OECS Agreement to Terminate C&W Monopoly](#)

### **6.3.3 Renégociation des licences**

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur la renégociation des licences en ce qui concerne les droits d'exclusivité et autres conditions attachées aux licences.

Dans certains cas, les gouvernements ou les régulateurs sont légalement habilités à modifier les termes des autorisations TIC existantes. Ils ont néanmoins plutôt intérêt à le faire en consultation avec les titulaires de licences et avec les autres parties prenantes.

Dans d'autres cas, les titulaires de licences sont détenteurs de droits existants, tels que des droits de monopole basés sur des contrats comme des accords de privatisation ou des concessions, et les gouvernements ou les régulateurs doivent entamer des négociations pour amender ces autorisations. Il est alors conseillé d'organiser ces renégociations sur la base de principes sains généralement acceptés et utilisés dans d'autres négociations. Ces principes ont été documentés dans de nombreux livres et articles traitant de la négociation, y compris dans les ouvrages et autres publications de Roger Fisher, de William Ury et du Harvard Negotiation Project.

Il convient de respecter les principes de base suivants qui permettent la réussite de la stratégie de négociation:

- Tenir compte des intérêts à long terme des parties et non de leur position.
- Elaborer des solutions de gains mutuels.
- Appliquer des critères objectifs pour évaluer les solutions.

Chacun de ces principes fait ci-dessous l'objet d'une brève analyse.

#### **Tenir compte des intérêts à long terme des parties et non de leur position**

De nombreuses négociations échouent faute d'observer ce principe. A partir du moment où les parties prennent des positions fermes dès le début des négociations, les dés sont jetés. La partie gagnante est alors celle qui a obtenu des succès sur le plus grand nombre de ses positions. En matière de renégociation de licences, il vaut mieux éviter de démarrer par des positions fermes

telles que: "le monopole doit prendre fin à la date x", "la société doit générer un taux de rentabilité de 25%", "la société doit recevoir une compensation en contrepartie de la cessation prématurée de ses droits de licences", etc. Si les parties entament les négociations par de telles assertions, le succès n'est pas assuré.

A supposer maintenant que les gouvernements et les opérateurs historiques adoptent une perspective à long terme, leurs intérêts semblent davantage convergents. Citons:

- un secteur des TIC sain, en croissance;
- un fournisseur de services TIC national en bonne santé financière;
- le développement d'une politique TIC nationale à la fois claire et prévisible, conforme à la pratique internationale, qui diminue les litiges et les incertitudes.

Dans la majorité des cas, il est conseillé d'élaborer des solutions pour aider à la réalisation de ces intérêts communs. Chaque partie devra se montrer flexible sur certaines positions pour développer de telles solutions.

### **Elaborer des solutions de gains mutuels**

Il est souvent possible d'élaborer diverses solutions gagnant-gagnant qui répondent aux intérêts à long terme des deux parties en ce qui concerne la renégociation de la licence. Par exemple, un programme raisonné de rééquilibrage des tarifs porte les prix locaux à des niveaux économiques et supprime les subventions croisées d'autres services. Les gouvernements évitent parfois de recourir à cette solution, par crainte de répercussions négatives des consommateurs et des électeurs. Mais ces réactions sont souvent surestimées. Le rééquilibrage des tarifs peut améliorer les perspectives financières de l'opérateur historique tout en créant un environnement économique propice aux investissements pour l'opérateur historique et les concurrents, en particulier dans les réseaux d'accès locaux. Les investisseurs ne sont pas attirés par les marchés où il faut subventionner les services, sans perspectives de profits. La solution qui consiste à rééquilibrer les tarifs est donc bénéfique à la fois pour les titulaires historiques et pour le gouvernement ou le régulateur.

A chaque début de négociation, les parties établissent une liste de questions à traiter. Les deux parties cherchent sur cette base à élaborer des solutions de gains mutuels. Elles peuvent néanmoins présenter toute solution qu'elles jugent appropriée pour traiter ces questions. Ces solutions seront toutefois évaluées sur la base de critères objectifs. Afin d'éviter que les négociations ne s'enlisent, il peut être fait appel à des parties externes et à des experts-conseils pour aider à développer ces solutions.

### **Appliquer des critères objectifs pour évaluer les solutions**

Trop souvent, les négociations échouent parce que les parties évaluent les solutions proposées à l'aune de leurs perspectives ou "volontés" personnelles et non en fonction de critères objectifs. L'application de critères objectifs est en effet une des conditions essentielles de la réussite des négociations.

Afin d'évaluer les solutions envisagées pour résoudre bon nombre de questions auxquelles les parties sont confrontées, on applique donc certains critères objectifs tels que:

- les décisions de jurisprudence - par exemple, les règlements édictés par les gouvernements et les sociétés ayant conclu des accords pour mettre fin aux monopoles et mettre en oeuvre de nouvelles politiques dans d'autres pays;
- les pratiques internationales - concernant le traitement des questions liées à la réglementation et la politique TIC;
- les règles du commerce international - concernant l'expropriation et la résiliation des concessions;

- une analyse financière transparente - visant à estimer l'impact des modifications de licence et à évaluer les activités TIC actuelles et futures sur un marché libéralisé.

Il est conseillé, pour augmenter les chances de réussite en matière de renégociation de licences, de faire appel à des équipes et conseillers expérimentés en négociation, lesquels sauront fixer des critères objectifs justes en vue de traiter les questions soulevées.

### **Préparation à la renégociation de licences**

Les négociateurs du gouvernement et des autorités réglementaires sont souvent peu préparés aux négociations de renouvellement des licences, en particulier lorsque les opérateurs historiques disposent d'un bon financement et qu'ils comprennent les implications financières et stratégiques des changements affectant leurs droits de monopole ou autres droits de licence.

Une équipe de négociation du gouvernement doit, dès le départ, préparer et analyser un ensemble complet de documents sur les questions intéressant les parties, comprenant toutes les licences, les conditions légales et contractuelles à l'étude et toute information y relative établie lorsque la licence ou le contrat a été négocié pour la première fois.

Il convient de procéder à toutes les recherches de fonds nécessaires. Un avis juridique doit normalement être émis sur les garanties juridiques du titulaire de licence. La préparation doit être réalisée en amont et non après le début des négociations.

Des recherches et des analyses doivent être menées en vue de mettre au point et d'évaluer la meilleure alternative se présentant aux parties en cas d'échec des négociations ou BATNA (*best alternative to a negotiated agreement*) selon le Harvard Negotiation Project. Il peut arriver que le BATNA du gouvernement fasse appel à la législation pour mettre fin à un monopole. Cette alternative doit néanmoins faire l'objet d'une analyse attentive, car le gouvernement doit être pleinement conscient de ses implications. Une telle analyse inclut une évaluation des solutions juridiques, commerciales et politiques disponibles pour l'autre partie, y compris des garanties ou assurances concernant les investissements étrangers et des éventuelles répercussions sur le commerce international (par exemple, dans le cadre d'accords multilatéraux tels que l'AGCS ou les accords d'investissement bilatéraux et régionaux).

Il convient par ailleurs de disposer des ressources professionnelles ad hoc pour la négociation et les tâches consultatives connexes. En plus de faire appel à un négociateur expérimenté, les parties doivent garantir la disponibilité, moyennant un préavis raisonnable, d'autres ressources et compétences éventuellement nécessaires. Il peut s'agir, par exemple, d'un analyste financier qui évalue l'impact des changements proposés sur les licences ou de la possibilité de faire appel à des "initiés" expérimentés dans d'autres renégociations de licences.

Les parties doivent se concerter en amont pour établir une procédure et un échéancier convenus en vue des négociations. Aucune des parties ne doit imposer à l'autre ses choix en la matière. La procédure et l'échéancier des négociations seront donc définis de concert, selon les règles de la bonne foi.

### **Lignes directrices de la négociation**

Il convient, pour augmenter les chances de réussite des négociations, d'observer les lignes directrices ci-après:

- Les parties doivent négocier en toute bonne foi et doivent, pour ce faire, adhérer à une procédure de négociation concertée.
- Les parties doivent approuver la procédure de négociation dès le départ et doivent toutes deux accepter cette convention sous réserve de modifications mutuellement acceptées.

- Chaque partie doit désigner un représentant officiel ("négociateur") pleinement autorisé à négocier sans toutefois approuver le règlement de toutes les questions.
- Les communications entre les parties doivent être transmises aux négociateurs.
- Les négociateurs sont sélectionnés sur leur aptitude à développer une bonne relation de travail. Des efforts doivent être déployés pour maintenir cette relation.
- Les parties doivent encourager leurs négociateurs à se conformer aux lignes directrices de la négociation énoncées dans le présent document (les négociateurs doivent concilier les intérêts et non les positions; se concerter pour élaborer des solutions gagnant-gagnant; appliquer des critères objectifs pour évaluer ces solutions, etc.). Les équipes de négociation doivent disposer d'une marge de manoeuvre raisonnable et ne pas être contraintes par les autorités supérieures (par exemple, le président de la société-mère du titulaire de licence ou le ministre en charge des TIC) qui leur imposent des demandes conflictuelles ou irréalisables.
- Les négociations doivent être menées en tête à tête ou par échange de correspondances entre les négociateurs autorisés – non par la presse. Les représentants des parties peuvent facilement "empoisonner" l'atmosphère en faisant des commentaires négatifs gratuits à la presse ou à d'autres parties tierces.
- Dans la mesure du possible, les négociations doivent être tenues en "terrain neutre" ou sur des sites choisis en alternance par chacune des parties.
- Les négociateurs désignés doivent présenter le contenu des propositions de règlement à l'autorité chargée de la décision finale au sein de chaque partie.
- Les parties doivent, autant que faire se peut, s'efforcer d'apporter des réponses complètes aux questions à l'étude. Le traitement de certaines questions peut nécessiter la délégation de tâches de mise en oeuvre techniques à des personnes, commissions ou organisations désignées pouvant continuer leurs travaux suite à la conclusion d'un "accord de principe".
- Les parties ne doivent pas, du moins sans consultation, prendre des mesures de nature à détériorer matériellement la position de l'autre partie, ni directement ni par le biais d'entités apparentées.
- De manière générale, les parties doivent maintenir entre elles un dialogue ouvert et ne pas réserver de "surprises" susceptibles de saper les négociations engagées de bonne foi.

### **Documentation sur le règlement des litiges et la négociation**

Le thème du règlement des litiges dans le secteur des TIC suscite toujours plus d'intérêt. Le Groupe de la Banque mondiale et l'Union internationale des télécommunications ont collaboré à la tenue d'un atelier ainsi qu'à l'élaboration de recherches et de rapports sur le thème. Les personnes intéressées par le règlement des litiges dans le secteur des télécommunications sont invitées à consulter les ressources suivantes:

- *Dispute resolution in the telecommunications sector: Current practices and future directions* (uniquement en anglais), disponible au format électronique sur le site web de l'UIT à l'adresse suivante:  
[http://www.itu.int/ITU-D/treg/publications/ITU\\_WB\\_Dispute\\_Res-E.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/treg/publications/ITU_WB_Dispute_Res-E.pdf).

Ce document peut également être obtenu au format papier auprès de la Banque mondiale.

- Séminaire de l'UIT sur l'application des lois, politiques et réglementations relatives aux télécommunications, disponible sur le site web de l'UIT à l'adresse suivante:  
<http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/2005/Enforcement/index-fr.html>.

- Atelier de l'UIT sur le règlement des litiges, disponible sur le site web de l'UIT à l'adresse suivante: <http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/2004/Geneva/index.html>.

## **6.4 Equilibre entre certitude et flexibilité**

Les licences TIC doivent être octroyées de manière à ménager un équilibre entre la certitude réglementaire et la flexibilité nécessaire pour faire face aux évolutions futures de la technologie, de la structure du marché et de la politique gouvernementale. Un tel équilibre n'est pas toujours facile à trouver. Dans les pays qui connaissent d'importants risques liés au secteur des TIC, les régulateurs ont tendance à favoriser la certitude réglementaire pour attirer les investissements. Dans des environnements plus stables d'un point de vue économique et réglementaire, ils peuvent se permettre une plus grande marge de manoeuvre pour introduire des réformes sans répercussions excessives.

### **Contenu**

#### **6.4.1 Informations complémentaires sur l'équilibre entre certitude et flexibilité**

##### **6.4.1 Informations complémentaires sur l'équilibre entre certitude et flexibilité**

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur l'équilibre à trouver entre la certitude réglementaire et la flexibilité nécessaire pour faire face aux évolutions futures de la technologie, de la structure du marché et de la politique.

Le régulateur dispose de plusieurs moyens pour parvenir à un équilibre entre certitude et flexibilité au sein de la procédure d'autorisation. Dans de nombreux pays, il obtient cet équilibre en prenant pour base réglementaire certains éléments non liés aux autorisations. Un pays pourra ainsi préférer adopter une réglementation sur l'interconnexion plutôt que d'imposer des modalités et conditions détaillées concernant l'interconnexion dans les autorisations des fournisseurs de services. Toutefois, lorsque le régime réglementaire d'un pays n'est pas bien développé, il s'est avéré nécessaire à maintes reprises d'inclure dans l'autorisation une codification relativement détaillée du régime réglementaire de base existant. Cette démarche assure la certitude requise pour attirer des nouveaux entrants et des investissements importants dans le secteur.

Un équilibre entre certitude et flexibilité doit également être trouvé au niveau des modalités et conditions de l'autorisation. Les conditions doivent fournir un certain degré de certitude aux fournisseurs de services de manière à attirer les investissements. Dans le même temps, ces conditions doivent être suffisamment souples pour faciliter leur intégration dans le cadre réglementaire général du secteur à mesure que celui-ci se met en place. L'autorisation d'un fournisseur de services en particulier ne doit pas faire obstacle aux futures réformes réglementaires.

Il existe plusieurs façons de garantir une telle flexibilité, notamment en:

- 1) acceptant que l'autorisation soit modifiée de manière unilatérale par le régulateur;
- 2) fixant des modalités abrégées pour l'autorisation;
- 3) approuvant les modifications apportées à l'autorisation, d'entente avec le titulaire de licence et le régulateur;
- 4) permettant que le régulateur apporte des modifications unilatérales sur certaines conditions de l'autorisation jugées déterminantes dans le cadre du régime réglementaire général, pour autant que ces modifications soient mises en oeuvre dans des conditions équitables sur le plan de la procédure et de façon neutre du point de vue de la concurrence.

Les deux premières approches ne permettent pas d'assurer la certitude réglementaire. Elles rendent souvent difficile, voire impossible, l'obtention des investissements et des financements requis pour les autorisations d'importance, telle qu'une autorisation pour une ligne fixe ou un service cellulaire.

La troisième approche renforce la certitude réglementaire, mais peut nécessiter l'introduction de réformes.

La quatrième approche est, quant à elle, plus intéressante du point de vue de la certitude réglementaire. Sa mise en oeuvre implique de faire la différence entre les conditions d'autorisation de nature réglementaire et celles qui ne peuvent être modifiées qu'avec le consentement du titulaire de licence. Par exemple, les conditions d'autorisation concernant les mécanismes du service universel au niveau du secteur ou les conditions générales d'interconnexion peuvent être modifiées par le régulateur.

D'autres conditions, de nature purement contractuelle ou revêtant une importance fondamentale au regard de la valeur économique de l'autorisation, ne peuvent être soumises à modification qu'avec le consentement du fournisseur de services. Il peut s'agir de conditions portant sur la durée de l'autorisation ou sur les droits d'acquisition de cette autorisation.

Si le régulateur est en droit de modifier les conditions réglementaires générales d'une autorisation, ces modifications devront être réalisées de manière transparente et neutre du point de vue de la concurrence. Toute modification sera précédée d'une consultation avec le titulaire de licence et les autres parties concernées. Dans certains cas, un droit d'appel ou de révision peut être accordé.

L'*Electronic Communications Act* de la République sudafricaine contient des dispositions visant à assurer la certitude aux détenteurs de licences individuelles tout en donnant au régulateur la souplesse nécessaire pour répondre aux évolutions de la technologie, de la structure du marché et de la politique. Dans son Article 10, elle autorise l'Independent Communications Authority of South Africa (ICASA) à apporter certains types de modification aux clauses d'une licence individuelle après consultation avec le titulaire de licence. Les modifications autorisées en vertu de cet article ont trait aux questions de réglementation générale ou de politique. Certains droits procéduraux sont accordés aux titulaires de licences dans le cadre de la procédure de modification. La note pratique intitulée "South Africa - Individual Licence Amendment Provisions in the *Electronic Communications Act*" fournit plus d'informations sur le pouvoir accordé à l'ICASA de modifier les licences individuelles. Un lien vers cette note pratique est fourni ci-dessous.

## Notes pratiques

[South Africa – Individual Licence Amendment Provisions in the Electronic Communications Act](#)

### 6.5 Distinction entre autorisation et acquisition

L'opération qui consiste à autoriser un fournisseur de services TIC doit être traitée en dehors de la politique gouvernementale en matière d'acquisition. Nombreux sont les pays à avoir fait l'amalgame entre les deux procédures, ce qui a eu des conséquences négatives sur le régime d'autorisation.

#### Contenu

6.5.1 Plus d'informations sur la distinction entre autorisation et acquisition

#### 6.5.1 Plus d'informations sur la distinction entre autorisation et acquisition

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur la distinction opérée entre la procédure d'autorisation d'un fournisseur de services TIC et la procédure d'acquisition.

Il existe des différences importantes entre l'autorisation accordée à un fournisseur de services TIC par un régulateur et l'acquisition de services par une entité gouvernementale. Cependant, la distinction est souvent confuse dans certains pays. La procédure gouvernementale en matière d'acquisition implique l'achat par le gouvernement de biens et services avec les fonds publics. Ces biens et services sont parfois utilisés en interne par le gouvernement, parfois utilisé par le gouvernement pour remplir ses obligations publiques.

