

# Libéralisation des télécoms : où en est-on ?

Par Marie-José Daouh

**Sept ans après le vote de la loi de libéralisation du secteur, la situation des télécoms est peu reluisante au Liban. Le point sur la situation.**

La situation des télécommunications au Liban (fixe, mobile et Internet) a été suffisamment décriée, notamment dans *Le Commerce du Levant*, pour ne pas s'étendre à nouveau là-dessus : faible taux de pénétration des réseaux mobiles, vitesses de connexion Internet insuffisantes, prix élevés... les maux sont nombreux et connus. Un récent rapport du Arab Advisors Group résume le retard : le Liban est classé 14<sup>e</sup> en termes de connectivité parmi 19 pays arabes couverts.

Cette mauvaise performance est d'autant plus regrettable que le pays faisait figure de pionnier régional en matière de télécoms au début des années 1990. Son impact est aussi majeur sur l'ensemble de l'économie, bien au-delà du simple secteur des télécoms. De fait, un récent rapport de la Banque mondiale démontre que pour chaque 10 % de pénétration supplémentaire des télécoms dans les pays en développement, on peut s'attendre à une croissance additionnelle du PIB allant de 0,73 % (lorsqu'on parle du taux de pénétration de la téléphonie fixe) à 1,38 % (lorsqu'il s'agit de celui du haut débit).

L'effort récent de baisse des prix a produit une certaine amélioration : sur les mobiles par exemple, le taux de pénétration est passé de 32 % à l'été 2008 à 55 % en septembre 2009, mais on reste loin des 95 % enregistrés en Jordanie. Quant au nombre d'abonnés DSL, il est passé de 44 000 en juillet 2008 à 130 000 en octobre de cette année.

La marge de progression est encore grande. Et les experts s'accordent à dire que seule la libéralisation des télécoms pourra aboutir à son réel développement. Leur diagnostic repose sur l'expérience internationale en la matière. Car parmi les secteurs hautement stratégiques que sont l'énergie, les transports et les télécoms, ce dernier est celui où la libéralisation a fait ses preuves : elle a permis d'enregistrer d'excellentes performances en termes d'amélioration de services, d'augmentation de la pénétration et de baisse des prix. Les effets de cette amélioration se font sentir au-delà du secteur proprement dit. Tout comme l'énergie et les transports, les télécoms sont un secteur dont dépendent les autres pour bien fonctionner. À ce titre, il est souvent comparé à une autoroute virtuelle : à l'instar des autoroutes réelles, il contribue au développement et à la création d'emplois en reliant entre elles des personnes, des régions, des entreprises précédemment isolées.

C'est la raison pour laquelle la libéralisation des télécoms est devenue un leitmotiv de la "réforme" au Liban. Au point de conditionner le déblocage d'une partie des aides financières promises lors de la conférence de Paris III en 2007. Mais, à ce jour, le statu quo perdure. Une raison à cela : l'absence de vision stratégique du secteur au niveau de l'État, ou en tout cas l'incapacité des autorités à mettre en œuvre la stratégie de libéralisation énoncée dans la loi 431 de 2002. Plusieurs raisons à cet immobilisme : la

paralysie gouvernementale dépassant le secteur des télécoms qui a prévalu au cours des dernières années de crise politique et institutionnelle ; une approche comptable du secteur liée à sa contribution majeure aux recettes du Trésor (entre 1,26 et 1,29 milliard de dollars en 2009, dont 900 millions de dollars du mobile, soit 40 % des recettes du Trésor dans une situation de déficit budgétaire structurel et d'endettement record (162 % du PIB) ; les intérêts politico-financiers : le secteur étant une vraie vache à lait, il alimente toutes les convoitises et active des lobbys puissants, notamment parmi les opérateurs en place qui souhaitent protéger leurs positions.

L'application du texte qui prévoit : 1) la création de Liban Télécom ; 2) la création d'une Autorité de régulation indépendante et 3) la libéralisation du secteur ; reste très parcellaire.

## 1) LA CRÉATION DE LIBAN TÉLÉCOM

### Ce que prévoit la loi :

Liban Télécom doit naître de la corporatization d'Ogero, l'office des télécommunications propriété de l'État. Cette nouvelle entreprise commerciale conserverait jusqu'à cinq ans l'exclusivité de l'exploitation du réseau de téléphonie fixe pour les communications locales et internationales ; elle offrirait des services Internet et d'information (data services) ; et serait dotée d'une licence pour la gestion d'un troisième réseau de téléphonie mobile.



