

2M11.2711.3

Université de Montréal

Les politiques de télécommunications brésiliennes.  
Phase d'implantation de l'accès universel.

par

Mariana Reis Balboni

Département de communication

Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures  
en vue de l'obtention du grade de  
Maître ès sciences (M. Sc.)  
en sciences de la communication

Mai, 1999

© Mariana Reis Balboni, 1999



PHYSICS

90

U54

1999

V.009

UNIVERSITY OF MICHIGAN

Department of Physics  
East Hall  
Ann Arbor, Michigan 48106-1329

1

2

Department of Physics  
East Hall  
Ann Arbor, Michigan 48106-1329

Department of Physics  
East Hall  
Ann Arbor, Michigan 48106-1329

Department of Physics  
East Hall  
Ann Arbor, Michigan 48106-1329

Department of Physics  
East Hall  
Ann Arbor, Michigan 48106-1329

Department of Physics  
East Hall  
Ann Arbor, Michigan 48106-1329

1999

Department of Physics  
East Hall  
Ann Arbor, Michigan 48106-1329



Université de Montréal  
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

Les politiques de télécommunications brésiliennes.  
Phase d'implantation de l'accès universel.

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Claude Martin - président du jury  
André H. Caron - directeur de recherche  
Gilles Brunel - membre du jury

Mémoire accepté le :.....

À Aldo Fogaça Balboni,  
Maria Candida Delgado Reis  
et José Eduardo Campos Siqueira.  
mes parents.

## SOMMAIRE

Dans le nouveau contexte de la société mondiale de l'information, les télécommunications sont de plus en plus devenues une infrastructure indispensable pour le développement social, économique, politique et culturel de tous les pays, en particulier les pays en voie de développement. De plus, l'accès aux services de télécommunications s'est transformé en pré-requis pour la participation des entreprises dans le marché mondial, ainsi que pour la participation de l'individu dans la société. Cependant nous assistons à un processus extrêmement inégal de développement des télécommunications. Il existe ainsi des grandes régions au monde, et des parties considérables de la population qui n'ont aucun accès au réseau téléphonique. Selon les dernières données de l'UIT (1998), plus de 950 millions de foyers au monde, soit 65% du total, sont dans cette situation.

Au Brésil, un pays qui compte 160 millions de personnes et d'énormes problèmes sociaux, nous dénombrons seulement 19,9 millions de lignes téléphoniques fixes, ce qui signifie une densité téléphonique de seulement 12,05 téléphones pour 100 habitants. Concerné par la fragilité de la structure de télécommunications brésiliennes, le gouvernement du président Fernando Henrique Cardoso a initié un processus de restructuration du secteur, qui a culminé avec la privatisation des entreprises du Système Telebrás, le réseau national de télécommunications. Comme ses voisins latino-américains, en particulier le Chili, le Mexique et l'Argentine, le Brésil a adopté la stratégie libérale promue par les agences et banques de développement internationale, pour que l'investissement privé puisse participer à l'expansion du réseau. Cependant, comme le capital privé est, de par sa nature, plus intéressé au profit qu'aux nécessités de base de la population, la question principale à laquelle notre mémoire tentera de répondre est la suivante : comment le gouvernement pense-t-il garantir l'universalisation et la qualité du service de télécommunications dans le contexte de la privatisation des entreprises d'État du secteur ?

C'est avec l'objectif de répondre à cette question que nous avons étudié les politiques et les documents du gouvernement brésilien reliées à l'universalisation de l'accès au réseau téléphonique et à la restructuration du secteur de télécommunications. Nous avons également réalisé une dizaine d'interviews en profondeur au Brésil avec des acteurs liés à ce processus, soient des politiciens, des chercheurs, des membres du ministère des télécommunications et de l'agence régulatrice (Anatel), des dirigeants d'entreprises de télécommunications et des dirigeants d'organisations syndicales.

De manière générale, nous pouvons dire que le processus de privatisation au Brésil a été un sujet très polémique. En plus des questionnements par rapport à la pertinence de la privatisation d'une infrastructure stratégique pour le développement du pays, des irrégularités ont été relevées lors de la vente, et on a fortement critiqué la mauvaise qualité du service offert par les nouvelles entreprises du secteur. Cependant, à la différence de ses voisins latino-américains, le gouvernement brésilien s'est attaché à développer un environnement régulateur adéquat et une agence régulatrice forte avant la vente. De plus, il a établi des mesures pour bien spécifier aux nouveaux acheteurs leurs obligations vis-à-vis de l'universalisation de l'accès aux services de télécommunications. Malheureusement, nous ne pouvons pas encore dire si ces mesures sont en train d'être respectées, puisqu'elles viennent juste d'être établies.