A l'inverse, un régulateur n'achète pas des biens et services avec les deniers publics lorsqu'il octroie une autorisation à un fournisseur de services TIC. Il octroie certains droits et obligations à un fournisseur de services autorisé. Autrement dit, il donne une opportunité commerciale à des investisseurs qualifiés qui acceptent de se conformer à certaines conditions et réglementations en matière d'autorisation. Le régulateur tient donc davantage le rôle de vendeur que celui d'acheteur.

Le fait de considérer l'autorisation comme étant par essence une offre d'opportunité commerciale appelle deux recommandations importantes concernant la procédure d'autorisation. Premièrement, le régulateur doit offrir une opportunité financièrement attrayante à des fournisseurs de services TIC compétents et expérimentés. Certaines opportunités se vendent d'elles-mêmes, mais d'autres – notamment sur les marchés émergents et en transition – doivent être soigneusement structurées et commercialisées de manière à attirer les postulants qualifiés. L'expérience montre que presque tous les appels à demande d'autorisations TIC trouvent preneurs. Malheureusement, ces derniers ne sont pas toujours financièrement ou techniquement aptes à la réalisation des objectifs du régulateur qui consistent à étendre et à améliorer les services.

Deuxièmement, les politiques gouvernementales d'acquisition ne sont généralement pas adaptées à la procédure d'autorisation TIC. De nombreux pays gèrent leurs achats via des administrations bureaucratiques et centralisées. Des stratégies détaillées en matière d'acquisition sont souvent développées pour une bonne raison, à savoir réduire la corruption. Mais l'application de ces procédures peut donner lieu à des imbroglios juridiques et administratifs ainsi qu'à des retards et à des confusions concernant les objectifs réels de la procédure d'autorisation.

Le régulateur, dans le cadre de la procédure d'autorisation, est avant tout concerné par les résultats. Il lui importe de savoir non pas comment mais si les conditions d'autorisation sont remplies. Il s'attache, par conséquent, à veiller à ce que les candidats potentiels soient capables de répondre aux exigences clairement définies en matière de compétences plutôt que de se livrer à une microgestion des programmes commerciaux ou opérationnels des titulaires de licences. Vu sous cet angle, certaines problématiques telles que les choix technologiques, les structures managériales et les stratégies de marketing ne sont pas concernées par les conditions d'autorisation ou les critères de sélection et doivent être laissées aux mécanismes du marché. De manière générale, il vaut mieux éviter les politiques globales d'acquisition du gouvernement et utiliser une procédure d'autorisation concurrentielle simple et transparente, fondée sur les procédures d'autorisation TIC reconnues au niveau international.

## **6.6 Autorisations liées au spectre**

La fourniture de services TIC utilisant les fréquences radioélectriques nécessite généralement deux autorisations: une première pour fournir le service TIC et une seconde pour utiliser les fréquences radioélectriques. Les fournisseurs de services cellulaires, par exemple, ont besoin d'une autorisation pour utiliser le spectre requis et d'une autre pour exploiter les réseaux cellulaires. Les autorisations liées au spectre requises pour la fourniture d'un service sont souvent délivrées dans le cadre d'une procédure d'octroi de licences individuelles.

Les deux autorisations doivent être délivrées en même temps, de manière à éviter tout retard ou risque d'incompatibilité entre les conditions réglementaires. En cas d'émission de deux autorisations distinctes, celles-ci doivent être émises simultanément. Une solution consiste à joindre à la demande d'autorisation les projets d'autorisation du spectre et d'autorisation du fournisseur de services.

Il est demandé de délivrer des autorisations séparées notamment pour des raisons administratives liées à la gestion du spectre. Dans la majorité des pays, la gestion du spectre est confiée à une entité administrative distincte de celle chargée de régler les autres aspects des activités de télécommunication comme la réglementation des prix ou les pratiques anticoncurrentielles. En conservant ainsi une forme d'autorisation du spectre cohérente et séparée, il est possible de définir des exigences normalisées en termes de technique, de rapport et de conformité, applicables à tous les usagers du spectre radioélectrique.

On recense un grand nombre de considérations réglementaires se rapportant aux autorisations du spectre. Ces questions sont abordées parmi d'autres dans le Module 5 (Gestion du spectre des fréquences radioélectriques).

## **7 Autorisations spécifiques**

Les pratiques d'autorisation TIC présentent, comme nous l'avons vu, des caractéristiques communes. Toutefois, certaines circonstances particulières peuvent requérir une autorisation spécifique. Cette section a pour but d'explorer ces cas particuliers et de présenter certaines autorisations spécifiques aux services.

### **Contenu**

- 7.1 Partenariats public-privé, concessions et arrangements similaires
- 7.2 Nouvelles autorisations octroyées aux opérateurs historiques
- 7.3 Autorisations spécifiques aux services

#### **7.1 Partenariats public-privé, concessions et arrangements similaires**

Dans de nombreux pays, l'autorisation de services TIC implique aujourd'hui l'octroi unilatéral par un régulateur (ou une autre entité chargée de l'octroi des autorisations) d'une licence ou d'une autorisation générale à un opérateur du secteur privé ainsi habilité à fournir des services TIC déterminés sous certaines conditions. Ces conditions sont fixées dans le document d'autorisation lui-même ou, plus communément, dans les autres réglementations ou instruments réglementaires. La délivrance et l'application d'une autorisation relèvent donc généralement d'un statut de droit public et administratif.

On observe néanmoins de nombreuses variations sur le thème des autorisations TIC. Dans certains pays, les investisseurs privés ont conclu des accords commerciaux avec les fournisseurs de services gouvernementaux ou publics qui relèvent davantage de "joint-ventures" avec des entités gouvernementales que du simple octroi de droits pour exploiter des installations TIC ou fournir des services. Il s'agit des concessions, des franchises, des accords BOT (construction-exploitation-transfert), BTO (construction-transfert-exploitation), BOO (construction-propriété-exploitation) et autres variantes limitées par la seule imagination des juristes et banquiers chargés du financement du projet.

Nombre de ces arrangements sont regroupés sous l'appellation "partenariats public-privé" (PPP). Les PPP sont de plus en plus utilisés pour financer et exploiter de grands projets d'infrastructure, tels que les autoroutes, les aéroports et les ports. Historiquement, des accords PPP étaient conclus pour attirer les investissements privés dans des marchés sur lesquels la privatisation ou la participation du secteur privé dans le secteur des TIC était légalement ou constitutionnellement limitée. Ils sont toutefois devenus moins courants dans le secteur des TIC une fois établi le faible bénéfice public généré par la propriété de l'Etat et par les activités des fournisseurs de services TIC. De manière générale, les accords PPP sont jugés incompatibles avec la promotion des marchés TIC libéralisés ainsi qu'avec des réglementations et politiques neutres du point de vue de la concurrence.

### **Contenu**

- 7.1.1 Concessions et accords de licence
- 7.1.2 Partenariats public-privé

### **Notes pratiques**

[Public \(Municipal\) Initiatives](#)

### 7.1.1 Concessions et accords de licence

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur les différentes formes d'autorisation et plus particulièrement sur les concessions et les accords de licence.

Dans la majorité des pays, le terme "concession" désigne un accord commercial passé entre le gouvernement et le constructeur privé, le propriétaire ou fournisseur d'un élément de l'infrastructure publique (comme une route à péage ou une centrale électrique) ou une entreprise sise sur un terrain public. De tels accords étaient monnaie courante dans les secteurs TIC, en particulier lorsqu'il existait des restrictions juridiques ou constitutionnelles à la prise de participation de la part du secteur privé ou à l'exploitation d'installations TIC. Aujourd'hui, ils se font de plus en plus rares, car jugés incompatibles dans bien des cas avec la promotion des marchés TIC libéralisés ainsi qu'avec des réglementations et politiques neutres du point de vue de la concurrence. Les raisons du déclin de ces accords sont similaires à celles qui ont entraîné la disparition des partenariats public-privé (voir le paragraphe 7.1.2 "Partenariats public-privé").

Certains gouvernements, toutefois, continuent de jouer un rôle actif dans la fourniture des services TIC et dans l'exploitation des réseaux TIC. On observe en effet une forte tendance à l'engagement des gouvernements, en particulier des gouvernements locaux et municipaux, dans le déploiement des réseaux d'accès et de base de la prochaine génération par le biais de partenariats public-privé. Cette tendance est analysée plus en détail au paragraphe 7.1.2 "Partenariats public-privé" et dans la note pratique intitulée "Public (Municipal) Initiatives". Les liens vers le paragraphe 7.1.2 et vers la note pratique sont fournis ci-après.

Les concessions ont constitué, à bien des égards, des outils adéquats pour attirer les investissements du secteur privé, notamment sur les marchés qui présentaient un risque politique ou réglementaire élevé. Ces accords permettaient parfois aux gouvernements de détenir des parts ou de participer au partage des recettes, les incitant ainsi à soutenir la croissance du secteur des TIC ou des télécommunications en question. Les outils juridiques disponibles en cas de violation de contrat (dommages-intérêts, arbitrage, etc.) étaient par ailleurs applicables aux concessions. Les négociations visaient souvent à peaufiner le contenu des concessions pour établir les protections et les incitations requises en vue d'attirer les investisseurs et de veiller à ce que le titulaire de la concession remplisse ses engagements dans chaque situation particulière.

Une autre approche considérée dans certains pays consiste à conclure des "accords de licence". Dans de nombreux cas, les accords de licence sont très similaires aux licences individuelles détaillées octroyées dans d'autres pays. Ils incluent toutefois certaines obligations – plus réglementaires que commerciales – qui incombent au gouvernement, au régulateur ou à un autre signataire du gouvernement. Par exemple, un accord de licence peut établir les fondements de la tarification pendant la durée de la licence, au moyen d'une formule spécifique de plafonnement des prix. En imposant des obligations mutuelles, ces accords fournissent au titulaire une protection juridique complémentaire contre les changements susceptibles de survenir dans son environnement d'exploitation standard. L'un des principaux inconvénients de ce système réside dans le fait que de nombreux accords ont été conclus sur une longue durée, ce qui a ainsi freiné les réformes réglementaires du secteur, qui ne pouvaient être mises en œuvre sans le consentement des parties aux accords de licence existants.

Certains accords de licence présentent les caractéristiques réglementaires et commerciales des concessions. Il est souvent important de bien faire la distinction entre les deux. A cette fin, il est conseillé de fixer les caractéristiques de la concession dans un contrat de concession entre le gouvernement hôte (et non le régulateur) et l'investisseur. En termes de financement de projet, un tel contrat sera appelé programme de soutien public.

A noter que les termes "concession" et "accord de licence" n'ont pas la même signification dans différents pays. Dans certains pays d'Amérique latine, les concessions revêtent les caractéristiques et incluent les conditions des licences individuelles trouvées dans d'autres pays. Elles peuvent donc être appelées "accords de licence" à un autre endroit. D'autres pays, notamment en Asie, ont octroyé des "concessions" qui relèvent davantage des "joint-ventures" que de l'octroi d'autorisations individuelles pour exploiter des réseaux TIC indépendants du gouvernement. Ces éléments sont traités plus en détail sous le titre "Partenariats public-privé".

## **Thèmes apparentés**

### [Partenariats public-privé](#)

#### **7.1.2 Partenariats public-privé**

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur les partenariats public-privé mentionnés ci-avant.

Les partenariats public-privé (PPP) sont de plus en plus utilisés pour financer et exploiter de grands projets d'infrastructure, tels que les autoroutes, les aéroports et les ports. Ils représentaient autrefois le seul outil juridique disponible permettant d'introduire une participation du secteur privé sur le marché des télécommunications dans les pays qui n'autorisaient que les activités publiques de télécommunication.

Dans la majorité des pays, il a été généralement admis ces dernières années que la propriété de l'Etat et les activités des fournisseurs de services TIC ne généraient qu'un faible bénéfice public. Avec la libéralisation et la privatisation de l'ensemble du secteur des TIC, les accords de "joint-venture" entre les gouvernements ou PTT et les investisseurs du secteur privé sont devenus moins courants ces dernières années dans l'industrie des TIC. Les PPP suscitent également certaines interrogations quant au caractère neutre de la politique et de la réglementation publiques vis-à-vis de la concurrence dans les cas où le gouvernement détient une participation dans un ou plusieurs acteurs commerciaux du secteur des TIC. Malgré cela, certains accords PPP sont toujours en place et quelques nouveaux accords ont récemment été conclus.

On constate une importante tendance émergente marquée par l'engagement des gouvernements locaux et municipaux dans le déploiement direct des réseaux de base et d'accès de la prochaine génération par le biais des PPP. Des projets FTTH sponsorisés par les municipalités ont ainsi vu le jour en Europe et aux Etats-Unis. Ils visent pour la plupart (mais non la totalité d'entre eux) à fournir un accès ouvert aux fournisseurs concurrents de services à large bande.

Les critiques soulevées par ces projets FTTH sont partagées. Ces arrangements ne font pas vraiment craindre que la neutralité concurrentielle du cadre réglementaire TIC puisse être compromise parce qu'un gouvernement détient une participation dans un acteur commercial du secteur des TIC. Compte tenu du fait que les municipalités n'ont que très rarement un pouvoir réglementaire sur les lois et politiques TIC, leur implication dans les projets FTTH ne représente pas une menace pour la neutralité concurrentielle de la réglementation dans le secteur des TIC.

En revanche, on redoute un possible effet négatif sur l'efficacité de l'investissement du fait de l'intervention publique dans la fourniture des réseaux et services TIC. Précisons par ailleurs que les PPP, de par le passé, n'ont rencontré que peu de succès dans le secteur des TIC notamment en ce qui concerne la promotion d'un marché sain et l'amélioration de l'accès aux services pour les clients.

Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives quant à l'opportunité d'une implication des municipalités dans le déploiement des infrastructures pour les réseaux de la prochaine génération. Les gouvernements doivent veiller néanmoins, tout particulièrement aux niveaux municipal et régional, à détenir les droits et compétences juridiques requis pour conclure de tels

accords. La France, les Pays-Bas et les Etats-Unis, par exemple, ont dû promulguer des lois pour permettre aux municipalités de conclure des accords PPP dans le secteur des TIC. Qui plus est, 14 Etats américains ont aujourd'hui adopté une forme de législation visant à limiter la fourniture de services TIC par les municipalités.

Pour plus d'informations sur les projets FTTH sponsorisés par les municipalités, se reporter à la note pratique intitulée "Public (Municipal) Initiatives".

Traditionnellement, les PPP sont souvent conçus sur la base d'un modèle BOT (construction-exploitation-transfert), BTO (construction-transfert-exploitation), BOO (construction-propriété-exploitation) ou autres arrangements similaires, qui correspondent à des structures de financement de projets visant à attirer les investissements et l'expertise managériale nécessaires au développement d'une infrastructure TIC dans des pays où les secteurs TIC sont contrôlés par l'Etat. Il existe d'autres contrats qui constituent une alternative à ces structures: l'investisseur ne construit ni ne possède des installations, mais partage les recettes d'un fournisseur de service public, en contrepartie du financement, de la gestion ou des deux. Des contrats de financement ont ainsi été conclus en Chine et en Indonésie. Parmi les contrats de gestion avec partage des recettes, on peut citer le "contrat de coopération commerciale" vietnamien.

Des accords de type "joint-venture", tels que des accords BTO, BOT et BOO, ont été mis en œuvre dans de nombreux pays dont:

- BTO: Thaïlande, Philippines.
- BOT: Liban, Inde, Indonésie (programmes d'exploitation conjointe ou KSO), Timor-Leste.
- BOO: Malaisie, Îles Salomon.

La plupart de ces structures ont permis, dans un premier temps, de favoriser l'extension des réseaux. Ce succès s'explique en partie par le fait qu'il ne s'agissait pas d'autorisations accordées à des fournisseurs de services privés mais plutôt de contrats en vertu desquels les entrepreneurs privés mettaient en place et exploitaient des services de télécommunication "détenus" par le gouvernement ou par un opérateur public. De cette façon, les opérateurs de télécommunication pouvaient jouer un rôle dans le secteur privé sans enfreindre les lois ou les politiques qui les empêchaient de détenir des biens dans ce même secteur.

Il ressort toutefois de l'expérience acquise au Liban, en Indonésie et dans d'autres pays que ces modèles ne sont pas viables sur le long terme. En effet, les investisseurs des projets ne peuvent se prévaloir, à l'instar du titulaire d'une licence, d'une sécurité sur le long terme ni d'une prise de participation. Ils sont donc incités à maximiser la rentabilité sur le court terme, au détriment du développement du réseau ou des services sur le long terme. Un accord BOT doit s'achever avec le retrait de l'investisseur privé ou être converti en une autorisation à part entière. En cas de retrait de l'investisseur, l'opérateur peut ou non continuer à étendre et à gérer seul le service. Si la concession devient une autorisation, d'importantes questions peuvent être soulevées en ce qui concerne l'équité et la transparence de la procédure d'autorisation. Dans tous les cas, la conversion d'un montage de type BOT en une autorisation TIC traditionnelle reste problématique.

Singapour a introduit, dans le cadre de sa stratégie, une alternative à un PPP de type BOO en vue de mettre en place, au niveau national, une infrastructure pour les réseaux de prochaine génération (filaire et hertziens), capable de fournir une "super-connectivité" à haut débit dans tout le pays. Le gouvernement a indiqué qu'il fournirait des outils de financement aux opérateurs ayant été sélectionnés par le biais d'une procédure concurrentielle pour construire, détenir et exploiter les réseaux filaires et hertziens de la prochaine génération à Singapour. A l'heure actuelle, le gouvernement ne semble pas proposer d'acquérir une participation dans les opérateurs sélectionnés pour mettre en place et exploiter les réseaux de prochaine génération. Les opérateurs devront toutefois mettre en place et exploiter ces réseaux en se conformant aux spécifications mutuellement

convenues. Il leur sera également demandé de se conformer aux exigences du gouvernement en ce qui concerne le libre accès et la séparation, sur le plan de la structure et de l'exploitation, entre les exploitants de réseau et les fournisseurs de services au détail. Voir l'Encadré 1 pour plus d'informations sur le PPP de Singapour.