Détenue au départ par l'État, Liban Télécom serait ensuite privatisée partiellement dans les deux ans avec l'entrée au capital (jusqu'à 40 %) d'un investisseur stratégique à l'issue d'un appel d'offres international. L'ouverture au public d'une autre partie du capital est aussi prévue.

### Où en est-on ?

La création de Liban Télécom dépend de la nomination de son conseil d'administration, une décision hautement politique rendue impossible par le climat des derniers mois, qui s'est notamment traduite par un gel des nominations de tous les fonctionnaires de première catégorie. Un travail préparatoire a toutefois été réalisé par des consultants externes (Booz and Co.) pour préparer en particulier le lancement des services de téléphonie mobile qui devraient enrichir le portefeuille de services de la nouvelle entité. En attendant, Ogero continue de bénéficier d'une position dominante sur le marché de la téléphonie fixe et de l'Internet,

malgré l'apparente ouverture des services web à la concurrence. Car, tant qu'Ogero reste un organisme étatique et non pas une société commerciale, l'Autorité de régulation des télécommunications n'a pas le pouvoir de sanctionner ses pratiques de concurrence déloyale.

## 2) LA CRÉATION D'UNE AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS (ART)

### Ce que prévoit la loi :

Le rôle de l'ART est de promouvoir la concurrence dans le secteur des télécommunications et de protéger les droits des consommateurs. Pour cela, elle a autorité pour :

- Octroyer des licences aux opérateurs de télécoms.
- Émettre des réglementations.
- Gérer le spectre des fréquences.
- Gérer la numérotation.
- Établir des standards de qualité.
- Analyser le marché et la tarification.

- Surveiller le marché pour garantir une concurrence loyale et éviter les abus de positions dominantes.

### Où en est-on ?

L'Autorité de régulation des télécoms (ART) a vu le jour en février 2007, plus de deux ans après l'adoption du décret d'application concernant sa création (en décembre 2004) en raison des divergences politiques sur la nomination des cinq membres de son conseil d'administration. Présidée par Kamal Shehadé, l'ART a entamé le travail de réglementation nécessaire au fonctionnement d'un secteur ouvert à la concurrence (protection du consommateur, gestion du spectre de fréquences, conditions d'utilisation du domaine public, régulation des licences, etc.). Mais la mise en œuvre de cette réglementation bute sur un problème structurel : tant que l'intégralité de la loi 431 n'est pas appliquée, et qu'une grande partie du secteur reste une propriété →



Kamal Shehadé, PDG de l'ART : notre rôle est de promouvoir la concurrence.

publique, le pouvoir exécutif lui échappe. Cette ambiguïté a conduit à des désaccords à répétition entre l'ART et l'ancien ministre Gebran Bassil au point de requérir l'intervention du Conseil d'État.

Autre handicap : alors que la loi prévoit que l'ART devienne financièrement indépendante deux ans après sa création, ce volet n'a toujours pas été appliqué. Sur un budget de 13 millions de dollars approuvé en Conseil des ministres pour l'année 2008, elle n'en a touché que 4,5 millions, soit juste assez pour payer les frais de fonctionnement. Kamal Shehadé se plaint par exemple de ne pas avoir pu investir les 500 000 dollars nécessaires à l'achat d'un système de contrôle de qualité sur le réseau mobile.

### 3) L'OCTROI DE DIVERSES LICENCES AFIN D'INSTAURER UN MARCHÉ DE TÉLÉCOMMUNICATIONS COMPÉTITIF

#### Ce que prévoit la loi :

Deux types de licences sont prévues. Celles qui dépendent d'une décision du Conseil des ministres et dont l'attribution se fait par une adjudication internationale

(l'ART étant chargée de préparer la procédure) et celles qui sont du seul ressort de l'ART.

Les licences qui dépendent du Conseil des ministres :

- Services téléphoniques de base.
- Services de téléphonie mobile.
- Services téléphoniques internationaux.
- Toute autre nouvelle catégorie de service public de télécommunication.

Les licences qui dépendent de l'ART :

- Les lignes privées.
- Les cabines et les bureaux publics de téléphone.
- Les services de lignes louées.
- Les services de télex et de télégraphe nationaux et internationaux.
- Les services Internet.
- La transmission de données.
- Tout autre service de télécommunication pour lequel l'ART juge nécessaire d'émettre une licence.

