

Fournir l'accès universel : FITEL, Pérou

Roxana Barrantes Caceres

FITEL, du Pérou, constitue un des premiers exemples réussis de fonds d'accès universel ayant adopté une approche innovante, aujourd'hui largement reproduite, pour apporter l'accès dans les zones rurales : les enchères à subvention minimale. Il s'agit d'un mécanisme efficace pour réduire au maximum les subventions nécessaires aux entreprises de télécoms commerciales qui souhaitent élargir leur réseau dans les régions non commerciales, par l'adjudication d'un contrat au soumissionnaire exigeant la plus basse subvention. Ses défauts n'ont pas empêché ce programme d'avant-garde d'apporter de nombreux bénéfices sociaux, et outre la téléphonie publique, il offre aujourd'hui un accès à l'internet.

Introduction

Lors de la privatisation des entreprises de télécommunication de 1994 au Pérou, selon les estimations, plus de 70 000 localités rurales étaient dépourvues de service téléphonique. Il est vrai que la majorité de leurs populations vit dans la pauvreté, et les entreprises privées auraient difficilement pu couvrir leurs besoins en raison de tarifs – convenus au cours du processus de privatisation – hors de portée pour elles.

Pour solutionner ce problème, un *Fondo de Inversión en Telecomunicaciones* (Fonds d'investissements en télécommunications), plus connu selon ses initiales, FITEL, a été inclus dans le modèle de privatisation. OSIPTEL, le régulateur, était chargé de la gestion du FITEL et de nommer un directeur pour gérer le fonds et créer des projets. Les entreprises de services publics de télécommunication contribuaient à hauteur de 1 % de leur revenu brut au FITEL.

Pour que le FITEL fonctionne correctement, OSIPTEL a dû concevoir un modèle qui reste cohérent avec la privatisation et qui puisse étendre la couverture du service de télécommunication dans la mesure des fonds disponibles. OSIPTEL a donc conçu un mécanisme de marché lui permettant d'allouer ses fonds : les enchères à subvention minimale.

Ce mécanisme a permis aux directeurs du FITEL d'élaborer des projets qui rentabilisent au maximum les fonds alloués du point de vue social. C'est le ministère du Transport et des Communications, responsable d'octroyer les concessions pour la mise en fonctionnement des services, qui approuvait ces fonds, puis OSIPTEL supervisait la mise aux enchères pour mettre aux mains des entreprises privées la mise en œuvre des projets. L'entreprise qui demandait la subvention la moins élevée pour l'installation et le fonctionnement du projet dans les régions mal desservies remportait l'enchère.

Entre 1998 et 2001, quatre enchères à subvention minimale ont été organisées, ce qui a permis d'élargir la couverture du téléphone public à 5 000 localités qui n'avaient pas été connectées auparavant au réseau téléphonique. De 1998 à 2006, des 240 millions de dollars US collectés par le FITEL, 127 millions ont été réinvestis dans divers projets.

Déploiement de téléphones publics

OSIPTEL était chargé de définir quels services seraient fournis, ainsi que combien et quelles localités seraient desservies par chaque projet. Dès le départ, il a été décidé

de fournir des services de téléphone public. Afin de réduire le risque commercial pour les entreprises, des téléphones publics à carte ont été installés, mais ce choix a rencontré de nombreuses difficultés :

- Pour effectuer un appel avec ces téléphones, il fallait acheter une carte, mais les moins chères (pour l'équivalent d'un dollar US) représentaient une somme importante pour les utilisateurs ruraux disposant de peu d'argent. Si les utilisateurs ruraux pauvres gagnent en moyenne 105 dollars US par mois, les foyers les plus pauvres ne gagnent quant à eux que la moitié de cette somme.
- Les populations de ces régions ne savaient pas bien comment utiliser ces cartes, qui exigeaient de composer plus de dix numéros avant de pouvoir obtenir une tonalité leur permettant de composer le numéro souhaité.
- Même pour ceux qui avaient les moyens de s'acheter une carte, leur distribution était limitée, étant donné que les entreprises ne pouvaient garantir de canaux de distribution de cartes efficaces. Si bien que malgré les difficultés d'utilisation de ces cartes, la demande excédait l'approvisionnement.

Le système d'utilisation des cartes téléphoniques est demeuré inchangé, mais on voit apparaître dans certains endroits des propriétaires de magasins équipés de téléphones publics vendre des minutes d'une carte qu'ils gèrent au lieu de vendre des cartes entières.