**Encadré 1: Financement de la construction et de la mise en place de l'infrastructure de réseau de prochaine génération pour la superautoroute numérique de Singapour**

Singapour a introduit, dans le cadre de sa stratégie, une alternative à un PPP de type BOO en vue de mettre en place, au niveau national, une infrastructure pour les réseaux de prochaine génération (fixes et hertziens) et assurer une "super-connectivité" à haut débit dans tout le pays. Le plan stratégique de Singapour visant l'instauration d'une infrastructure nationale Infocomm de nouvelle génération (baptisée Next Gen NII) implique la création d'un réseau national à large bande de prochaine génération (Next Gen NBN) à la fois filaire, ouvert et non dépendant d'un opérateur et d'un réseau large bande sans fil ouvert (WBN). Les réseaux Next Gen NBN et WBN doivent être mis en place, détenus et exploités par le secteur privé. Le gouvernement a précisé que l'exploitation de ces deux réseaux devait inclure une séparation sur le plan de la structure entre l'opérateur de l'infrastructure de réseau passive, l'opérateur de l'infrastructure de réseau active et le fournisseur de services au détail.

Le gouvernement de Singapour a indiqué qu'il allait fournir différents financements aux opérateurs des infrastructures active et passive des réseaux Next Gen NBN et WBN. Ces financements sont destinés à lancer le projet et à garantir que le service ultrarapide à large bande fourni sur ces réseaux est à la fois viable, abordable et durable sur le long terme. En 2006, le gouvernement a lancé un appel à collaboration en vue de sélectionner les opérateurs pour le WBN. Il a également émis à la même date une demande de concepts pour commencer la procédure de sélection des opérateurs pour le réseau Next Gen NBN.

Les accords de financement doivent être négociés en privé entre le gouvernement et les opérateurs sélectionnés pour mettre en place et gérer les réseaux Next Gen NBN et WBN. A l'heure actuelle, le gouvernement ne semble pas proposer d'acquérir des parts dans les opérateurs participant à la mise en place et à l'exploitation du Next Gen NII. Les opérateurs seront néanmoins tenus de construire et d'exploiter l'infrastructure selon les spécifications convenues, en accord avec les exigences gouvernementales concernant le libre accès et la séparation au niveau de la structure.

En octobre 2006, Singapour a sélectionné trois opérateurs pour le projet WBN. Ces opérateurs ont lancé leurs premiers services commerciaux en janvier 2007. Le déploiement du WBN devrait être terminé à la fin de 2008.

La procédure de sélection des opérateurs pour le réseau Next Gen NBN est en cours. En juin 2008, le gouvernement clôturait la phase de qualification de la procédure. Le passage à la phase de sélection est prévu pour la fin de l'été 2008.

Il est encore trop tôt pour juger de la réussite du PPP lancé par le Gouvernement de Singapour en vue de financer la construction du réseau national de nouvelle génération. Compte tenu de l'importance que revêtent ces réseaux de nouvelle génération et des dépenses engagées aux fins de leur construction et de leur déploiement, le PPP en question et les arrangements similaires conclus dans d'autres pays doivent faire l'objet d'une observation rigoureuse.

**Notes pratiques**

[Public \(Municipal\) Initiatives](#)

## **7.2 Nouvelles autorisations octroyées aux opérateurs historiques**

Dans la plupart des pays, la réforme du secteur des TIC inclut la privatisation des PTT et l'octroi d'autorisations concurrentielles dans plusieurs segments du marché. La procédure est achevée dans plusieurs pays, en cours dans d'autres pays et non encore entamée dans un petit nombre d'entre eux.

L'octroi d'une autorisation aux opérateurs historiques est une étape majeure de la privatisation et de la libéralisation dans bon nombre de pays. La procédure est parfois complexe. Aussi, la délivrance d'une autorisation à un opérateur historique et la définition des droits et des obligations de l'opérateur en vertu de cette autorisation requièrent-elles une attention toute particulière.

### **Contenu**

7.2.1 Nouvelles autorisations octroyées aux opérateurs historiques: quelques considérations

#### **7.2.1 Nouvelles autorisations octroyées aux opérateurs historiques: quelques considérations**

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur l'octroi de nouvelles autorisations aux opérateurs historiques.

Dans de nombreux pays, l'attention portée à la procédure d'octroi d'autorisations aux opérateurs historiques conditionne pour partie le succès de la libéralisation du marché TIC. Avant les phases de privatisation et de libéralisation, les opérateurs historiques étaient pour la plupart des administrations des PTT qui exerçaient leurs activités depuis un demi-siècle ou plus sans autorisation officielle.

En vertu des lois nouvelles ou des amendements des lois existantes, une licence est souvent octroyée à l'opérateur historique. En règle générale, la procédure d'autorisation définit en détail les droits et les obligations, nouveaux et existants, de l'opérateur. Bien qu'il soit constaté une tendance à ne plus recourir aux autorisations individuelles sur les marchés concurrentiels bien développés, il reste néanmoins justifié d'octroyer des autorisations individuelles aux opérateurs historiques présents sur des marchés moins concurrentiels dont les cadres réglementaires sont moins bien définis. Par exemple, une autorisation individuelle peut apporter la certitude réglementaire requise pour réussir la privatisation d'une administration des PTT.

Dans certains cas, des autorisations générales et individuelles peuvent être délivrées aux opérateurs historiques. Cette approche se révèle utile lorsqu'il est jugé nécessaire (par exemple, en instance de privatisation) de délivrer une autorisation individuelle pour fixer les droits et obligations fondamentaux d'un PTT aux fins de la gestion du réseau téléphonique commuté public fixe. Dans ce cas de figure, les droits de l'opérateur historique des PTT en matière de fourniture de services connexes (VSAT, transmission de données, services à valeur ajoutée, etc.) peuvent être soumis à autorisation générale. Ces autorisations générales s'appliquent à tous les autres fournisseurs de services de même classe.

Les droits et obligations attachés aux nouvelles autorisations qui sont octroyées aux opérateurs historiques doivent généralement être adaptés à la nouvelle politique du secteur et au nouveau régime réglementaire. En particulier, ils doivent être souvent adaptés aux réalités d'une économie de marché, surtout lorsque l'opérateur doit être privatisé ou qu'il doit affronter la concurrence pour la première fois sur certains marchés.

La question de l'équité mérite d'être soulevée si l'opérateur historique est automatiquement autorisé à fournir des services pour lesquels d'autres fournisseurs doivent obtenir une autorisation par le biais de l'adjudication publique. Une telle situation peut en effet donner l'impression que les règles de la concurrence sont faussées.

Dans la pratique, l'octroi d'autorisations aux opérateurs historiques fait souvent intervenir des négociations entre l'opérateur historique et le régulateur. Des données complémentaires sont généralement fournies par des conseillers professionnels, dont des spécialistes des services de banque d'investissement et des avocats engagés par l'opérateur historique, le gouvernement, le régulateur ou les trois. Il est important que le régulateur (ou une autre entité chargée de l'octroi des licences) puisse porter un jugement équilibré sur le contenu de l'autorisation. A cet égard, il existe fréquemment des divergences d'intérêts entre l'opérateur historique, qui souhaite conserver un maximum d'exclusivité et la plus grande emprise possible sur les marchés, et ceux qui souhaitent promouvoir une politique TIC concurrentielle. Il arrive souvent que les ministres des finances et les spécialistes des services de banque d'investissement impliqués dans la procédure privilégient l'octroi de l'exclusivité et les avantages offerts par le marché comme moyen d'accroître les recettes de la privatisation. Les ministres des TIC et les régulateurs, quant à eux, cherchent davantage à promouvoir la concurrence en vue de renforcer l'efficacité des marchés TIC et de fournir de meilleurs services au public.

Dans certains pays, les opérateurs historiques reçoivent des autorisations pour de nouveaux services (services cellulaires, transmission de données, ISP, services à valeur ajoutée, etc.) alors que des autorisations pour ces services sont aussi accordées aux nouveaux arrivants sur le marché. Parfois, les autorisations délivrées aux opérateurs historiques sont octroyées hors voie de concours, laquelle est normalement réservée à la sélection des nouveaux arrivants. Ce fut le cas pour les autorisations accordées aux systèmes mobiles cellulaires dans les pays développés comme dans les pays moins développés.

La procédure soulève certaines questions liées à la concurrence loyale. Il arrive souvent que le nouvel entrant, contrairement à l'opérateur historique, verse une somme importante pour l'autorisation dans le cadre de la procédure de sélection. Pour pallier ce problème, on a parfois demandé aux opérateurs historiques de s'acquitter d'un droit équivalent au montant de la soumission gagnante ou d'un pourcentage fixe de ce montant. Ce fut le cas lorsque la Jordanie a délivré une autorisation à un deuxième fournisseur de services GSM en 2000. Lorsque la Colombie a octroyé une deuxième autorisation aux fournisseurs de services cellulaires dans chacun des trois marchés régionaux, les opérateurs existants ont dû déboursier 95% du montant de la soumission gagnante dans la région concernée.

Dans d'autres pays, l'opérateur historique n'a pas pour obligation de s'acquitter de redevances d'autorisation, même si les nouveaux arrivants doivent le faire. Certains font valoir que l'opérateur historique a obtenu une autorisation conformément à la pratique et à la loi en vigueur par le passé et qu'il ne serait pas juste de l'obliger rétroactivement à s'acquitter d'un droit dessus. D'autres ont fait remarquer que l'opérateur historique avait peut-être pris des risques et encouru des dépenses pour développer le marché. De ce point de vue, on peut estimer que l'imposition rétroactive d'une redevance d'autorisation importante est inappropriée.

Même s'il n'y a pas toujours une seule bonne réponse dans ces situations, il convient de veiller tout particulièrement à garantir un environnement neutre du point de vue de la concurrence. Si un traitement préférentiel est accordé à un opérateur historique, le secteur public doit naturellement en retirer des avantages, par exemple le maintien d'obligations extraordinaires en matière de mise en œuvre du réseau ou d'autres objectifs spécifiques en matière de service universel.

## **Documents de référence**

Jamaica - Heads of Agreement between Jamaica and Cable & Wireless Jamaica Limited

OECS - Memorandum of Understanding between Cable & Wireless and OECS Contracting States

## Notes pratiques

[Jamaican Agreement to Terminate CWJ Monopoly](#)

[OECS Agreement to Terminate C&W Monopoly](#)

### 7.3 Autorisations spécifiques aux services

La gamme des services autorisés dans le cadre de la licence individuelle ou de l'autorisation générale varie considérablement d'un pays à l'autre. Contrairement aux normes existantes en matière de technologie et de spectre, il n'existe pas vraiment de classification des autorisations. Une licence délivrée pour des services mobiles pourra, dans un pays, autoriser un large éventail de services mobiles voix, données et même vidéo, incluant les services de télévision mobile et IMT-2000. Dans d'autres pays, cette même licence n'autorisera que la fourniture de services vocaux standard GSM et d'autres services GPRS ou SMS connexes.

Lorsque les licences de télécommunication ont commencé à être délivrées, les licences octroyées aux opérateurs historiques comportaient un champ d'application très large et autorisaient la fourniture de nombreux (parfois de tous les) types de services de télécommunication. Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, les nouveaux arrivants ne pouvaient souvent fournir que des services fondés sur une technologie déterminée, tels que les services utilisant les normes mobiles AMPS, GSM, CDMA et TDMA. D'autres nouveaux entrants étaient habilités à fournir des services spécifiques, tels que les services de radiomessagerie ou de radiocommunications à ressources partagées, les services de publiphone, les services d'accès aux données et à l'Internet et les "services à valeur ajoutée" dont la définition reste toujours floue.

On a observé, sur ces dix dernières années, une tendance à la convergence et à l'harmonisation des principes réglementaires régissant les différentes technologies et les différents services, ce qui s'est traduit par le lancement d'initiatives visant à standardiser les approches et les conditions en matière d'autorisation pour les différents types de technologies et de services. Ces initiatives ont ainsi permis l'introduction d'un régime d'autorisations unifiées et multiservices. Des pays, tels que l'Inde, Hong Kong, Chine, la Jordanie, la Tanzanie, la République sudafricaine, le Nigéria, l'Ouganda, le Botswana, Singapour, le Brésil et Trinité-et-Tobago, ont tous adopté ce régime.

Ces initiatives ont également cherché à placer les technologies et services qui étaient auparavant considérés comme des services de "radiodiffusion" ou "média" dans la même catégorie que les services de télécommunication et donc à les soumettre aux mêmes règles d'autorisation. Citons, à ce titre, l'initiative de l'Union européenne visant à normaliser les règles et les conditions d'autorisation de tous les "services de communications électroniques" dans sa directive "autorisation" ainsi que la Loi malaisienne sur les communications et le multimédia promulguée en 1999.

En dépit de ces initiatives, de nombreux pays continuent de délivrer des licences ou autorisations générales fondées sur différentes classifications de services ainsi que, dans une moindre mesure aujourd'hui, sur différentes classifications de techniques. La base de données de l'UIT sur la réglementation des télécommunications dans le monde ne recense aujourd'hui pas moins de 24 classifications d'autorisations couramment utilisées.

Ce paragraphe contient des liens vers des documents présentant certains types d'autorisations spécifiques à un service ou à une technique les plus courants. Les documents de référence mentionnés ci-dessous fournissent des exemples d'autorisations spécifiques délivrées pour différents types de services et de technologies. A noter que, à l'instar de toutes les autres autorisations et documents de référence auxquels il est fait mention dans le présent module, les conditions de ces autorisations dépendent souvent fortement du marché local, de la technique, de la législation et de la réglementation en place. Elles ne peuvent donc pas servir de référent dans d'autres pays.

## Contenu

7.3.1 Classifications courantes des autorisations

7.3.2 Exemples de licences et documents annexes

### Notes pratiques

[Australia and Singapore-Facilities-Based and Service-Based Licensing](#)

[Japan - Registration or Notification](#)

### 7.3.1 Classifications courantes des autorisations

Classifications courantes des autorisations	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Services fixes locaux (incluent parfois le protocole VoIP)</li><li>• Services grande distance fixes nationaux</li><li>• Services grande distance fixes internationaux</li><li>• Services mobiles locaux</li><li>• Services grande distance mobiles nationaux</li><li>• Services grande distance mobiles internationaux</li><li>• Téléphonie vocale publique</li><li>• Réseau cellulaire mobile</li><li>• Réseau de télévision câblée</li><li>• Services de télévision câblée</li><li>• Boucle locale hertzienne</li><li>• Services à valeur ajoutée (courrier électronique, accès aux bases de données, échange de données informatisé, etc.)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ligne d'abonné numérique (DSL)</li><li>• Transmission de données par câble</li><li>• Lignes louées</li><li>• Microstations (VSAT)</li><li>• Service fixe par satellite (SFS)</li><li>• Service mobile par satellite (SMS)</li><li>• Services de communications personnelles mobiles mondiales par satellite (GMPCS)</li><li>• Services mobiles de troisième génération (IMT-2000)</li><li>• Radiomessagerie</li><li>• Services de radiocommunications mobiles publiques à ressources partagées (PMRTS)</li><li>• Fourniture de services Internet (inclut parfois le protocole VoIP)</li><li>• Données</li></ul>

Source: Rapport de l'UIT sur les Tendances des réformes dans les télécommunications 2004/05. Adapté de la base de données de l'UIT sur la réglementation des télécommunications dans le monde, 2007.

### 7.3.2 Exemples de licences et documents annexes

Le présent paragraphe contient des liens qui renvoient vers des exemples d'autorisations octroyées pour certains types spécifiques de services ou de technologies dans différents pays. Il est à noter, à la lecture de ces exemples, que les conditions et procédures applicables aux autorisations dépendent du marché local, de la technique, de la législation et de la réglementation en place. Ces documents ne peuvent donc pas servir de référent pour d'autres pays.