Finalement, comme l'universalisation du service est directement reliée à la distribution du revenu, il ressort que le Brésil a besoin de lutter pour une distribution de revenus plus juste afin qu'il puisse avoir une meilleure pénétration téléphonique. De cette manière, le gouvernement devrait tenter de développer un marché interne fort et créer des emplois, tout en stimulant l'industrie nationale de télécommunications, pour que le pays puisse participer activement, c'est à dire pas seulement en tant que consommateur, dans la construction de la société de l'information.

## TABLE DES MATIERES

Sommaire.....	v
Table de matières.....	vii
Liste de tableaux.....	xix
Liste de figures.....	xi
Liste d'abréviations .....	xii
Liste d'annexes.....	xiii
Remerciements.....	xiv
<b>1. Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Cadre théorique.....</b>	<b>5</b>
2.1. L'avènement des télécommunications .....	6
2.1.1 La révolution de l'information.....	6
2.1.2. Les origines du débat.....	11
2.1.3. L'importance des télécommunications.....	13
2.1.4. Le rôle des télécommunications pour les PVDs.....	15
2.1.5. Les conséquences de l'exclusion.....	16
2.2. Le service universel.....	18
2.2.1. L'historique du service universel.....	19
2.2.2. Dans les pays développés.....	20
2.2.3. Dans les PVDs.....	21
2.2.4. La mise en place du service universel.....	23
2.3. La restructuration des télécommunications dans les PVDs.....	25
2.3.1. Les pressions pour la réforme.....	27
2.3.2. Les politiques et stratégies.....	28
2.4. L'expérience latino-américaine.....	36
2.4.1. Le Chili.....	38
2.4.2. Le Mexique.....	40
2.4.3. L'Argentine.....	44
2.4.4. Les enseignements de l'expérience latino-américaine.....	47
2.5. La restructuration et le service universel.....	48
<b>3. Problématique.....</b>	<b>50</b>

<b>4. Méthodologie</b> .....	54
4.1. L'analyse des documents.....	55
4.2 Les entrevues.....	57
<b>5. Présentation des données</b> .....	60
5.1. Le rappel historique sur le secteur brésilien de télécommunications.....	60
5.2. La restructuration du secteur de télécommunications brésilien.....	67
5.2.1. les origines de la restructuration.....	68
5.2.2. Le programme de restructuration du gouvernement Cardoso.....	70
5.2.3. Les démarches vers l'universalisation du service.....	79
5.3. L'opinion des interviewés.....	82
5.3.1 L'importance des télécommunications.....	83
5.3.2. Le service universel.....	85
5.3.3. Le processus de restructuration du secteur de télécommunications.....	95
5.3.4. L'expérience latino-américaine.....	109
5.3.5. Le Brésil dans l'ère de l'autoroute de l'information.....	113
<b>6. Discussion</b> .....	116
6.1. Les politiques de télécommunications brésiliennes en 98/99 .....	116
6.2. Les politiques du gouvernement brésilien vers l'universalisation du service.....	119
6.2.1. La restructuration du secteur de télécommunications.....	121
6.2.2. Recommandations visant à améliorer l'accès universel au Brésil.....	128
<b>7. Conclusion</b> .....	131
<b>Bibliographie</b> .....	137

## **LISTE DE TABLEAUX :**

Tableau 1. La distribution de la densité téléphonique dans le territoire national.....	65
Tableau 2. Cadre socio-économique de la population brésilienne 1994/2003.....	66
Tableau 3. Population du Brésil pour région en 1996.....	66
Tableau 4. Les objectifs d'offre de service de télécommunications .....	73
Tableau 5. Le cadre pour l'exploitation de la « bande B » de téléphonie cellulaire.....	74
Tableau 6. Présentation des interviewés.....	82
Tableau 7. L'importance des télécommunications au Brésil.....	84
Tableau 8. La définition du service universel au Brésil.....	87
Tableau 9. Le financement du service universel.....	90
Tableau 10. L'accès à l'information.....	93
Tableau 11. Le programme de restructuration du gouvernement Cardoso.....	96
Tableau 12. La loi générale de télécommunications.....	100
Tableau 13. L'agence nationale de télécommunications.....	102
Tableau 14. La privatisation du Système Telebrás.....	106
Tableau 15. L'expérience latino-américaine.....	110
Tableau 16. Le Brésil dans l'ère de l'autoroute de l'information.....	114