Les enchères à subvention minimale du FITEL autorisaient les opérateurs à structurer eux-mêmes leur modèle local d'entreprise, y compris l'entretien du matériel, qui comprenait le combiné de téléphone et un panneau solaire apportant l'énergie nécessaire, puisque la plupart des communautés rurales ne reçoivent pas l'électricité. Pour résoudre la question de l'entretien de ces équipements, les habitants devaient trouver des entreprises où les installer. Le propriétaire de l'entreprise locale percevait un faible pourcentage sur le prix de la carte téléphonique, et faisait également payer pour la réception d'appels et pour informer les habitants qu'ils avaient reçu un appel, moyennant 0,17 dollar US environ, selon la décision de chaque propriétaire.

On considère que l'installation de ces téléphones publics ont eu des répercussions positives, puisqu'elles ont permis de réaliser des économies en termes de coûts de transports : plus d'un million de personnes ont pu avoir des téléphones publics à moins de cinq kilomètres de chez eux lorsqu'ils se situaient auparavant à plus de vingt kilomètres.

On peut également mentionner, de façon anecdotique, comment les propriétaires de magasins disposant de téléphones publics ont vu leurs revenus augmenter et se diversifier suite à leur installation.

Il faut également mentionner que selon les utilisateurs de ce service, la qualité des communications est mauvaise, et le mécanisme de paiement reste un obstacle important. Il est vrai que les entreprises ont choisi d'utiliser le satellite, ce qui engendre parfois des délais d'attente au cours de la conversation et a été un facteur dissuasif pour les utilisateurs. Cependant, plus récemment, d'autres technologies ont été encouragées pour des projets de connectivité internet.

L'avenir

Le FITEL a ouvert quelques possibilités pour la mise en œuvre de projets pilotes de petite envergure, qui ont diversifié les types d'applications utilisés. Des communications par radio ont notamment été utilisées dans un projet médical dans le bassin de l'Amazone, et l'internet dans un projet d'informations agricoles sur la côte. Dans quelques districts dépourvus de connexion au réseau, ils ont fourni un

accès au téléphone et à l'internet, et des initiatives locales ont élargi la couverture de la téléphonie fixe locale dans les foyers.

En 2000, le FITEI a entrepris de connecter les capitales des districts ruraux à l'internet, ce qui a finalement été mis en œuvre en 2005. Suite à cela, de nombreux projets ont commencé à incorporer la connectivité internet, certains plus ambitieux en termes de quantité de localités à connecter, d'autres exigeant l'installation de télécentres pour offrir l'accès internet.

Aujourd'hui, les projets d'élargissement de l'accès internet ont introduit l'allocation de ressources à la formation d'habitants locaux, à l'élaboration de contenu local et à la création de micro-entreprises responsables de la gestion et du fonctionnement des télécentres. Dans ce genre d'initiatives, le FITEI alloue des ressources tant aux opérateurs de services de télécommunication qu'à des entités privées comme les ONG, qui sont chargées de stimuler la demande pour ces services.

En 2007, le FITEI a connu un changement institutionnel considérable avec le transfert de sa gestion qui est passée d'OSIPTTEL, le régulateur, au ministère du Transport et des Communications. L'accès universel passe donc à être une politique sociale ou de secteur, et non plus un simple outil de modernisation du secteur des télécommunications comme il était considéré au cours du processus de privatisation.

Leçons apprises

- Les pouvoirs publics ont réussi à établir un fonds dont les ressources sont utilisées de façon transparente pour assurer l'accès universel, et qui ne dépend pas des crédits affectés par le trésor national (qui sont le plus souvent sujets à des restrictions de dépenses et des négociations politiques).
- Les pouvoirs publics ont utilisé avec succès des mécanismes de marché comme les enchères à subvention minimale pour attirer des opérateurs de bon niveau technique.
- Les opérateurs auraient pu utiliser des modèles d'entreprises qui répondent mieux à l'expérience des consommateurs. Les cartes ont dissuadé les consommateurs et donc limité le succès commercial des opérateurs et des entreprises associées à l'installation des téléphones publics.
- Il est indispensable que les modèles qui visent à fournir un accès internet aux populations pauvres avec un faible niveau d'instruction se consacrent à les motiver, les former et les familiariser avec les nouvelles technologies de communication.
- Le fonds aurait dû avoir plus de flexibilité pour accepter et sponsoriser les projets pilotes. Aucune évaluation n'a cependant été effectuée à ce sujet pour le moment.