### Deuxième opérateur national

[Kenya - Avis de qualification préalable pour une licence SNO - 2003](#)

[Nigéria - Licence à un second opérateur national SNO](#)

### **Autorisations pour les services internationaux**

[Canada - Octroi de licences pour les services internationaux](#)

[Etats-Unis - Régime d'octroi de licences pour les services internationaux](#)

[Bahreïn - Licence pour les services internationaux](#)

### **Télécommunications mobiles cellulaires**

[Suisse - Appel d'offres pour licences GSM - 2003](#)

[Jordanie - Avis de qualification préalable pour 3ème licence mobile – 2003](#)

[Irlande - Conditions de la licence mobile - 1999](#)

[République sudafricaine - Licence mobile cellulaire - 2002](#)

### **Services hertziens 3G**

[Norvège - Document sur l'octroi de licences 3G - 2000](#)

[Estonie - Document d'information sur l'octroi de licences 3G - 2004](#)

[France - Document de consultation sur l'octroi de licences 3G - 1999](#)

[Etude de cas sur l'octroi de licences 3G](#)

[Droits de licence pour licences 2G et licences combinées 2G/3G](#)

[Résultats de l'octroi de licences 3G: Europe](#)

[Résultats de l'octroi de licences 3G: Asie-Pacifique et Canada](#)

[Comparaison entre les appels d'offres 3G au Danemark et aux Pays-Bas](#)

### **Licences de services ruraux et enchères à subvention minimale**

[Népal - Octroi de licences de services ruraux - 2003](#)

[Venezuela - Octroi de licences pour services mobiles ruraux](#)

[République sudafricaine - Licence pour zones mal desservies](#)

### **Module 4 (Accès universel)**

[Népal - Approches OBA](#)

### **Services par satellite**

[Nouvelle-Zélande - Plan de répartition des moyens satellitaires](#)

[Canada - Licence d'utilisation du créneau orbital de satellite](#)

[Hong Kong - Octroi de licences aux opérateurs de la station spatiale](#)

[Hong Kong - Licences Espace](#)

[Pakistan - Formulaire de demande pour l'établissement d'une station terrienne de télécommunication par satellite](#)

[Canada - Octroi de licences pour stations terriennes fixes](#)

[Canada - Octroi de licences pour services mobiles par satellite](#)

[Satellite Industry Association - Principes réglementaires visant à promouvoir l'accès au marché des services par satellite](#)

### **Services VSAT**

[Singapour - Octroi de licences VSAT](#)

[Jamaïque - Demande de licences VSAT](#)

[Inde - Octroi de licences VSAT pour services de transmission de données](#)

[Jordanie - Formulaire de demande de licences VSAT](#)

[Pakistan - Octroi de licences VSAT](#)

[Déclaration internationale de politique en matière de VSAT](#)

### **Services VoIP**

Services VoIP bénéficiant d'une licence comme services de téléphonie vocale

Services VoIP bénéficiant d'une licence comme services Internet

### **Câbles sous-marins**

[Canada - Octroi de licences pour câbles sous-marins internationaux](#)

[Etats-Unis - Octroi de licences pour câbles sous-marins internationaux](#)

### **Licences pour services convergents**

[Malaisie - Régimes d'octroi de licences convergents](#)

[Brésil - Services de communication multimédia](#)

[Inde - Octroi de licences pour services d'accès unifié](#)

Licences TVIP

### **Autres services**

[Octroi de licences pour technologies WLAN](#)

[Politique mondiale concernant les LAN hertziens](#)

[Bahreïn - Licence pour services de radiomessagerie](#)

[Nigéria - Licence pour services de publiphone](#)

[Nigéria - Licence pour accès hertzien fixe](#)

[Hong Kong - Octroi de licences pour services de radiocommunication publique](#)

[Singapour - Octroi de licences pour services RTPC](#)

## **8 Régime de licences assurant la convergence et réseaux de prochaine génération**

La convergence est l'une des tendances récentes les plus importantes dans le secteur des TIC. Elle a modifié la manière dont les services sont fournis et estompé les frontières entre les services fixes et mobiles. Le passage aux réseaux de prochaine génération (NGN) constitue la dernière évolution en date visant à adapter le secteur des TIC à la convergence. Les paragraphes ci-après abordent les questions soulevées par la convergence et les réseaux NGN en matière d'autorisation et présentent les pratiques et procédures actuellement mises en œuvre pour traiter ces questions.

### **Contenu**

8.1 Convergence et réseaux de prochaine génération

8.2 Convergence et politiques d'autorisation

8.3 Régime de licences unifiées et multiservices

### **8.1 Convergence et réseaux de prochaine génération**

Les récentes innovations des technologies et des services TIC font naître d'intéressantes discussions au sein de la communauté TIC quant à la manière de décrire ces innovations: s'agit-il d'une révolution ou d'une évolution? Vu de l'extérieur, on ne peut que constater que ces innovations modifient significativement la manière dont les services TIC sont fournis, de même que la nature des réseaux et les types de services mis à la disposition des consommateurs. En ce qui concerne les autorisations, deux évolutions ont eu un impact particulier sur les paramètres du secteur des TIC: la convergence et l'investissement dans les réseaux de prochaine génération (NGN). Ces paramètres étant amenés à évoluer, il y a lieu de reconsidérer attentivement les pratiques et les approches traditionnelles en matière d'autorisation.

La convergence et les réseaux NGN ont gommé les frontières classiques et renforcé l'importance de la neutralité et de la flexibilité dans les régimes d'autorisation. Alors que les opérateurs de réseaux et les fournisseurs d'accès renouvellent leurs investissements pour mettre à niveau leur équipement et construire de nouvelles infrastructures, les fournisseurs de services cherchent dans le même temps à obtenir une certitude réglementaire. Il appartient par conséquent aux régulateurs d'établir un équilibre entre le besoin de certitude en matière de réglementation et la présence d'un cadre réglementaire suffisamment souple pour permettre aux parties prenantes de bénéficier des avantages des innovations technologiques (par exemple, gains d'efficacité et nouveaux produits). Les régulateurs devront être aptes à gérer les nouveaux goulets d'étranglement et les phénomènes de position dominante sur le marché pouvant survenir dans le secteur des TIC.

A la lumière de ces questions réglementaires posées par la convergence et le passage à un environnement NGN, les régulateurs ont commencé à revoir les régimes d'autorisations classiques fondés sur des services spécifiques. On recense aujourd'hui trois grandes approches en matière d'autorisation dans le secteur des TIC:

- **Autorisations spécifiques à un service:** ces autorisations permettent au titulaire de fournir un type spécifique de service. Il est habituellement demandé au titulaire d'utiliser un type spécifique de réseau et de technologie. Toutefois, certains régimes d'autorisation spécifique à un service sont technologiquement neutres (par exemple, les régimes d'autorisation pour les services fixes et mobiles en Arabie saoudite et les licences pour les services de télécommunications internationaux de base canadiens). Ces types d'autorisation sont délivrés parfois comme licences individuelles (en particulier dans les économies en développement et en transition), parfois comme autorisations générales.

- **Autorisations unifiées:** ces autorisations sont neutres vis-à-vis des services et de la technologie. Elles permettent aux titulaires de fournir tout l'éventail des services au titre d'une autorisation unique en utilisant tout type de technologie ou d'infrastructure de communication capable de fournir les services souhaités. Dans la plupart des pays, les autorisations unifiées sont délivrées sous forme de licences individuelles. Dans certains pays, toutefois, l'octroi de ces autorisations emprunte certains éléments au régime des autorisations générales et à la procédure concurrentielle d'octroi de licences. Il en résulte une procédure hybride pouvant être qualifiée de procédure d'octroi de licences individuelles non concurrentielle: les requérants n'ont pas à entrer en concurrence pour un nombre limité d'autorisations, mais doivent remplir un certain nombre de critères pour avoir droit à une licence et leurs demandes seront soumises à une surveillance réglementaire rigoureuse.
- **Autorisations multiservices:** ces autorisations permettent aux opérateurs de fournir un ensemble de services au titre d'une autorisation unique en utilisant tout type de technologie ou d'infrastructure de communication capable de fournir les services souhaités. Les autorisations multiservices sont technologiquement neutres, au même titre que les autorisations unifiées. Toutefois, elles sont plus limitées que ces dernières, car les titulaires sont habilités à fournir tous les services d'un ensemble désigné, et non tous les services de tous les ensembles. Les autorisations multiservices sont parfois délivrées sous la forme d'autorisations générales et, dans d'autres cas, sous la forme de licences individuelles. Il n'est pas rare dans certains pays que des autorisations multiservices soient régies à la fois par les régimes d'autorisations générales et par les régimes de licences individuelles. Les autorisations individuelles multiservices sont souvent délivrées sur la base d'une procédure d'octroi de licences individuelles non concurrentielle.

Les paragraphes suivants présentent plus en détail ces différentes approches et analysent certaines tendances observées dans les pratiques d'autorisation en réponse à la convergence et aux réseaux NGN.

Pour obtenir plus d'informations sur la révolution dans le secteur des TIC et savoir comment l'innovation technologique a bouleversé l'approche traditionnelle en matière d'autorisation, se reporter au paragraphe 8.1.1.

## **Contenu**

8.1.1 Questions réglementaires soulevées par la convergence et les réseaux de prochaine génération

8.1.2 Adaptation des régimes d'autorisation à la convergence et aux réseaux de prochaine génération

### **8.1.1 Questions réglementaires soulevées par la convergence et les réseaux de prochaine génération**

**Ce paragraphe s'inspire en grande partie du Chapitre 9 "Réseaux NGN: un environnement propice" des *Tendances des réformes dans les télécommunications 2007* (Genève: Union internationale des télécommunications, 2007), par Janet Hernandez et Daniel Leza.**

Le présent paragraphe aborde certaines questions réglementaires soulevées par l'innovation technologique, la convergence du secteur des TIC et le passage aux réseaux de prochaine génération.

Jusqu'à très récemment, les systèmes de réglementation TIC étaient conçus pour des réseaux de communication traditionnels à commutation de circuits. Les régimes réglementaires tenaient compte des différents moyens de télécommunication ou des services spécifiques offerts par les opérateurs. Les autorisations relevant de ces régimes ont donc été fortement dépendantes d'un service ou d'une technologie spécifique pendant de nombreuses années.

Les autorisations spécifiques à un service étaient à la fois pratiques et logiques, compte tenu de la gamme restreinte de services à la disposition des utilisateurs et des limites de la technique à l'époque. Les besoins en terme de neutralité n'étaient pas les mêmes, puisqu'il n'était pas possible de fournir divers services multiples sur une seule plate-forme ni d'offrir des services clés à l'instar du service téléphonique de base qui utilise différents types de technologies.

L'innovation technologique a modifié la donne dans le secteur des TIC. De nouvelles évolutions ont ouvert la voie à la convergence fixe-mobile, en gommant une distinction autrefois considérée comme importante en matière d'autorisation de services. Les réseaux et les services fondés sur le protocole Internet (IP) sont également des acteurs majeurs de la convergence dans le secteur des TIC. Par exemple, les fournisseurs traditionnels de services de télévision par câble ont pénétré les segments de la téléphonie et de l'Internet en offrant aux consommateurs des bouquets "trois en un" regroupant les services de télévision par câble, les services téléphoniques vocaux de base et un accès Internet par câble. Dans le même temps, les opérateurs de services hertziens cherchent à obtenir toujours plus de bande passante pour répondre à la demande des clients qui veulent des services mobiles intégrant la téléphonie vocale, l'accès Internet et la télévision.

Le passage aux réseaux de nouvelle génération (NGN) marque une nouvelle étape de la convergence dans le secteur des TIC, laquelle, pour l'essentiel, permettra aux consommateurs de bénéficier d'une large gamme de services sur un seul réseau IP. Le fait de passer à un environnement IP nécessite de lourds investissements, car les fournisseurs d'accès et les opérateurs de réseaux doivent mettre à niveau les infrastructures existantes et mettre en place de nouvelles infrastructures.

Pour les régulateurs, la convergence dans le secteur des TIC et le passage aux réseaux NGN appellent un certain nombre d'observations. Premièrement, les lignes de démarcation entre les marchés traditionnels sont de plus en plus floues. Qui plus est, des services multiples peuvent dorénavant être offerts sur une plate-forme unique. Les autorisations spécifiques à un service peuvent poser problème dans cet environnement, car elles empêchent les opérateurs de bénéficier des avantages issus des rendements de l'innovation technologique et de répondre à la demande des consommateurs. Elles représentent de plus une charge réglementaire toujours plus grande, compte tenu du fait que les opérateurs doivent détenir plusieurs autorisations pour pouvoir fournir une gamme complète de services à leurs clients.

Enfin, elles peuvent favoriser un type de fournisseurs de services par rapport à la concurrence si les modalités et conditions attachées aux autorisations ne sont pas identiques. Par exemple, compte tenu du fait que les services RTPC fixes, les services mobiles et les services VoIP peuvent tous trois être utilisés pour la fourniture de services téléphoniques vocaux de base, l'imposition d'une redevance d'autorisation importante sur les services fixes, et non sur les services mobiles et VoIP, désavantagera les fournisseurs de services fixes par rapport aux concurrents. On admettra que cette situation n'est pas normale, puisque les trois fournisseurs de services proposent essentiellement le même service du point de vue du consommateur. Ce désavantage crée des incitations de marché artificielles pour la fourniture des services mobiles et VoIP, lesquelles ont pour effet de décourager l'entrée sur le marché de la téléphonie vocale fixe et l'investissement dans les infrastructures connexes. En conséquence, les rendements du secteur des TIC pourraient en pâtir si les fournisseurs de services sont moins nombreux à accéder au marché de la téléphonie vocale fixe.

Deuxièmement, il existe un fossé important entre les conditions de marché à l'origine des cadres réglementaires traditionnels et les nouvelles conditions de marché dans un environnement IP convergent. Les systèmes de réglementation des autorisations, conçus à l'origine pour des environnements à commutation de circuits, ne sont plus utilisables avec les réseaux IP convergents, sur lesquels de multiples services peuvent être proposés sur une plate-forme unique. Aujourd'hui, l'approche adoptée en matière d'autorisation requiert bien plus de neutralité et de flexibilité qu'il n'en fallait à l'époque où les services étaient exclusivement fournis par le biais de réseaux de communication à commutation de circuits. De manière générale, les cadres réglementaires – et plus particulièrement les approches en matière d'autorisation – doivent être adaptés pour pouvoir répondre efficacement aux caractéristiques actuelles du secteur des TIC.

Troisièmement, les fournisseurs de services souhaitent une réglementation placée sous le signe de la certitude, compte tenu des investissements importants qu'ils doivent réaliser pour mettre à niveau leur équipement et construire de nouvelles infrastructures. Le cadre réglementaire étant amené à évoluer avec la convergence et le passage aux réseaux NGN, les régulateurs doivent être à l'écoute des besoins des fournisseurs de services. La transition vers un système de réglementation conçu pour un environnement IP doit être gérée avec soin pour ne pas décourager les opérateurs d'investir dans les réseaux de prochaine génération. Les régulateurs doivent également tenir compte du coût élevé du déploiement des réseaux IP lorsqu'ils définissent les modalités et conditions attachées aux autorisations.

Enfin, le secteur des TIC n'est pas à l'abri de nouveaux goulets d'étranglement ou de phénomènes de position dominante sur le marché au fur et à mesure de la migration des pays vers les réseaux NGN. Alors que le cadre réglementaire est adapté à un environnement IP convergent, les régulateurs doivent examiner avec soin les solutions leur permettant de parer à ces éventuels problèmes.

Le paragraphe 8.1.2 décrit les quatre grandes tendances réglementaires ayant émergé en matière d'autorisation, en réponse à ces observations.

### **8.1.2 Adaptation des régimes d'autorisation à la convergence et aux réseaux de prochaine génération**

**Ce paragraphe s'inspire en partie de la contribution *Regulatory Trends for Adapting Licensing Frameworks to a Converged Environment* (Genève: Union internationale des télécommunications, 2007), préparée par Telecommunications Management Group, Inc.**

Ce paragraphe présente les quatre grandes tendances de l'octroi de licences qui se dessinent à la lumière des questions de réglementation soulevées par l'innovation technologique, la convergence et les réseaux de prochaine génération (NGN). Ces quatre tendances peuvent être résumées comme suit: neutralité, simplification, flexibilité et diminution de la charge administrative.

**Neutralité** – De nombreux pays adoptent des régimes d'autorisation neutres du point de vue des services et de la technologie. Ils sont en effet nombreux à délivrer aujourd'hui des autorisations neutres et non des autorisations spécifiques à un service comme il était fréquent de le faire lorsque les services étaient initialement fournis sur des réseaux traditionnels à commutation de circuits. Les autorisations neutres n'imposent pas un service unique spécifique à fournir dans le cadre de l'autorisation ni une technologie à utiliser pour fournir ce service. Les titulaires ne sont pas entravés dans leurs activités par l'octroi d'autorisations limitées à un service ou à une technologie. Au contraire, les autorisations neutres leur permettent de fournir tout type de services en utilisant n'importe quelle technologie capable d'assurer la fourniture des services souhaités. La neutralité de l'octroi de licences s'accompagne d'une simplification du régime d'autorisation.

**Simplification** – La simplification implique la consolidation de plusieurs types d'autorisations spécifiques à un service en une grande catégorie générique d'autorisations, voire l'unification de toutes les autorisations en une autorisation unique et unifiée.

La simplification va à l'encontre des régimes d'autorisation traditionnels qui tendaient à multiplier les autorisations. En effet, dans les régimes traditionnels, il était demandé aux fournisseurs de services de détenir des autorisations séparées pour chaque type de service offert. Chacune de ces autorisations pouvait faire l'objet d'une procédure unique d'octroi de licences, contenir des modalités et conditions différentes et imposer des droits et obligations d'information distinctes. Les régulateurs devaient gérer ces processus et procédures d'autorisation en nombre et contrôler le respect des diverses modalités et conditions ainsi que des obligations d'information. La simplification réduit la complexité qui était l'apanage des régimes d'autorisation spécifiques aux services, en regroupant les nombreuses autorisations que devaient détenir les fournisseurs de services en quelques autorisations seulement, voire en une seule autorisation.

La neutralité et la simplification en matière d'octroi de licences jouent un rôle de plus en plus important dans un environnement de réseaux NGN placé sous le signe de la convergence. L'adoption de systèmes neutres et simplifiés permet aux régulateurs de répondre au dynamisme d'un secteur dans lequel la gamme des services continue de s'étendre et où des services multiples peuvent être fournis sur une seule plate-forme IP. Ces systèmes simplifiés et neutres, tant du point de vue des services que de la technologie, favorisent la convergence et brouillent les frontières traditionnelles entre les marchés du secteur des TIC. Ils donnent aux fournisseurs de services la possibilité de répondre à la demande du marché en utilisant la technologie la plus efficace et l'infrastructure disponible. Ils veillent également à ce que les fournisseurs de services soient traités sur un même pied d'égalité et ne soient pas victimes d'un désavantage concurrentiel en raison du service fourni ou de la technologie utilisée pour fournir le service.

**Flexibilité** – De nombreux régulateurs ont participé au dynamisme du secteur des TIC en rendant le régime d'autorisation plus flexible. Les régulateurs du Costa Rica, de la Jordanie, du Pakistan, de la Thaïlande et de la Tunisie ont tous remarqué que la flexibilité en matière d'octroi de licences, par exemple pour autoriser des opérateurs à fournir des services multiples, constituait une étape importante en vue d'attirer l'investissement dans les NGN<sup>1</sup>.

L'adoption de systèmes d'octroi de licences neutres du point de vue des services et de la technologie témoigne des efforts qui ont été déployés par les régulateurs pour rendre le régime d'autorisation plus flexible. La neutralité fournit aux opérateurs la flexibilité nécessaire pour répondre à la demande du marché et tirer avantage des avancées technologiques, sans avoir à chercher de nouvelles autorisations pour chaque nouveau service offert ou chaque modification apportée à l'infrastructure technologique.