#### Où en est-on ?

##### a) Téléphonie mobile

L'histoire du "cellulaire" est riche en rebondissement. Elle a abouti à confier en 2004 la gestion des deux réseaux actuels

appartenant à l'État à des opérateurs privés. Parallèlement la dernière tentative en date de privatisation a avorté en 2007. Depuis, le dossier n'a pas avancé et continue de susciter des débats enflammés, la privatisation des deux réseaux étant censée rapporter au moins six à sept milliards de dollars à l'État.

Plusieurs problèmes se posent. Notamment la question de savoir s'il est souhaitable d'octroyer deux licences au secteur privé avant la création de Liban Télécom, qui doit être dotée de la troisième licence. Les uns estiment qu'il ne faut pas accentuer le handicap de Liban Télécom qui devra construire un réseau de zéro. Les autres considèrent que cet argument ne saurait servir de prétexte au report perpétuel de la nécessaire libéralisation du secteur. D'autres enfin réfléchissent en termes de préférence nationale et redoutent l'attribution d'un secteur stratégique de l'économie à des investisseurs étrangers.

Plus fondamentalement, la décision est bloquée par la crainte de priver le Trésor d'une source majeure de revenus, les mobiles représentant plus de 75 % des 1,2 milliard de dollars que tout le secteur lui rapportera en 2009.

##### b) Internet

La libéralisation de l'Internet a commencé en 1996, lorsque des licences pour créer des réseaux de transmission de données et pour offrir des services Internet ont été accordées au secteur privé. L'ART, qui souhaite libéraliser et réguler le marché, ne commence donc pas en terrain vierge, comme cela s'est passé dans d'autres pays du monde.

En matière d'Internet, il faut distinguer la gestion des infrastructures de la fourniture de services (une distinction liée au fait que les DSP (Data Service Providers) ont leur propre réseau et sont soumis à une taxe de 20 % sur leurs revenus, tandis que les ISP (Internet Service Providers) se contentent de fournir des services d'accès à Internet).

Les infrastructures sont de deux types. D'un côté, le réseau câblé qui appartient à l'État, de l'autre, le réseau sans fil créé par quatre opérateurs privés (DSP) en vertu de licences octroyées en 1996, en plus de celui dont dispose Solidere dans le centre-ville de Beyrouth.

Quant aux services Internet, ils sont fournis par une quinzaine de sociétés pri- →

vées ainsi qu'Ogero. Mais ce dernier profite du contrôle qu'il exerce sur les infrastructures câblées pour dominer le marché, notamment dans son segment le plus important qui est le DSL.

L'ART a ouvert une consultation à propos de son plan de libéralisation. Son objectif est de permettre la création de réseaux concurrents et d'assurer une saine concurrence avec le réseau du ministère appelé à être transféré à Liban Télécom. Le plan part de la décomposition du réseau national en trois niveaux : le réseau de cœur (entre les grandes villes), le réseau métropolitain (entre les centraux des grandes villes) et le réseau d'accès (entre les centraux et le client final). L'ART souhaite attribuer deux catégories de licences : les licences de National Broadband (NBL) et les licences National Broadband and Carrier (NBCL).

Les NBCL, dont le nombre serait limité à trois (dont la future Liban Télécom), auraient l'autorisation et l'obligation de créer et de gérer leur propre réseau national (métro, cœur et accès) ainsi que leur passerelle internationale (International Gateway, à savoir leur connexion à l'Internet mondial). Elles auraient l'obligation de revendre de la capacité internet à tous les opérateurs. Les NBL auraient quant à elles l'autorisation de créer et de gérer leur propre réseau d'accès uniquement. A terme, la distinction entre NBCL et NBL devrait s'estomper, les NBL obtenant les mêmes droits et devoirs que les NBCL. Pour faciliter et attirer les investissements, l'ART souhaite donner à tous les opérateurs un accès au réseau câblé du ministère et a préparé un décret de droit d'utilisation des biens publics en ce sens.

Au niveau du réseau sans fil (wireless), l'ART propose de réassigner les fréquences haut débit afin de libérer l'espace aujourd'hui entièrement occupé par les DSP en place et permettre l'introduction de nouveaux joueurs, à savoir les NBCL et certains NBL. Fin octobre, trois DSP dont les licences datent de 2000 ont obtenu un accès au spectre de fréquences, ce qui porte à sept le nombre de fournisseurs de services Internet sans fil.