## **Dans les annexes :**

Tableau 17. Considérations sur la définition de service universel au Brésil.....	m
Tableau 18. Considérations sur la privatisation du Système Telebrás.....	o
Tableau 19. Les régions du Plan Général d'Octroi.....	s

Tableau 20. Plan Général d'Objectifs d'Universalisation.....	u
Tableau 21. Les changements du PGMU.....	x
Tableau 22. Les objectifs additionnels du PGMQ.....	aa
Tableau 23. Le protocole de compromis pour le suivi de la prestation du service commuté.....	ee

**LISTE DE FIGURES :**

Figure 1. Vers l'accès universel au Brésil.....	52
Figure 2. Les inégalités régionales.....	67
Figure 3. La division du pays en régions d'exploitation.....	78

**LISTE D'ABREVIATIONS :**

Anatel - Agence nationale de télécommunications  
BID - Banque interaméricaine pour le développement  
BM - Banque Mondiale  
BNDES - Banque nationale de développement économique et social  
Ceterp - Centrales téléphoniques de Ribeirão Preto  
Contel - Conseil national de télécommunications  
CPqD - Centre de recherche et développement du ST  
CRT - Compagnie riograndense de télécommunications  
CTBC - Compagnie de téléphones du Brésil central  
Embratel - Entreprise brésilienne de télécommunications  
FHC - Fernando Henrique Cardoso, le président du Brésil  
FMI - Fonds monétaire international  
FSP - Folha de São Paulo (journal)  
IBGE - Institut brésilien de géographie et statistique  
LGT - Loi générale de télécommunications  
Minicom - Ministère des communications  
OESP - O estado de São Paulo (journal)  
OMC - Organisation mondiale du commerce  
ONU - Organisation des Nations Unis  
Paste - Programme de récupération et d'agrandissement du système des télécommunications et du système postal  
PDs - Pays développés  
PGMU - Plan générale d'objectifs d'universalisation  
PGMQ - Plan générale d'objectifs de qualité  
PNB - Produit national brut  
PNUD - Programme des Nations Unis pour le développement  
PVDs - Pays en voie de développement  
Sercomtel - Service téléphonique municipal de Londrina  
SNT - Système national de télécommunications  
ST - Système Telebrás  
TP - Téléphone publique  
TR - Téléphone résidentiel  
UIT - Union internationale des télécommunications

## LISTE D'ANNEXES :

Annexe 1. Liste de pays développés (PDs).....	a
Annexe 2. Tableau comparatif sur les lignes téléphoniques dans le monde en 1996.....	b
Annexe 3. Chronologie de la restructuration des télécommunications au Brésil.....	c
Annexe 4. La grille d'entrevue.....	d
Annexe 5. Présentation des interviewés.....	j
Annexe 6. Le réseau de télécommunications au Brésil en 1996.....	k
Annexe 7. Considérations sur la définition de service universel.....	l
Annexe 8. Considérations sur la privatisation du Système Telebrás.....	n
Annexe 9. Les politiques spécifiques du gouvernement brésilien de 1998 vers l'universalisation d'accès .....	r
Annexe 10. Le mentor du nouveau secteur de télécommunications brésilien.....	hh
Annexe 11. Les acheteurs du Système Telebrás.....	ii
Annexe 12. Le président Cardoso et la théorie de la dépendance.....	jj
Annexe 13. Le modèle de surveillance du service universel.....	oo

## REMERCIEMENTS

Je voudrais remercier toutes les personnes qui ont partagé avec moi un peu de cette étape à la fois difficile et gratifiante qu'a été la rédaction de ce mémoire. Je remercie ainsi Gilles Brunel de m'avoir aidé lors de mes démarches d'inscription à l'université alors que j'étais encore au Brésil; Thierry Bardini pour son encouragement au début du programme quand j'ai pensé renoncé à poursuivre faute de connaissance suffisante de la langue française ainsi que pour les belles discussions en classe; Marc Raboy pour l'introduction aux politiques canadiennes de télécommunications; Nicole Giroux pour l'initiation à l'écriture d'un mémoire et Aude Dufresne pour son soutien lorsque j'ai eu les problèmes techniques habituels à la fin de la rédaction.

Et tout particulièrement je tiens à exprimer ma gratitude à monsieur André Caron, mon directeur de recherche, pour les conseils, l'encadrement et l'attention tout au long de mon travail académique. Je ne pourrais oublier d'adresser mes plus sincères remerciements à François Cooren pour la révision du texte, l'encouragement et par dessus tout, pour son amitié.