Nombre de régulateurs ont introduit des mesures visant à apporter plus de flexibilité au régime d'autorisation pour l'utilisation du spectre. Certains d'entre eux ont ainsi autorisé les titulaires de licences à redistribuer les bandes de fréquences qui leur avaient été attribuées, autrement dit à réutiliser les fréquences initialement prévues pour les services 2G en vue de la fourniture des services 3G. A Hong Kong, Chine, les opérateurs de services mobiles ont pu choisir entre utiliser la technologie 2G ou 3G dans les bandes de fréquences qui leur étaient attribuées en vertu des autorisations 2G. La France et la Suisse commencent également à autoriser les opérateurs à redistribuer les fréquences dans la gamme des 900 MHz. Les régulateurs ont également donné plus de flexibilité aux titulaires de licences pour revendre tout ou partie des fréquences allouées sur des termes négociés commercialement. Les pays ayant autorisé un tel commerce des fréquences sont l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, le Guatemala, la Nouvelle-Zélande, la Norvège et le Royaume-Uni. L'Allemagne, l'Autriche, la France, les Pays-Bas et la Suède ont, quant à eux, autorisé ce commerce sur une base plus restreinte.

**Diminution de la charge administrative** – De nombreux régulateurs ont adopté des mesures visant à réduire les exigences administratives et formelles requises pour entrer sur le marché TIC en vue d'y fournir un service spécifique. L'un des principes de base qui caractérise l'environnement NGN réside dans la séparation entre la fourniture des services et des applications et l'exploitation des réseaux sous-jacents. Les fournisseurs de services n'ayant pas, dans ce scénario, à gérer les infrastructures de réseau pour entrer sur le marché, il est attendu que le déploiement des réseaux de prochaine génération renforce la concurrence au niveau des services et des applications. La diminution de la charge administrative appliquée à la procédure d'octroi de licences favorise le développement de la concurrence en facilitant l'accès des opérateurs sur le marché.

Le passage à un système d'autorisations générales et l'adoption de politiques de libre accès sont deux mesures clés adoptées par les régulateurs dans le monde pour réduire la charge administrative. De nombreux services autrefois soumis à autorisation individuelle nécessitent aujourd'hui l'obtention d'une autorisation générale ou une simple procédure de notification.

### **Notes pratiques**

[Institutional and Organization Changes in the Era of Convergence](#)

[Simplification of Authorizations](#)

[Reducing the Administrative Burden in Licensing](#)

## **8.2 Convergence et politiques d'autorisation**

Le terme "convergence" exprime la tendance à se mouvoir ensemble vers un point commun ou à tendre l'un vers l'autre. La convergence est devenue un concept très à la mode dans les débats sur les politiques TIC et ce, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les technologies TIC ont progressivement permis la fourniture de différents types de services sur les mêmes réseaux. C'est notamment le cas des réseaux IP permettant la distribution de services voix, données et vidéo – services qui étaient précédemment fournis sur les réseaux téléphoniques vocaux à commutation de circuits, sur les réseaux de données à commutation par paquets tels qu'Internet et sur les réseaux vidéo à large bande tels que les réseaux de télévision par câble et les réseaux satellitaires.

De manière générale, les politiques d'autorisation basées sur la convergence veillent à assurer un traitement équitable des services ou des technologies ayant précédemment fait l'objet d'une autorisation ou d'une réglementation différente. Pour de nombreux observateurs, une telle "convergence réglementaire" est jugée plus neutre du point de vue de la technologie et de la concurrence et, partant, implique une moindre intervention du régulateur ou un moindre déterminisme sur les marchés des communications.

Au niveau mondial, la mise en œuvre de politiques centrées sur la convergence a des implications très différentes en fonction de l'environnement local et des politiques nationales. La procédure s'est révélée particulièrement délicate dans les pays qui continuaient d'octroyer des licences distinctes pour les différents types de technologies et de services.

Citons le cas de l'Inde, où deux types de fournisseurs de services – ayant chacun obtenu des licences dans le cadre de régimes bien distincts – ont commencé à se concurrencer mutuellement sur le marché des services mobiles hertziens. D'un côté, les opérateurs de services mobiles cellulaires détenaient des licences qui leur imposaient de s'acquitter de droits de licence élevés et d'utiliser la technologie GSM. De l'autre, des fournisseurs de services appelés "opérateurs du service de base", ayant obtenu une autorisation ultérieurement, étaient habilités à utiliser des technologies filaires sur cuivre ou les techniques hertziennes AMRC. Ils devaient s'acquitter de droits de licence bien inférieurs à ceux qui étaient imposés aux opérateurs cellulaires initialement autorisés. Cependant,

leurs conditions de licence autorisaient une "mobilité limitée", leur permettant de fait d'entrer en concurrence avec les titulaires de licences cellulaires. D'où un besoin manifeste en termes de convergence, puisque deux types de fournisseurs de services étaient en concurrence sur le même marché avec des conditions de licence différentes.

Dans d'autres pays, le terme "convergence" fait référence à d'autres types de questions de politique que celles soulevées en Inde. Au Canada ainsi que dans d'autres Etats, le débat sur la convergence a porté sur les différents traitements des services traditionnels de télécommunication (par exemple, transmission) et des services de radiodiffusion (par exemple, contenu). Des politiques nouvelles dans certains pays ont mis en branle la convergence des méthodes de traitement des services de transmission, qu'il s'agisse de la transmission de contenus de radiodiffusion ou d'autres informations. Le cadre réglementaire de l'Union européenne utilise ainsi le terme de "services de communications électroniques" à la place de "télécommunications", de manière à refléter une approche réglementaire convergente incluant une gamme plus étendue de services de communication. Suite à l'introduction du nouveau cadre réglementaire de l'UE, le Royaume-Uni a répondu à la convergence croissante de ses services de communication en créant un régulateur unique (OFCOM), chargé d'assumer les fonctions autrefois détenues par cinq régulateurs séparés en ce qui concerne les télécommunications, le spectre radioélectrique et la radiodiffusion.

Les notes pratiques indiquées ci-dessous fournissent une analyse détaillée des approches fondées sur la convergence adoptées dans différents pays en matière d'octroi de licences et de réglementation.

## **Contenu**

### 8.2.1 Levée des restrictions sur les titulaires de licences

#### **Documents de référence**

[India - DOT Guidelines for the Unified Licensing Regime \(Phase I\) \(November 2003\)](#)

[EU Authorisation Directive](#)

[Uganda Case Study: Licensing in the Era of Liberalization and Convergence](#)

[Botswana - Service Neutral Licensing Framework in the Era of Convergence](#)

[Botswana - Press Release, "Botswana Telecommunications Authority Introduces a New Licensing Framework"](#)

[Tanzania - Guidelines and Procedures For Licensing Electronic and Postal Services in Tanzania](#)

[Uganda - Communications Licensing Application Guidelines](#)

[Hong Kong China: Licensing Framework for Unified Carrier Licence](#)

[Hong Kong China - Executive Summary of the Licensing Framework for Unified Carrier Licence](#)

#### **Notes pratiques**

[India - Transition to the Unified Authorization Regime Chronology](#)

[ITU Case Study: India's Unified Authorization Regime](#)

[Malaysia - Licensing for Convergence](#)

[Brazil - Multimedia Communications Services](#)

[India - 'Unified' Access Service Licensing](#)

[The UK's OFCOM - A Converged Regulatory Authority](#)

[India's Communications Convergence Bill](#)

[Regulation and Convergence in Ireland](#) [Convergence in the EU Regulatory Framework](#)

[Uganda's Multi-Service Authorization Regime](#) [Tanzania - The Converged Licensing Framework](#)

[Botswana: Multi-service Authorization Regime](#) [Nigeria - Unified Access Service Licence](#)

### **8.2.1 Levée des restrictions sur les titulaires de licences**

Du fait de la nature dynamique du secteur des TIC et de l'importance des investissements à réaliser par les opérateurs pour passer à un environnement de réseaux de prochaine génération (NGN) convergent, certains régulateurs ont été contraints d'alléger certaines des restrictions précédemment imposées aux titulaires de licences.

Citons, à ce titre, la redistribution des fréquences du spectre. Comme indiqué au paragraphe 7.1.2, la redistribution consiste à réutiliser les fréquences initialement attribuées pour les services 2G afin de fournir des services 3G. De nombreux opérateurs autorisent aujourd'hui la redistribution des bandes de fréquences par les titulaires de licences, en réponse à la demande des consommateurs et à la lumière des évolutions technologiques qui ont rendu possible l'utilisation des fréquences 2G pour fournir des services 3G. A Hong Kong, Chine, les opérateurs de services mobiles ont pu choisir entre utiliser la technologie 2G ou 3G dans les bandes de fréquences qui leur étaient attribuées en vertu de leurs autorisations 2G. La France et la Suisse commencent également à autoriser les opérateurs à redistribuer les fréquences dans la gamme des 900 MHz.

Les régulateurs ont également donné plus de flexibilité aux titulaires de licences pour revendre tout ou partie des fréquences allouées sur des termes négociés commercialement. Les pays ayant autorisé un tel commerce des fréquences sont l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, la Géorgie, le Guatemala, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, et le Royaume-Uni. L'Allemagne, l'Autriche, la France, les Pays-Bas et la Suède ont, quant à eux, autorisé ce commerce sur une base plus restreinte.

Lors de la délivrance d'autorisations liées au spectre, les régulateurs devraient laisser aux titulaires la liberté de choisir entre les technologies 2G ou 3G pour la fourniture des services, de manière à leur permettre d'utiliser la technologie disponible la plus efficace. Une autre approche consiste à spécifier qu'un titulaire de licence doit utiliser la technologie 2G (ou 3G) tout en ajoutant une clause qui stipule que ce dernier peut toujours demander à utiliser une technologie différente pendant la durée de l'autorisation. Cette alternative permet au régulateur de mieux contrôler et surveiller le type de technologie utilisée par les titulaires de licences et offre davantage de flexibilité pour suivre l'évolution des conditions du marché.

Un autre domaine clé dans lequel les régulateurs ont commencé à lever les restrictions qui étaient imposées aux titulaires pour faciliter le passage aux NGN concerne le partage des infrastructures. Si certains régulateurs peuvent se montrer parfois réticents à l'idée de partager leurs infrastructures, eu égard à la nécessité de préserver la concurrence, ils en reconnaissent néanmoins les éventuels bénéfices à partir du moment où ce partage est géré avec soin. Au premier rang de ces avantages, la réduction des dépenses d'investissement et d'exploitation, par exemple, permet aux consommateurs de bénéficier d'un accès aux services économiquement abordable. Le partage des infrastructures répond par ailleurs aux besoins des opérateurs qui encourent des coûts importants liés à la mise à niveau des infrastructures existantes et à la mise en place de nouvelles infrastructures, en vue du passage aux réseaux NGN.

Les infrastructures qui se sont le plus ouvertes au partage sont celles qui comprennent des ressources non duplicables, telles que pylônes, gaines et droits de passage. Certains régulateurs ont également envisagé de partager les bandes de fréquences. Bien que techniquement possible, la procédure doit être utilisée avec prudence pour éviter les brouillages préjudiciables. Il convient, pour ce faire, de recourir à des stratégies de partage du spectre mises en œuvre sur la base d'un espacement géographique, temporel et fréquentiel.

Une stratégie réglementaire novatrice proposée par les régulateurs dans les lignes directrices sur les bonnes pratiques adoptées lors du Colloque mondial des régulateurs de 2008 de l'Union internationale des télécommunications sur les six niveaux de partage consiste à délivrer des autorisations à des acteurs du marché fournissant uniquement des éléments de réseau passifs, mais qui ne se livrent pas concurrence pour desservir les consommateurs finaux. On compte parmi ces acteurs les entreprises de construction de pylônes pour la téléphonie mobile, les entreprises de services publics disposant de droits de passage et les fournisseurs d'installations de raccordements à fibre optique. Les titulaires de licences sont ainsi autorisés à permettre aux fournisseurs de services d'accéder aux principales infrastructures et à gérer l'utilisation de ces infrastructures.

Les lignes directrices sur les bonnes pratiques relatives à un partage des infrastructures, adoptées lors du Colloque mondial des régulateurs de 2008 de l'Union internationale des télécommunications, peuvent être consultées en ligne à l'adresse suivante: [http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR08/PDF/GSRguidelines08\\_F.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR08/PDF/GSRguidelines08_F.pdf) ainsi que sur le site web du Colloque mondial des régulateurs de 2008: <http://www.itu.int/GSR08>.

## Notes pratiques

[Simplification of Authorizations](#)

[Reducing the Administrative Burden in Licensing](#)

### 8.3 Régime de licences unifiées et multiservices

Ce paragraphe fournit des informations complémentaires sur le régime de licences unifiées et multiservices.

La conception et la mise en place d'autorisations unifiées et multiservices constituent l'évolution récente la plus importante dans le secteur des TIC. Alors que les pays s'adaptent à la convergence dans le secteur des TIC et que les régulateurs cherchent à faciliter la transition vers les réseaux de prochaine génération (NGN), la neutralité, la consolidation et la flexibilité ont pris de l'importance en matière d'octroi de licences, comme indiqué ci-avant au paragraphe 7.2. Les régulateurs et les décideurs ont intégré ces paramètres dans leurs régimes d'autorisations en adoptant des autorisations unifiées et multiservices (parfois appelées licences globales). De telles formes d'autorisations permettent à leurs titulaires de fournir tout l'éventail des services, au titre d'une autorisation unique consolidée, en utilisant tout type de technologie ou d'infrastructure capable de fournir ces services.

Dans un régime d'autorisations unifiées, toutes les catégories d'autorisations ont été consolidées en une autorisation unique et neutre du point de vue des services et de la technologie. Cette autorisation unique habilite les opérateurs à fournir tout type de service, que ce soit au niveau des activités ou au niveau de l'accès, en utilisant n'importe quelle technologie disponible. L'Argentine a introduit en 2000 un régime d'autorisation unifiée (*licencia única*) permettant aux titulaires de fournir tout type de services de télécommunication<sup>1</sup> au public. L'autorisation en question ne fait pas la distinction entre les fournisseurs de services propriétaires de leurs installations et les revendeurs, ni entre les services fixes et mobiles, les services filaires et hertziens ou les services locaux,

---

<sup>1</sup> On entend par "télécommunication" toute transmission, émission ou réception de signaux, d'écritures, d'images, de sons et de renseignements de toute nature par câble, radioélectricité, supports optiques et/ou autres systèmes électromagnétiques. Articles 3 et 5.1 du Règlement sur l'octroi de licences pour les services de télécommunication.

nationaux et internationaux. Les droits d'utilisation du spectre et les ressources de numérotage sont toutefois affectés séparément. Les fournisseurs de services doivent par conséquent obtenir une autorisation séparée pour utiliser le spectre radioélectrique et les ressources de numérotage. C'est également le cas dans l'Union européenne.

L'autorisation de services de "communications électroniques" délivrée par les membres de l'Union européenne dans le cadre de la "*directive autorisation*" de l'UE est un autre exemple d'autorisation unifiée. Les autorisations de services de communications électroniques permettent aux titulaires de fournir tout type de réseaux et de services de communications électroniques, y compris des services téléphoniques, des services de transmission de données et d'autres services basés sur le contenu. Elles n'autorisent pas, en revanche, l'utilisation du spectre radioélectrique aux fins de la fourniture des services, à moins qu'une autorisation spéciale ne soit accordée à cette fin.

Dans un régime d'autorisations multiservices, les diverses autorisations spécifiques à un service sont consolidées en quelques catégories d'autorisations seulement. Une autorisation multiservice permet à son titulaire de fournir tous les types de services relevant de la catégorie concernée, en utilisant tout type de technologie et d'infrastructure de communication capable de fournir les services souhaités. Comme les autorisations unifiées, elles sont neutres du point de vue de la technologie. Elles sont également neutres, dans une large mesure, vis-à-vis des services, même si les différentes catégories d'autorisations afférentes à ces régimes se fondent sur d'importantes distinctions entre les services. Un régime d'autorisations multiservices pourra ainsi inclure des autorisations pour les opérateurs de réseaux, les services publics de télécommunication (services vocaux fixes et mobiles compris) et les services à valeur ajoutée (par exemple, services d'accès à Internet).

Le Botswana a adopté un régime d'autorisations neutres du point de vue des services, qui regroupe trois catégories d'autorisations: les licences des opérateurs de télécommunications publiques (PTO), les licences des services de réseaux à valeur ajoutée (VANS) et les licences de réseaux privés. Les titulaires de licences PTO peuvent ainsi fournir, au titre de la licence qui leur est concédée, des services de téléphonie fixe, de téléphonie mobile ou Internet. Les licences VANS permettent, quant à elles, de fournir entre autres des services ISP, des services de transmission de données, des services de messagerie et des services VoIP (Voice over Internet Protocol). Les licences de réseaux privés autorisent l'exploitation de réseaux privés.

Le système d'octroi de licences adapté à la convergence (CLF) de la Tanzanie est un autre exemple de régime d'autorisations multiservices. Introduit en 2005, ce système comporte quatre grandes catégories d'autorisations: les licences d'installation de réseau, les licences de services de réseau, les licences de services d'application et les licences de services de contenu. Ces quatre catégories d'autorisations sont ensuite subdivisées en quatre segments de marché géographiques (international, national, régional et local).

Les services relevant des catégories susmentionnées sont par ailleurs soumis à des licences individuelles, à des licences par catégorie ou exemptés de licences. Les licences individuelles concernent les services qui ont un impact économique et social important en Tanzanie et qui répondent par conséquent à des obligations réglementaires plus strictes. Ces autorisations sont actuellement délivrées sur la base d'une procédure concurrentielle. La majorité des licences d'installation de réseau, de services de réseau et de services de contenu relèvent des autorisations individuelles. Les licences par catégorie s'appliquent aux services ayant un moindre impact économique et social. Elles peuvent être délivrées sans condition. Les licences de services d'application sont des licences par catégorie. Enfin, sont exemptées de licences les autorisations qui ne requièrent qu'un enregistrement auprès de l'Autorité de régulation des communications en Tanzanie.