Des débats sont actuellement en cours parmi les professionnels du secteur sur le nombre de licences à octroyer ; la largeur optimale des bandes de fréquence par opérateur ; les différents frais à acquitter, etc. ■

## Expériences étrangères

En marge du Global Symposium for Regulators (GSR) qui s'est tenu du 10 au 12 novembre à l'hôtel Habtoor au Liban, *Le Commerce du Levant* a interviewé des personnalités du monde des télécoms venues au Liban faire part de leurs expériences.

### Mathias Kurth, président de l'Autorité de régulation allemande

La libéralisation du secteur des télécoms et postes a commencé il y a 11 ans en Allemagne, explique Mathias Kurth, président de l'Autorité de régulation allemande. L'ancien monopole d'État a été privatisé et le secteur ouvert à la concurrence. Aujourd'hui, le gouvernement allemand ne détient plus qu'une part relative de Deutsche Telekom, qui est devenue la plus grande compagnie de télécoms européenne.

Cette libéralisation a permis d'atteindre des taux de pénétration très élevés et des prix extrêmement compétitifs. C'est notamment le cas sur les réseaux de mobiles, où malgré le prix initial élevé des licences, plus de 85 % des foyers ont aujourd'hui accès à la technologie 3G.

Constatant le succès de la libéralisation des télécoms, le gouvernement allemand a décidé de procéder de même pour d'autres secteurs. « Et c'est la même autorité de régulation qui s'est chargée de l'ouverture à la concurrence des secteurs de l'électricité, du gaz et du chemin de fer », témoigne Kurth.

### Ahmad Hiasat, PDG de la Commission de régulation des télécommunications jordannienne

« La loi sur les télécommunications en Jordanie est la première du Moyen-Orient. Elle a été votée en 1995 », affirme Ahmad Hiasat, PDG de la Commission de régulation des télécommunications (CRT) jordannienne, créée un an plus tard.

Les responsabilités respectives de la CRT et du ministère des Télécommunications sont clairement délimitées : le ministère pose les objectifs à trois et cinq ans du secteur, et se charge de tout ce qui est gouvernement en ligne (e-government) ; la CRT met en œuvre les politiques nécessaires pour atteindre les objectifs fixés.

« La concurrence a d'abord été introduite sur les réseaux mobiles, nous permettant d'obte-

nir un taux de pénétration actuel de 95 % », affirme Hiasat. La libéralisation de l'Internet ayant eu lieu plus tard, le taux de pénétration est de 28 % d'utilisateurs aujourd'hui. « L'objectif est d'atteindre 50 % d'ici à 2012 », poursuit Hiasat.

Jordan Telecom, qui appartenait au gouvernement, a peu à peu été privatisée, jusqu'à ce que ce dernier se retire complètement de l'actionnariat.

« Aujourd'hui, grâce à sa politique de libéralisation, la Jordanie offre des services de télécommunications parmi les moins chers du monde arabe. »

### Robert Pepper, vice-président de Cisco

« Les télécoms sont aujourd'hui reconnus comme la quatrième infrastructure essentielle après l'électricité, les transports et l'eau propre », explique Robert Pepper, vice-président de Cisco.

Cisco est la première compagnie de réseau Internet au monde ; elle est leader dans toutes les technologies nécessaires à la construction des réseaux Internet. Dans ce but, elle encourage fortement les politiques transparentes de télécoms afin que les marchés se développent. C'est pourquoi, elle travaille en étroite collaboration avec les gouvernements et les Autorités de régulation des télécoms.

Elle a d'ailleurs aidé l'ART libanaise à élaborer le plan d'octroi de licences haut débit ; Pepper estime que « vu la taille du Liban, et pour pouvoir lever des capitaux suffisants, trois licences internationales et nationales suffisent ».

À la question de savoir comment la future Liban Télécom va pouvoir faire face à la concurrence, notamment sur les mobiles où elle n'a aucune expérience, Pepper répond que « comme ce qui s'est passé dans d'autres pays du monde, Liban Télécom aura besoin d'une courbe d'apprentissage très forte et d'un management créatif, qui saura la faire passer d'une culture d'entreprise d'État à une culture d'entreprise concurrentielle. Mais pour cela, la qualité des concurrents est importante ».