La Jordanie, pour sa part, utilise une approche légèrement différente avec son régime intégré de licences. La Commission de réglementation des télécommunications (TRC) de la Jordanie a adopté un régime fondé sur deux types d'autorisations seulement: les licences individuelles et les licences par catégorie. Les licences individuelles sont indispensables pour les fournisseurs de services et de réseaux publics de télécommunication qui utilisent des ressources rares pour la fourniture de tout ou partie de leurs services. Les "ressources rares" renvoient dans ce contexte au spectre radioélectrique, aux droits de passage et au numérotage. Les fournisseurs de services qui ne font pas usage des ressources rares et ceux pour lesquels l'utilisation des ressources rares est jugée négligeable par la TRC sont soumis à des licences par catégorie.

En République sudafricaine, l'*Electronic Communications Act, 2005* (ECA) prévoit deux grandes catégories d'autorisations qui sont les licences individuelles et les licences par catégorie. Ces deux catégories se différencient en fonction de la région géographique couverte par les titulaires, de la nature de l'activité (services commerciaux ou communautaires, services de radiodiffusion) et de l'impact des services sur le développement socio-économique. L'ECA subdivise les licences individuelles et les licences par catégorie en trois classes: les "services de réseau de communications électroniques", les "services de radiodiffusion" et les "services de communications électroniques".

Les licences pour les services de radiodiffusion sont requises pour fournir des communications électroniques unidirectionnelles destinées à être reçues par a) le public; b) certaines parties du public; ou c) les abonnés à un service de radiodiffusion, sauf quelques exceptions limitées. Les licences pour les "services de communications électroniques" autorisent la fourniture de services qui consistent, en totalité ou en partie, à transmettre des communications électroniques par quelque moyen que ce soit sur un réseau de communications électroniques. Ils n'incluent pas les services de radiodiffusion. Les licences pour les "services de réseau de communications électroniques" autorisent une personne à fournir des services sur un réseau de communications électroniques, que ce soit par vente, location ou autre, à cette même personne pour fournir des services de communications électroniques ou à un autre titulaire de licences pour services de communications électroniques ou encore à un revendeur de services de réseau de communications électroniques.

**Encadré 1: Définition des termes "communications électroniques" et "réseaux de communications électroniques" en vertu de l'*Electronic Communications Act, 2005* de la République sudafricaine**

L'*Electronic Communications Act, 2005* de la République sudafricaine inclut, dans son Chapitre 1, les définitions suivantes:

**"communications électroniques"** signifie l'émission, la transmission ou la réception d'informations y compris – mais non exclusivement – voix, sons, données, textes, vidéos, animations, images visuelles, images mobiles, films, signes ou une combinaison de ces éléments, par voie magnétique, optique, électromagnétique, par ondes radioélectriques ou autres ondes électromagnétiques ou tout autre système similaire, à l'exception des services de contenu;

...

**"réseau de communications électroniques"** renvoie à tout système d'installations de communications électroniques (hors équipement d'abonné), y compris mais non exclusivement:

- a) systèmes à satellites;
- b) systèmes fixes (avec commutation de circuits ou par paquets);
- c) systèmes mobiles;
- d) câbles à fibres optiques (sous-marins et terrestres);
- e) systèmes utilisant le réseau électrique (pour autant qu'ils servent à la transmission de

communications électroniques);

f) autres systèmes de transmission utilisés pour la transmission des communications électroniques.

Le Chapitre 1 définit les "installations de communications électroniques" comme suit:

le terme "**installation de communications électroniques**" comprend, mais non exclusivement, tout:

a) fil;

b) câble (y compris câbles à fibres optiques sous-marins et terrestres);

c) antenne;

d) mât;

e) répéteur de satellite;

f) circuit;

g) station d'atterrissage des câbles sous-marins;

h) passerelle internationale;

i) stations terriennes;

j) appareil radiotéléphonique ou autre équipement

utilisable pour, ou en connexion avec, les communications électroniques, y compris:

i) espace de colocalisation;

ii) équipement de contrôle;

iii) espace sur ou dans les poteaux, conduits, chemins de câbles, chambres, poignées de maintien et canalisations;

iv) systèmes, sous-systèmes et services de soutien connexes, liés à ces installations de communications électroniques ou autrement nécessaires pour contrôler la connectivité des différentes installations de communications électroniques à des fins de fonctionnalité, de contrôle et d'utilisation de ces installations; ...

Source: République sudafricaine, *Electronic Communications Act, 2005*, Act N° 36, 2005.

L'approche sudafricaine repose sur la particularité des définitions qui ont été données aux termes "communications électroniques" et "réseaux de communications électroniques" (voir l'Encadré 1). Ces définitions sont neutres du point de vue des services et de la technologie. La principale distinction entre les services de radiodiffusion et les services de communications électroniques réside dans le fait que les services de radiodiffusion sont unidirectionnels tandis que les services de communications électroniques, pour lesquels une définition plus large est donnée, englobent la "transmission des communications électroniques". Une autre différence mise en avant lors de cette approche réside dans le fait que les licences pour les services de réseau de communications électroniques se concentrent sur les activités de réseau et la fourniture de services de réseau alors que les licences pour les services de communications électroniques sont axées sur la fourniture des services au public (couche application du réseau).

## Contenu

8.3.1 Mise en œuvre des régimes de licences unifiées et multiservices

8.3.2 Mise en œuvre d'un régime de licences unifiées ou multiservices – quelques considérations

8.3.3 Catégories des autorisations multiservices

8.3.4 Procédure d'octroi de licences pour les autorisations unifiées et multiservices

8.3.5 Modalités et conditions des autorisations unifiées et multiservices

8.3.6 Passage au nouveau régime d'octroi de licences

8.3.7 Sélection du régulateur du secteur

8.3.8 Procédure de consultation

### **Documents de référence**

[Nigeria - Licensing Procedures l'exception](#)

[Botswana - Service Neutral Licensing Framework in the Era of Convergence](#)

[Tanzania - Guidelines and Procedures For Licensing Electronic and Postal Services in Tanzania](#)

### **Notes pratiques**

[Australia and Singapore-Facilities-Based and Service-Based Licensing](#)

[ITU Case Study: India's Unified Authorization Regime](#)

[Brazil - Multimedia Communications Services](#)

[India - 'Unified' Access Service Licensing](#)

[Convergence in the EU Regulatory Framework](#)

[Uganda's Multi-Service Authorization Regime](#)

[Tanzania - Authorizations in the Converged Licensing Framework](#)

[Tanzania - The Converged Licensing Framework Botswana: Multi-service Authorization Regime](#)

[Nigeria - Unified Access Service Licence](#)

### **8.3.1 Mise en œuvre des régimes de licences unifiées et multiservices**

La mise en œuvre des régimes de licences unifiées et multiservices requiert une planification soignée. Les régulateurs doivent tenir compte d'un très grand nombre de paramètres, dont:

- l'adéquation ou non du régime au marché TIC local;
- la pertinence de l'adoption d'un régime d'autorisations unifiées ou multiservices;
- les catégories d'autorisations prévues dans un régime multiservice;
- les procédures d'octroi relatives aux nouvelles autorisations;
- les modalités et conditions attachées à ces autorisations;
- la gestion de la migration des titulaires existants vers le nouveau régime de licences.

Selon la nature et l'étendue des autorisations, les régulateurs et les décideurs doivent régler la question de savoir quel est l'organisme de réglementation qui sera chargé de la gestion des nouvelles formes d'autorisations. Compte tenu du fait que de nombreux pays ont traditionnellement fait la distinction entre les services de télécommunication (par exemple, fondés sur la transmission) et de radiodiffusion ou les services basés sur le contenu, il n'est pas rare que les services de télécommunication et de radiodiffusion soient gérés par différents organismes de réglementation. Dans ces pays, l'introduction des services de radiodiffusion et des services basés sur le contenu dans le champ d'application de l'autorisation unifiée ou multiservice implique par conséquent de connaître l'organisme de réglementation qui sera chargé d'administrer l'autorisation.

Au Royaume-Uni, la mise en œuvre de la *Directive "autorisation"* de l'UE a par exemple nécessité l'introduction d'une autorisation unifiée, à savoir d'une autorisation pour les services de communications électroniques. Les autorisations applicables aux communications électroniques englobent toutes les formes de réseaux et de services électroniques, y compris les services de radiodiffusion et les services basés sur le contenu. Il existait auparavant cinq organismes

réglementaires responsables de un ou plusieurs des services et réseaux relevant du champ d'application des autorisations applicables aux communications électroniques. La coordination des activités de ces cinq entités ayant été jugée difficile et inefficace, le Royaume-Uni a créé une nouvelle autorité de réglementation appelée Office of Communications ou OFCOM, chargée de réglementer le secteur des communications électroniques. L'OFCOM remplace les cinq organismes de réglementation et assume les responsabilités de ces derniers en ce qui concerne les divers réseaux et services de communications électroniques.

En plus des questions de fond susmentionnées, les régulateurs doivent également examiner avec soin les aspects de procédure liés à la mise en œuvre d'un régime d'autorisations unifiées ou multiservices. Afin de promouvoir la transparence et la confiance dans la procédure, les meilleures pratiques recommandent aux régulateurs de consulter les parties prenantes du secteur avant de procéder à la mise en œuvre du nouveau régime d'autorisations. De nombreux régulateurs ont mis en place une procédure de consultation en plusieurs étapes avant de finaliser les détails des régimes de licences unifiées ou multiservices. Au Nigéria, par exemple, cette procédure de consultation comprend trois phases. A Hong Kong, Chine, la procédure se décline elle aussi en trois phases et prévoit la publication de documents de consultation par le régulateur et le ministère en charge du secteur des TIC. Au Kenya, la procédure de consultation a évolué et ne comporte que deux phases.

Les régulateurs peuvent aussi trouver intérêt à organiser des forums sectoriels leur permettant de collaborer avec des membres du secteur en vue de définir les modalités et conditions appropriées pour les autorisations, en particulier en ce qui concerne les aspects techniques de l'accès et de l'interconnexion. Au vu du dynamisme affiché dans le secteur des TIC, les normes techniques sont appelées à évoluer. Les membres du secteur sont souvent mieux placés que les régulateurs pour savoir quelle est la norme la plus appropriée.

### **Documents de référence**

[Ireland - E.U. \(Electronic Communications Networks and Services\) \(Authorisation\) Regulations 2003](#)

[Ireland - Future Regulation of Electronic Communications Networks and Services: Arrangements for General Authorisations](#)

[India - Consultation Paper on Unified Licensing for Basic and Cellular Services \(July 2003\)](#)

[India - Consultation Paper on the Unified Licensing Regime \(March 2004\)](#)

[India - Annexures to the Consultation Paper on the Unified Licensing Regime \(March 2004\)](#)

[Ireland - Guidelines on the New General Authorisation Regime](#)

[Hong Kong, China - Consultation Paper on the Creation of a Unified Carrier Licence under the Telecommunications Ordinance](#)

[Hong Kong, China - Consultation Paper on Licensing Framework for Unified Carrier Licence](#)

[Hong Kong, China - Executive Summary, Consultation Paper on the Licensing Framework for Unified Carrier Licence](#)

[Botswana - Service Neutral Licensing Framework in the Era of Convergence](#)

[Hong Kong China: Licensing Framework for Unified Carrier Licence](#)

[Statement of the Telecommunications Authority](#)

[Hong Kong China - Executive Summary of the Licensing Framework for Unified Carrier Licence](#)

## Notes pratiques

[India - Unified Licensing Regime Consultation Paper](#)

[Ireland - Transition to the General Authorisation Regime](#)

[India - Transition to the Unified Authorization Regime Chronology ITU Case Study: India's Unified Authorization Regime](#)

[India - 'Unified' Access Service Licensing](#)

[The UK's OFCOM - A Converged Regulatory Authority](#)

[Convergence in the EU Regulatory Framework](#)

[Hong Kong, China - Consultations on the Licensing Framework for Unified Carrier Licences](#)

[Hong Kong, China - Transition to the Unified Carrier Licensing Regime](#)

### 8.3.2 Mise en œuvre d'un régime de licences unifiées ou multiservices – quelques considérations

La mise en œuvre d'un régime d'autorisations unifiées ou multiservices représente une entreprise de taille pour le régulateur qui devra déployer de nombreuses ressources pour s'assurer que le nouveau régime de licences est bien conçu et pour garantir le succès de la transition à partir de l'ancienne réglementation applicable aux services. Toute décision relative à l'introduction d'un régime d'autorisations unifiées ou multiservices devra par ailleurs faire l'objet d'un examen soigné, compte tenu du caractère central que revêt l'octroi de licences dans le développement du secteur des TIC.

Chaque pays présente une combinaison unique de conditions et de circonstances qui influent sur la décision d'adopter ou non un régime d'autorisations unifiées ou multiservices. Certaines questions, néanmoins, sont soulevées uniformément dans presque tous les pays. Un facteur d'importance est, par exemple, le degré de convergence dans le secteur des TIC. A Hong Kong, Chine, la transition vers le régime de licences unifiées a commencé par une série de consultations sur la déréglementation dans le cadre de la convergence fixe-mobile.

Un autre facteur dont il faut tenir compte est le niveau de concurrence dans le secteur des TIC et l'aptitude à lutter contre les pratiques anticoncurrentielles par le biais d'une réglementation *ex ante* ou *ex post*. La mise en place d'un régime de licences unifiées ou multiservices n'est pas souhaitable dans la mesure où il expose des fournisseurs de services vulnérables à une concurrence déloyale exercée par les fournisseurs de services qui dominent le marché. Il y a lieu, par conséquent, de déterminer si le maintien d'autorisations spécifiques à un service crée ou non un avantage concurrentiel déloyal pour certains types de fournisseurs de services. La question mérite d'être posée lorsqu'un service jusqu'alors considéré comme non substituable peut, de plus en plus, être remplacé par un autre service et lorsque la fourniture des deux services est soumise à différentes modalités et conditions réglementaires.

En Inde, le passage au régime de licences fondé sur la convergence a été initié à la suite de plaintes lorsque les "opérateurs de services de base" (BSO) ont été autorisés à offrir, dans leurs zones de couverture, des services à "mobilité réduite" sur la boucle locale hertzienne (offres désignées par l'abréviation WLL(M)) au moyen de la technique AMRC. Une telle innovation a rencontré un succès immense, car les prix étaient généralement plus bas que ceux des services cellulaires mobiles GSM. Les BSO ont pu également offrir des services de mobilité sur l'ensemble du territoire indien à l'aide de la technique WLL(M) AMRC, ce qui a contribué à la popularité de l'innovation. Le succès grandissant des services WLL(M) a abouti à des litiges entre les BSO et les opérateurs cellulaires GSM. Les services WLL(M) étaient de plus en plus considérés comme pouvant remplacer les services GSM. Les opérateurs de réseaux cellulaires GSM avaient payé des sommes substantielles

en échange de leurs licences et se sont amèrement plaints du fait qu'ils ne savaient pas au moment de leur investissement qu'ils auraient à faire face à la concurrence des fournisseurs de services WLL(M) qui offraient des services similaires. La concurrence entre les BSO et les opérateurs cellulaires a ainsi débouché sur une procédure judiciaire. Il s'agissait pour la Telecommunications Regulatory Authority of India (TRAI) et les tribunaux de trouver un point d'équilibre entre encourager la pénétration des services et assurer l'équité entre les opérateurs. Sur ce, une consultation a été lancée sur l'éventuelle création d'une licence pour les services d'accès unifié (UASL). Par le biais de cette consultation, l'Inde se dirige vers l'adoption d'un régime de licences unifiées.

**Encadré 1: Nigéria – Objectifs du régime de licences unifiées**

Pour la Nigerian Communications Commission, le régime de licences unifiées a pour objectifs:

- d'encourager l'évolution de nouvelles applications et de nouveaux services;
- de simplifier les procédures existantes en matière d'octroi de licences pour faciliter l'entrée et les activités sur le marché;
- de fournir aux régulateurs la souplesse nécessaire pour faire face à l'évolution du marché et au progrès technologique;
- d'utiliser efficacement les ressources de réseau, afin que chaque réseau puisse servir à fournir une large gamme de services TIC;
- d'encourager un large éventail d'opérateurs, y compris des grandes entreprises et micro-entreprises.

Source: Nigerian Communications Commission, "Licensing Framework for Unified Access Service in Nigeria", disponible en ligne à l'adresse: [www.ncc.gov.ng](http://www.ncc.gov.ng).

Un autre facteur à considérer lors de l'adoption d'un régime de licences unifiées ou multiservices est l'objectif réglementaire qui consiste à encourager l'innovation de nouveaux services et de nouvelles applications. Pour le Nigéria, cet objectif figure au rang des objectifs de sa politique de licences unifiées (voir l'Encadré 1). Au vu de la rapidité des innovations technologiques, les pays considèrent l'adoption d'autorisations unifiées et multiservices comme un moyen de faciliter le déploiement de nouveaux services et de veiller à ce que le régime réglementaire n'entrave pas le développement du secteur des TIC.

**Documents de référence**

[India - Consultation Paper on Unified Licensing for Basic and Cellular Services \(July 2003\)](#)

[India - DOT Guidelines for the Unified Licensing Regime \(Phase I\) \(November 2003\)](#)

[India - Preliminary Consultation Paper on Unified Licensing Regime \(November 2003\)](#)

[India - Consultation Paper on the Unified Licensing Regime \(March 2004\)](#)

[India - Annexures to the Consultation Paper on the Unified Licensing Regime \(March 2004\)](#)

[Hong Kong, China - Consultation Paper on the Creation of a Unified Carrier Licence under the Telecommunications Ordinance](#)

[Hong Kong, China - Consultation Paper on Licensing Framework for Unified Carrier Licence](#)

[Hong Kong, China - Executive Summary, Consultation Paper on the Licensing Framework for Unified Carrier Licence](#)

[Kenya - Implementation of a Unified Licensing Framework & New Market Strategy](#)

[Hong Kong China: Licensing Framework for Unified Carrier Licence Statement of the Telecommunications Authority](#)

[Hong Kong China - Executive Summary of the Licensing Framework for Unified Carrier Licence](#)

### **Notes pratiques**

[India - Unified Licensing Regime Consultation Paper](#)

[India - Transition to the Unified Authorization Regime Chronology](#)

[ITU Case Study: India's Unified Authorization Regime](#)

[India - 'Unified' Access Service Licensing](#)

[Hong Kong, China - Consultations on the Licensing Framework for Unified Carrier Licences](#)

### **8.3.3 Catégories des autorisations multiservices**

Un régime de licences multiservices ne comprend habituellement qu'un petit nombre de catégories d'autorisations (de trois à quatre). Chaque catégorie recouvre une large gamme de services et est souvent neutre du point de vue de la technologie. Ces catégories varient d'un pays à l'autre. Ce paragraphe présente les différentes catégories d'autorisations multiservices adoptées par divers pays.

#### **Botswana**

Au Botswana, le régime de licences multiservices comprend trois catégories d'autorisations: les licences des opérateurs de télécommunications publiques (PTO), les licences des services de réseaux à valeur ajoutée (VANS) et les licences de réseaux privés. Les licences PTO autorisent leurs titulaires à fournir toute la gamme des services publics de télécommunication, y compris (mais non exclusivement) les services vocaux et services de réseau locaux, interurbains et internationaux, en utilisant n'importe quelle technologie disponible. Les licences VANS permettent, quant à elles, de fournir tous types de services de télécommunication à valeur ajoutée, tels que les services Internet et les services de transmission de données. Dans le cadre du régime d'autorisation, les services VoIP relèvent du champ d'application de la licence VANS. Les licences de réseaux privés concernent l'exploitation de réseaux privés, à savoir de réseaux que le titulaire conserve pour un usage interne personnel et qu'il ne connecte pas à un autre réseau public.

#### **Tanzanie**

Le système d'octroi de licences adapté à la convergence de la Tanzanie comporte quatre catégories d'autorisations: les licences d'installation de réseau, les licences de services de réseau, les licences de services d'application et les licences de services de contenu. Les premières autorisent leurs titulaires à exploiter et à entretenir des réseaux publics de communications électroniques au moyen de diverses technologies (par exemple, CDMA, GSM, WCDMA, WLL et ASDL). Les services pouvant être fournis en vertu d'une licence de services de réseau incluent les services filaires, les services de largeur de bande, les services mobiles et les services de distribution de radiodiffusion. Voir le lien ci-après pour visualiser ces licences:

[http://www.tcra.go.tz/licensing/license\\_categories.php](http://www.tcra.go.tz/licensing/license_categories.php)

Les licences de services d'application autorisent la fourniture de services de communications électroniques aux consommateurs. Les titulaires peuvent mettre en place et exploiter leurs propres installations privées ou peuvent se procurer ou revendre des services fournis par des fournisseurs d'installations et/ou de services de réseau autorisés. Les services qui relèvent du champ d'application des licences de services d'application comprennent les services Internet, les services mobiles virtuels, les services de publiphone ainsi que les services fixe et mobile.

Les licences de services de contenu sont semblables aux licences de services d'application, à la différence que le titulaire est responsable de la fourniture de services de contenu (diffusion par satellite, diffusion de programmes TV terrestres free to air, radiodiffusion terrestre, télévision payante et autres services de radiodiffusion<sup>ii</sup>).

## **Ouganda**

Le régime de licences multiservices de l'Ouganda comprend trois types d'autorisations: les licences de fournisseur de services publics, les licences de fournisseur d'infrastructures et les autorisations générales. Les licences de fournisseur de services publics sont, quant à elles, subdivisées en deux sous-catégories. Les licences de fournisseur de services de téléphonie et de transmission de données permettent de fournir tout type de services de téléphonie et de services de transmission de données via différentes technologies. Toutefois, les détenteurs de licences doivent utiliser les capacités et les infrastructures du titulaire de la licence de fournisseur d'infrastructures. Le titulaire qui souhaite fournir des services sur sa propre infrastructure doit acquérir une licence de fournisseur d'infrastructures. Les services couverts par les licences de fournisseur de services de téléphonie et de transmission de données incluent les services vocaux fixes, les services mobiles et les services d'accès à Internet (incluant VoIP). Les licences de fournisseur de services de revente de capacités sont, quant à elles, la seconde sous-catégorie des licences de fournisseur de services publics. Les détenteurs de ces licences sont autorisés à revendre des capacités ou des services de télécommunication loués. Les services qui relèvent du champ d'application des licences de fournisseur de services de revente de capacités incluent les cartes d'appel (internationales et locales, de marque modifiée) et la revente de capacités aux détenteurs de licences de fournisseur de services publics de téléphonie et de transmission de données.

Les licences de fournisseur d'infrastructures autorisent les titulaires à mettre en place, à exploiter et à entretenir des infrastructures pour la fourniture de services de communication au public et/ou à offrir des infrastructures aux titulaires de licences de fournisseur de services publics pour un usage commercial. Le titulaire d'une licence de fournisseur d'infrastructures qui utilise son infrastructure pour fournir des services de communication au public doit posséder une licence de fournisseur de services publics. Celui qui souhaite utiliser des fréquences spectrales ou d'autres ressources et installations d'accès essentielles (passerelles internationales, ressources de numérotage et services VSAT compris) doit faire une demande d'autorisation séparée.

Les autorisations générales couvrent les services publics de communications payantes (publiphones, kiosques, fax, services de bureau, cafés Internet, etc.). Les titulaires peuvent fournir des services de publiphone par le biais de la technologie VoIP. Néanmoins, ils ne sont pas autorisés à fournir des services prépayés au public, tels que les cartes d'appel, à moins d'y être expressément autorisés par le régulateur ougandais.

L'Ouganda délivre également des autorisations pour l'utilisation de ressources et d'installations essentielles, telles que le spectre, les ressources de numérotage, les passerelles internationales et les services VSAT.

## **Malaisie**

La Malaisie a réformé son système qui comporte dorénavant quatre catégories d'autorisations multiservices, contre 31 types d'autorisations spécifiques aux services auparavant. Ces quatre catégories sont les suivantes: les licences délivrées aux fournisseurs d'installations de réseau, les licences délivrées aux fournisseurs de services de réseau, les licences délivrées aux fournisseurs de services d'application et les licences délivrées aux fournisseurs de services d'application de contenu.

Les licences délivrées aux fournisseurs d'installations de réseau autorisent la fourniture d'installations de réseau. Les titulaires de ces licences sont propriétaires de stations terriennes de communication par satellite, de câbles à fibre optique, de lignes et de centres de communication, d'équipements de radiocommunication et de transmission, de stations de base mobiles ainsi que de tours et d'équipements de radiodiffusion. Les licences délivrées aux fournisseurs de services de réseau permettent la fourniture de services de réseau tels que la connectivité de base et la largeur de bande pour diverses applications. Les licences octroyées aux fournisseurs de services d'application permettent, quant à elles, la fourniture de divers services d'application (services vocaux, services de transmission de données, services d'accès à Internet, services VoIP, etc.). Enfin, les licences accordées aux fournisseurs de services d'application de contenu constituent un sous-ensemble de la catégorie précédente. Elles permettent la fourniture de services de radiodiffusion traditionnels et de services de contenu tels que les services de publication et d'information en ligne.

### **Singapour**

Le régime d'autorisation à Singapour comprend deux grandes catégories de licences: les licences d'opérateurs exploitant leurs équipements (FBO) et les licences d'opérateurs exploitant leurs services (SBO). Les licences FBO concernent l'installation et/ou l'exploitation de tout type de réseau, système ou installation de télécommunication utilisé pour fournir des services de télécommunication et/ou de radiodiffusion à des tierces parties. Ces tierces parties peuvent être d'autres opérateurs de télécommunication détenteurs d'une autorisation, des clients commerciaux ou le grand public. Les licences FBO sont toujours des licences individuelles.

Les licences SBO sont nécessaires pour les opérateurs qui envisagent de louer des éléments de réseau de télécommunication (capacités de transmission, services de commutation, etc.) de titulaires de licences FBO pour fournir leurs propres services de télécommunication ou de revendre des services de titulaires de licences FBO à une tierce personne. Les licences SBO peuvent être des licences individuelles ou des licences par catégorie. La distinction opérée entre ces deux sous-catégories dépend de l'étendue des activités et de la nature des services offerts.

### **Trinité-et-Tobago**

Le régime d'autorisation de Trinité-et-Tobago affiche cinq types d'autorisations ou "concessions":

- Type 1: concession pour réseau seul – autorise le concessionnaire à posséder ou à exploiter un réseau public de télécommunication, sans fourniture de services publics de télécommunication ou de services de radiodiffusion. Il s'agit d'une concession basée sur le réseau.
- Type 2: concession pour services de réseau – autorise le concessionnaire à posséder ou à exploiter un réseau public de télécommunication en plus de la fourniture de services publics de télécommunication sur ce réseau. Il s'agit d'une concession basée sur le réseau.
- Type 3: concession pour services de réseau virtuel – autorise le concessionnaire à fournir des services publics de télécommunication en l'absence d'une autorisation connexe permettant de posséder et/ou d'exploiter un réseau physique de télécommunication de manière transparente vis-à-vis de l'utilisateur final. Les concessions de type 3 sont donc conçues pour les revendeurs. Une concession de type 3 est nécessaire lorsqu'une entité a la capacité de fournir des services multiples (données, images, voix, vidéo, etc.) sur un même support de transmission loué. Pour la fourniture de services de radiodiffusion sur un réseau de télécommunication, il faut néanmoins une concession de type 5. Les concessions de type 3 sont basées sur les services.

- Type 4: concession pour services de télécommunication – autorise le concessionnaire à fournir un service public spécifique de télécommunication sans imposer une autorisation de posséder et/ou d'exploiter un réseau de télécommunication. Il s'agit d'une concession basée sur les services. A noter que le terme de "concession" employé à Trinité-et-Tobago désigne une "licence" ou une "autorisation" dans un autre pays. Il faut donc entendre ici "licence" à chaque fois que nous parlons de "concession".
- Type 5: concession pour services de radiodiffusion – autorise la fourniture d'un service de radiodiffusion sans qu'il soit exigé de détenir une autorisation pour exploiter un réseau de télécommunication. Les concessions de type 5 sont basées sur les services.

Seules les concessions de types 2 et 3 sont neutres du point de vue des services. Elles autorisent l'offre de tous les services de télécommunication pouvant être fournis sur un réseau de télécommunication déterminé, à l'exception des services de radiodiffusion. Les concessions de type 1 ne sont pas neutres du point de vue des services, mais regroupent certaines sous-catégories qui couvrent divers services. Les concessions de type 1 sont donc des autorisations multiservices.

### **Documents de référence**

[Malaysia - Class Licence for Applications Services](#)

[Malaysia - Class Licence for Network Facilities Provision](#)

[Malaysia - Class Licence for Network Services Provision](#)

[Uganda - Licences Issued in the Sector](#)

[Uganda Case Study: Licensing in the Era of Liberalization and Convergence](#)

[Botswana - Service Neutral Licensing Framework in the Era of Convergence](#)

[Tanzania - Network Facility Licence](#)

[Tanzania - Network Services Licence](#)

[Tanzania - Application Service Licence](#)

[Tanzania - Content Service Licence](#)

[Tanzania - Schedule of Licence Categories and Fees](#)

### **Notes pratiques**

[Malaysia - Licensing for Convergence](#)

[Singapore - Categories of Multi-Service Authorizations](#)

[Uganda's Multi-Service Authorization Regime](#)

[Tanzania - Authorizations in the Converged Licensing Framework](#)

[Tanzania - The Converged Licensing Framework](#)

[Botswana: Multi-service Authorization Regime](#)

### **8.3.4 Procédure d'octroi de licences pour les autorisations unifiées et multiservices**

La classification des autorisations unifiées et multiservices dans les catégories des autorisations générales ou des autorisations individuelles n'est pas toujours évidente. Sous certains aspects, les autorisations unifiées et multiservices s'apparentent aux autorisations générales, dans la mesure où elles recouvrent une large gamme de services. Par ailleurs, la procédure d'octroi de licences pour ces autorisations, dans de nombreux pays, est semblable à la procédure applicable aux autorisations générales. Dans l'UE, par exemple, la *Directive "autorisation"* stipule que la fourniture de réseaux

et de services de communications électroniques doit relever d'un système d'autorisation générale. La procédure d'obtention d'une autorisation pour les communications électroniques est ainsi limitée à la seule notification, en plus des informations requises. Les régulateurs ne peuvent exiger des fournisseurs de services qu'ils obtiennent une décision explicite ou tout autre acte administratif de l'autorité réglementaire.

Bien souvent, l'octroi d'autorisations unifiées et multiservices nécessite une surveillance et une évaluation réglementaires plus poussées des dossiers des requérants, surtout si ces autorisations permettent l'exploitation d'infrastructures de réseau. Dans le cadre de la procédure, il est demandé aux requérants de prouver qu'ils sont à même de remplir certains critères relatifs à l'octroi de licences. Ces critères ne sont pas onéreux, mais réclament néanmoins un niveau de surveillance plus élevé que le niveau attendu dans le cadre d'une procédure simple d'octroi d'autorisations générales.

Ainsi, l'Autorité de développement des infocommunications de Singapour (IDA) procède à un examen de fond des propositions formulées par les requérants en vue de l'obtention d'une licence d'opérateurs exploitant leurs équipements (FBO). En règle générale, la phase d'évaluation s'étend sur huit semaines. Dans le cadre de la procédure d'octroi de licences d'opérateurs exploitant leurs services (SBO) (individuelles), l'évaluation des demandes est toutefois moins rigoureuse. Pour autant qu'ils fournissent l'ensemble des informations demandées, les requérants obtiennent généralement leur licence (individuelle) dans les quatorze jours qui suivent le dépôt de leur demande.

En Tanzanie, la procédure d'octroi de licences multiservices prévoit elle aussi un examen minutieux des demandes présentées. Il est demandé aux requérants de fournir un formulaire de demande, un plan d'activité, un plan de mise en place, l'enregistrement de l'entreprise, des éléments d'informations concernant la proposition technique pour le service à fournir, des renseignements sur les expériences précédentes des requérants dans le secteur des TIC et le profil de l'entreprise. Le régulateur tanzanien analyse les divers documents fournis par les requérants et procède à l'examen de leur dossier pour juger de la conformité aux critères d'octroi de licences établis pour chaque type d'autorisation multiservices. Tandis que les données relatives aux requérants font l'objet d'une publication dans les journaux, une équipe d'évaluation étudie tout commentaire en provenance du public.

Dans certains cas, la procédure d'octroi de licences exige la présentation d'une somme d'informations et de documentation bien plus importante que pour une simple notification dans le cadre d'une autorisation générale. En Ouganda, par exemple, les candidats à une licence de fournisseur d'infrastructures (PIP) doivent joindre à leur demande une lettre de crédit en faveur de la Commission des communications de l'Ouganda (UCC) pour un montant d'au moins 25 000 USD. Ceux qui proposent d'utiliser des ressources spectrales doivent, quant à eux, fournir une lettre de crédit pour 250 000 USD ou 2 millions USD, selon la bande de fréquence concernée.

Les autorisations unifiées et multiservices ne sont normalement pas soumises aux mêmes procédures d'octroi de licences que celles qui régissent les autorisations individuelles. En principe, ces autorisations ne sont pas délivrées par le biais d'une évaluation comparative ou d'une procédure concurrentielle d'octroi de licences. Qui plus est, un grand nombre de pays ne limitent pas le nombre des autorisations unifiées et multiservices pouvant être délivrées. Par conséquent, les procédures d'octroi des licences unifiées et multiservices ne sont donc pas clairement assimilables à la catégorie des autorisations individuelles.

Bien souvent, la procédure de délivrance des autorisations unifiées et multiservices ressemble davantage à une procédure concurrentielle d'octroi de licences individuelles, autrement dit une procédure hybride à mi-chemin entre les autorisations générales et la procédure concurrentielle d'octroi de licences. Il est demandé aux requérants de présenter une demande assortie d'un ensemble d'informations et de documentation de portée plus large que pour la plupart des régimes

d'autorisations générales, surtout dans le cas d'autorisations permettant l'exploitation d'infrastructures. Certains des critères relatifs à l'octroi de licences sont semblables aux critères de qualification et de sélection couramment utilisés dans le cadre des procédures d'évaluation comparative. A une exception près toutefois, à savoir que dans le cadre de la procédure applicable aux autorisations unifiées et multiservices, les requérants ne rivalisent normalement pas entre eux pour obtenir un nombre limité d'autorisations.

Les régulateurs délivrent habituellement une autorisation unifiée ou multiservices lorsque le requérant fournit l'ensemble des informations et documents nécessaires et satisfait à tous les critères relatifs à l'octroi de licences. En ce sens, la procédure présente une similarité avec les régimes d'autorisation générale. Toutefois, pour déterminer si le requérant satisfait ou non aux critères d'octroi de licences, une évaluation de sa demande sur le fond s'impose. Et un examen réglementaire approfondi de ce type dépasse le cadre de la simple surveillance requise dans la majorité des procédures applicables aux autorisations générales.

### **Documents de référence**

[India - DOT Guidelines for the Unified Licensing Regime \(Phase I\) \(November 2003\)](#)

[Malaysia - Licensing Regulation No. 19](#)

[Malaysia - Registration Notice and Checklist](#)

[Singapore - SBO Class licence application](#)

[Ireland - Registration Form for General Authorisations](#)

[Ireland - Guidelines on the New General Authorisation Regime](#)

[Ireland - Guidance Note on Completion of the Notification Related to General Authorisations](#)

[Malaysia - Licensing Regulation No. 17](#)

[Singapore - Web Site for Registering for Licences On-line](#)

[Uganda - Application Processing Procedure](#)

[Uganda - Application Requirements](#)

[Malaysia - Individual Licence Application](#)

[Uganda - Licence Process Flow Chart](#)

[Nigeria - Licensing Procedures](#)

[Singapore - Guidelines for Submission of Application for Facilities-Based Operator Licence](#)

[Singapore - Guidelines for Submission of Application for Services-Based Operator Licence](#)

[Tanzania - Guidelines and Procedures For Licensing Electronic and Postal Services in Tanzania](#)

[Uganda - Compliance Check List under New Licensing Regime](#)

[Uganda - Communications Licensing Application Guidelines](#)

[India - Licence Agreement for Provision of Unified Access Services](#)

[Malaysia - Checklist for Individual Licence Applications](#)

[Trinidad & Tobago - Application Procedures for Concessions and Licences](#)

[Tanzania - Diagrams of Converged Licensing Processes](#)

[Tanzania - Application Form for the Converged Licensing Framework](#)

[Tanzania - Schedule of Licence Categories and Fees](#)

## **Notes pratiques**

[Malaysia - Licensing for Convergence](#)

[Tanzania - Multi-Service Licensing Processes and Procedures](#)

[Trinidad & Tobago: Evaluation Criteria and Associated Weightings for Concession Applications](#)

[Singapore - Licensing Process for Issuing Multi-Service Authorizations Tanzania - Weighted Evaluation Criteria for Issuance of Multi-Service Licences](#)

[Uganda's Multi-Service Authorization Regime Nigeria - Qualification Criteria for Unified Access Service Licences Applicable to Existing Licensees Nigeria - Unified Access Service Licence](#)

[Licensing Criteria for the Issuance of Unified and Multi-Service Authorizations](#)

### **8.3.5 Modalités et conditions des autorisations unifiées et multiservices**

Il n'existe pas de conditions standard applicables aux autorisations unifiées ou multiservices. Les conditions attachées à ces autorisations varient d'un pays à l'autre, sachant qu'elles sont le produit des circonstances individuelles et du cadre réglementaire installé dans chaque pays.

Certains éléments à prendre en compte pour déterminer les modalités et conditions devant être attachées aux autorisations unifiées ou multiservices incluent:

- le niveau de développement du marché et de concurrence dans le pays;
- la présence dans le cadre réglementaire de prescriptions suffisamment détaillées sur certaines thématiques clés telles que l'interconnexion et l'accès, le service universel, les exigences en terme de qualité de service, l'interdiction des pratiques anticoncurrentielles, l'utilisation des ressources rares, la protection de la vie privée du consommateur et d'autres aspects importants liés à l'exploitation du réseau et à la fourniture de services dans le secteur des TIC;
- le choix du pays en faveur d'une réglementation *ex ante* ou *ex post*.

### **Documents de référence**

[India - Licence Agreement for Unified Access Services \(November 2003\)](#)

[Malaysia - Class Licence for Applications Services](#)

[Malaysia - Class Licence for Network Facilities Provision](#)

[Malaysia - Class Licence for Network Services Provision](#)

[Ireland - General Authorization Conditions](#)

[Singapore - Facilities-Based Operator Licence issued to Singapore Telecommunications Ltd](#)

[Tanzania - Network Facility Licence](#)

[Tanzania - Network Services Licence](#)

[Tanzania - Application Service Licence](#)

[Tanzania - Content Service Licence](#)

## Notes pratiques

### Terms and Conditions Permitted Under the EU Authorisation Directive

#### 8.3.6 Passage au nouveau régime d'octroi de licences

Une réforme réglementaire ne naît pas dans le vide. Lorsque de nouvelles formes d'autorisations sont introduites, il existe presque toujours des fournisseurs de services détenteurs d'autorisations qui ont été délivrées sous le régime appelé à être remplacé. Les régulateurs et les décideurs doivent donc décider de la marche à suivre concernant ces fournisseurs de services.

La question de leur transition vers un nouveau système de licences adapté à la convergence devient problématique si les modalités et conditions attachées aux autorisations existantes se révèlent plus favorables que celles des autorisations nouvelles. Il est dès lors certaines règles d'équité à respecter à partir du moment où les titulaires existants n'ont d'autre choix que de migrer vers le nouveau régime d'autorisation. S'ils ne migrent pas, en revanche, ces derniers bénéficieront d'un avantage concurrentiel qui aura pour effet de fausser la concurrence et de décourager les nouveaux acteurs d'entrer sur le marché.

A l'inverse, les titulaires existants seront désavantagés par rapport à la concurrence si les modalités et conditions attachées aux autorisations existantes sont moins favorables que celles des nouvelles autorisations adaptées à la convergence. La situation leur sera donc préjudiciable pendant plusieurs années dans les cas où ils ne peuvent migrer vers le nouveau régime avant l'échéance des autorisations existantes. D'où des risques d'injustices dans la procédure et de distorsions de la concurrence.

La transition des titulaires existants vers le nouveau régime d'autorisation est une étape à ne pas négliger, même lorsque les modalités et conditions attachées aux autorisations en place ne diffèrent pas fondamentalement de celles attachées aux nouvelles autorisations unifiées ou multiservices. Le maintien de plusieurs régimes génère des coûts et des charges administratives pour les régulateurs. La transparence, l'efficacité et la certitude réglementaire sont certes renforcées lorsque tous les fournisseurs de service sont soumis au même régime d'autorisation, mais le fait d'imposer aux titulaires existants de passer à un nouveau régime axé sur la convergence peut donner lieu à des contestations judiciaires et à des allégations d'injustices. Il est donc conseillé de leur laisser le choix entre migrer vers le nouveau régime immédiatement ou continuer d'offrir leurs services en vertu des autorisations existantes jusqu'à leur expiration. De nombreux pays adoptent cette démarche, comme en attestent les exemples de la Tanzanie, du Botswana et de l'Inde.

#### **Encadré 1: Caractéristiques de la transition vers le régime d'autorisations multiservices en République sudafricaine**

Le Chapitre 15 de l'*Electronic Communications Act, 2005* (ECA) fixe le cadre général régissant la transition vers un régime d'autorisations multiservices neutres du point de vue de la technologie et des services en République sudafricaine. Les principales caractéristiques de cette transition sont décrites ci-dessous.

- La migration vers le nouveau régime d'autorisation est obligatoire. Elle implique la conversion des licences existantes en une ou plusieurs licences conformes aux dispositions de l'ECA.
- L'Independent Communications Authority of South Africa (ICASA) doit remplacer toutes les licences existantes par de nouvelles licences conformes aux dispositions de l'ECA dans les 24 mois qui suivent l'adoption de l'ECA (l'échéancier de la conversion va dorénavant jusqu'en 2008).
- Les modalités attachées aux nouvelles licences ne peuvent être moins favorables que celles des licences existantes. L'ICASA peut toutefois, dans le cadre de la conversion, accorder des droits et imposer des obligations au titulaire pour garantir la conformité des licences existantes aux dispositions de l'ECA.

- Les licences existantes délivrées dans le cadre de la *Telecommunications Act* (l'un des prédécesseurs de l'ECA) demeurent valides jusqu'à ce qu'elles soient converties par l'ICASA en une nouvelle licence. Jusqu'à ce qu'elles soient converties puis redélivrées en vertu de l'ECA, les licences existantes restent soumises aux mêmes modalités et conditions, pour autant que celles-ci n'entrent pas en contradiction avec les dispositions de l'ECA.
- Sauf stipulation contraire de l'ICASA, toutes les licences converties dans le cadre de l'ECA conservent leur durée de validité initiale.
- Une fois convertie puis redélivrée, la nouvelle licence est régie par les dispositions de l'ECA; la licence existante est dès lors considérée comme restituée et sans effet.
- L'ICASA n'est pas autorisée à accorder ou à inclure dans une licence adaptée à la convergence des droits de monopole ou d'exclusion sur un réseau ou des services prévus dans l'ECA ou dans une autre loi connexe. Les droits de monopole et d'exclusion existants sont nuls et nonavenus, pour autant que les fréquences radioélectriques assignées à un titulaire de licence ne soient pas considérées comme des droits de monopole ni ne constituent des droits d'exclusion.

Source: République sudafrique, *Electronic Communications Act, 2005*, Act N° 36, 2005, Chapitre 15.

Les expériences enregistrées dans plusieurs pays ayant mis en œuvre des régimes d'autorisations unifiées ou multiservices conseillent certaines pratiques pour aider à gérer la transition vers ces nouveaux régimes:

- Impliquer les parties prenantes du secteur dans des discussions relatives au nouveau régime d'autorisation. Avant d'introduire tout changement, la majorité des pays ont mené des procédures de consultation sur le système proposé en matière d'autorisations unifiées ou multiservices. Dans certains pays, cette procédure s'est déclinée en plusieurs étapes. A Hong Kong, Chine, par exemple, le régulateur et le décideur ont mené trois séries de consultations avant d'introduire le cadre du régime de licences unifiées. Au Nigéria, le passage au nouveau régime a lui aussi été précédé de trois séries de consultations.
- Une fois que les détails du régime d'autorisations unifiées ou multiservices ont été finalisés, organiser des rencontres avec les titulaires existants et les autres parties prenantes du secteur pour leur présenter le nouveau régime. Des explications précises seront fournies au sujet du statut des titulaires existants et des options disponibles dans le cadre du nouveau régime. Il pourra également être utile d'élaborer des documents à l'intention des titulaires existants (et des autres parties prenantes) pour expliquer la nature du nouveau régime d'autorisation et fournir des lignes directrices applicables aux autorisations. L'Ouganda, la Tanzanie, Singapour et le Botswana ont déjà diffusé des publications visant à fournir aux parties prenantes des informations sur leurs cadres de licences unifiées ou multiservices respectifs.
- Faire preuve de flexibilité concernant les délais fixés pour la mise en œuvre du nouveau régime d'autorisations unifiées ou multiservices. Dans de nombreux pays, un titulaire existant dispose d'un certain délai pour présenter une demande d'autorisation unifiée ou multiservices dans le cadre du nouveau régime de licences. Si aucune demande n'a été soumise à l'issue de cette période, le titulaire est réputé avoir choisi de poursuivre ses activités dans le cadre de l'autorisation existante jusqu'à son expiration. Il est primordial de fixer des échéances mais tout aussi important de pouvoir se montrer flexible par rapport à ces échéances, comme le montre l'exemple de la Tanzanie. La Tanzanian Communications Regulatory Authority (TCRA) avait initialement fixé le délai de transition vers le nouveau système d'octroi de licences adapté à la convergence (CLF) à 12 mois. A l'issue de cette période, plusieurs opérateurs n'avaient toujours pas rejoint le nouveau régime, ne sachant quelle catégorie d'autorisation était la plus appropriée dans leur situation. La TCRA a par

conséquent accordé à ces opérateurs un délai de grâce de six mois supplémentaires pour leur permettre de finaliser la migration. Elle a organisé pendant ce délai toute une série de rencontres avec les opérateurs pour leur fournir des informations sur le CLF et leur présenter les avantages de la migration vers ce nouveau cadre.

- Adopter des réglementations de type incitatif pour encourager les titulaires existants à migrer vers le nouveau régime des autorisations unifiées ou multiservices. En Tanzanie, par exemple, la TCRA a supprimé les droits de demande et les redevances initiales de licences pour les titulaires ayant choisi de migrer vers le CLF.
- Faire en sorte que les modalités et conditions attachées aux nouvelles autorisations ne soient pas moins favorables, pour les titulaires migrant vers le nouveau régime, que celles attachées aux autorisations existantes.
- Prévoir la possibilité et non l'obligation pour les titulaires de migrer vers le nouveau régime d'autorisations unifiées ou multiservices. En Tanzanie, les opérateurs ayant choisi d'adopter le CLF ont reçu de nouvelles autorisations pleines, à savoir dont le délai court à compter de leur délivrance, et non des autorisations pour la durée restant à courir sur la licence précédente. De même, les titulaires botswanais qui ont choisi de déposer une demande pour une nouvelle licence multiservice se sont vus attribuer une autorisation assortie d'une échéance complète. Les titulaires n'ayant pas choisi cette voie ont été informés du fait qu'ils poursuivraient leurs activités dans le cadre de l'autorisation existante jusqu'à son expiration.

### **Documents de référence**

[Hong Kong China: Licensing Framework for Unified Carrier Licence Statement of the Telecommunications Authority](#)

[Hong Kong China - Executive Summary of the Licensing Framework for Unified Carrier Licence](#)

### **Notes pratiques**

[India - Transition to the Unified Authorization Regime Chronology](#)

[India - 'Unified' Access Service Licensing](#)

[South Africa - Individual Licence Amendment Provisions in the Electronic Communications Act Approaches to Transitioning to New Authorization Regimes](#)

[Hong Kong, China - Transition to the Unified Carrier Licensing Regime](#)

### **8.3.7 Sélection du régulateur du secteur**

Comme mentionné précédemment, les régulateurs et les décideurs doivent régler la question de savoir quel est l'organisme de réglementation qui sera chargé de la gestion des nouvelles formes d'autorisations. Cette question est particulièrement sensible lorsque le nouveau régime d'autorisations unifiées ou multiservices regroupe des autorisations qui étaient précédemment gérées par une ou plusieurs agences réglementaires. Il n'est pas rare, par exemple, que les services de télécommunication (par exemple, fondés sur la transmission), les services basés sur le contenu (par exemple, radiodiffusion) et les services hertziens soient réglementés par différentes autorités de régulation. En cas de consolidation, une décision doit être prise quant à l'autorité de régulation qui sera chargée d'administrer les autorisations.

En règle générale, soit les pays confient la responsabilité à l'une de leurs agences de réglementation, soit ils créent une nouvelle entité de régulation adaptée à la convergence qui sera chargée de gérer le système des autorisations unifiées ou multiservices ainsi que les autres aspects du secteur des TIC. Il vaut mieux éviter, afin de garantir la transparence et la certitude réglementaire, de mettre en

place un système au sein duquel différentes agences réglementaires seraient directement en concurrence. Qui plus est, la présence de plusieurs régulateurs compétents pour gérer divers aspects du régime des autorisations TIC augmente le coût de la réglementation et alourdit la charge administrative des fournisseurs de services.

### Notes pratiques

[The UK's OFCOM- A Converged Regulatory Authority](#)

#### 8.3.8 Procédure de consultation

L'adoption d'un régime d'autorisations unifiées ou multiservices représente une étape importante dans le développement du cadre réglementaire général. Afin de promouvoir la transparence et de renforcer la confiance des principales parties prenantes dans le secteur des TIC, les meilleures pratiques suggèrent aux décideurs et aux régulateurs de procéder à des consultations sur le régime d'autorisation proposé. Ce d'autant que les opérateurs sont aujourd'hui nombreux à souhaiter une réglementation placée sous le signe de la certitude, compte tenu des investissements lourds qu'ils ont à réaliser dans leur infrastructure pour passer à un environnement NGN adapté à la convergence. Ajoutons à cela le fait que les décideurs et les régulateurs pourraient également bénéficier, par ce biais, des connaissances et de l'expérience des parties prenantes du secteur, lesquelles sont souvent mieux placées pour comprendre les exigences techniques et opérationnelles liées à la fourniture de services de réseaux de prochaine génération adaptés à la convergence.

Il n'existe pas de formule toute faite permettant de définir une procédure de consultation, mais l'on peut tout de même lister quelques thématiques auxquelles il est souvent fait référence dans le cadre de ces procédures sur la mise en œuvre des régimes d'autorisations unifiées ou multiservices, parmi lesquelles:

- la pertinence du passage vers un régime de licences adapté à la convergence;
- la décision d'adopter une autorisation unique unifiée ou plusieurs catégories d'autorisations multiservices;
- les catégories à établir dans le cadre d'autorisations multiservices et l'étendue des autorisations multiservices;
- les modalités et conditions applicables à la nouvelle forme d'autorisation;
- les exigences imposées aux titulaires en matière d'accès et d'interconnexion sous le régime de licences unifiées ou multiservices;
- l'autorisation de partage des infrastructures et, le cas échéant, les parties du réseau à partager;
- les exigences imposées aux titulaires d'autorisations unifiées ou multiservices en termes de qualité de service;
- le plan de migration des titulaires existants vers le nouveau régime d'autorisation;
- les droits de licences;
- la question de la limitation du nombre d'autorisations unifiées ou multiservices pouvant être délivrées;
- la procédure à utiliser dans le cadre de l'octroi des autorisations unifiées ou multiservices (notification, évaluation comparative, vente aux enchères, etc.);
- les critères relatifs à l'octroi de licences.

## **Documents de référence**

India - Consultation Paper on Unified Licensing for Basic and Cellular Services (July 2003)

India - Preliminary Consultation Paper on Unified Licensing Regime (November 2003)

India - Consultation Paper on the Unified Licensing Regime (March 2004)

Ireland - Consultation Paper - Future Regulation of Electronic Communications Networks and Services: Arrangements for General Authorisations

Hong Kong, China - Consultation Paper on the Creation of a Unified Carrier Licence under the Telecommunications Ordinance

Hong Kong, China - Consultation Paper on Licensing Framework for Unified Carrier Licence

Hong Kong, China - Executive Summary, Consultation Paper on the Licensing Framework for Unified Carrier Licence

Kenya - Implementation of a Unified Licensing Framework & New Market Strategy

## **Notes pratiques**

[India - Unified Licensing Regime Consultation Paper](#)

[Ireland - Transition to the General Authorisation Regime Public Consultation Processes](#)

[Hong Kong, China - Consultations on the Licensing Framework for Unified Carrier Licences](#)

---

<sup>i</sup> Voir les contributions des régulateurs au Colloque mondial des régulateurs de 2007, disponibles à l'adresse: [www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR07/consultation.htm](http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR07/consultation.htm).

<sup>ii</sup> La description des catégories d'autorisation tanzaniennes est adaptée de la contribution *Tanzania's Experience in Licensing of Communication Operators under the Converged Licensing Framework* (Genève: Union internationale des télécommunications, 2007). Ce document a été préparé pour une Commission d'études de l'UIT-D.