Je voudrais remercier aussi Aldo Balboni et Sandra Chemin pour le support financier pendant les années d'étude; et les chers amis -- Abdou, Amadou, Carla, Claire, Fernando, François, Marcelo, Nelli, Tomás, Sandrine, Sylvain et Yanouk --, sans votre compagnie, la vie à Montréal n'aurait pas été la même.

## 1. Introduction

La société de l'information<sup>1</sup> est aujourd'hui devenue une réalité incontournable. Envahissant toutes les sphères de notre vie quotidienne, l'« info-technologie » est désormais présente dans les bureaux, les supermarchés, les écoles, les chaînes de télévision, le coin de rue, et à la maison. Cependant, cette réalité est loin d'être identique dans toutes les différentes régions du monde. Pendant que les pays développés se préparent à implanter l'autoroute de l'information<sup>2</sup>, beaucoup de nations en voie de développement n'ont même pas un réseau de télécommunication capable de garantir l'accès universel de leur population aux services de base. D'après le dernier rapport sur le développement mondial des télécommunications de l'UIT (1998), les chiffres sont assez alarmants : alors qu'il existe actuellement environ 55 lignes téléphoniques pour 100 habitants dans les 23 pays considérés développés<sup>3</sup>, la moyenne est de seulement 5,8 lignes téléphoniques pour 100 habitants dans les pays en voie de développement. Cet écart, aujourd'hui très grand, peut d'ailleurs augmenter encore davantage dans une société basée sur l'information, si cette information n'est pas partagée plus équitablement. Cette préoccupation vis-à-vis de l'inégalité de l'accès à ces véritables « réseaux de la connaissance » se reflète dans les dires de Pekka Tarjanne, le secrétaire général de l'UIT, lors du lancement en 1996 du projet inter-organisations des Nations Unies relatif à l'accès universel aux services de communications et d'information de base, intitulé « Le droit de communiquer » (1988 : 10) :

*« Si la communauté mondiale ne fait rien, il existe un danger réel, je devrais même dire un danger certain, que la société mondiale de l'information n'ait de mondiale que le nom, que le monde se divise en 'nantis de l'information' et en 'démunis de l'information' et que le fossé qui sépare les pays développés des pays en développement devienne un gouffre infranchissable »*

<sup>1</sup> La société de l'information est le terme habituellement utilisé pour définir le nouveau contexte où toutes les activités humaines sont de plus en plus dépendantes des infrastructures électroniques de l'information (Castells, 1996). Nous discuterons ce sujet plus tard.

<sup>2</sup> « La vision canadienne de l'autoroute de l'information découle du concept d'un réseau de réseaux intégré et uniforme qui véhiculera une gamme de services de communications et d'information de pointe. Cette infrastructure constitue le fondement de la prospérité canadienne dans une société globale basée sur les connaissances, et fournit de nouvelles dimensions pour l'apprentissage, la créativité et l'esprit d'entreprise » (Comité consultatif sur l'autoroute de l'information, 1994 : 3).

<sup>3</sup> Pour la liste de pays développés, voir annexe 1.

Comment faire alors pour que le développement des nouvelles technologies de l'information aille dans le sens d'une garantie de la qualité de vie des populations, sans pour autant augmenter la distance déjà existante entre nations développées et nations en voie de développement?

Le Brésil est un pays d'environ 160 millions d'habitants, avec d'énormes problèmes sociaux et une structure de télécommunications fragile. Nous y dénombrons seulement 6,8 millions d'ordinateurs domestiques<sup>4</sup> et 19,9 millions de lignes de téléphone fixes<sup>5</sup>, ce qui signifie 4,3 ordinateurs et 12,05 téléphones pour 100 habitants. Ces chiffres montrent que le pays a un grand retard technologique par rapport à d'autres pays (voir annexe 2). Surgit alors une autre question : Comment faire face à l'évolution accélérée d'un monde informatisé si un pays ne possède pas les conditions technologiques et politiques pour l'accompagner?

Le rapport de l'UIT consacré à l'accès universel aux télécommunications, cité ci-dessus, reflète cette préoccupation. Selon cette instance, il est nécessaire d'élaborer une politique capable de démocratiser et de populariser l'utilisation des nouvelles technologies, afin que les pays en voie de développement puissent assimiler les progrès technologiques des communications au niveau mondial.

Le gouvernement brésilien semble avoir bien compris cette nécessité. Depuis le début du mandat du président Fernando Henrique Cardoso, en janvier 1995, tout le secteur de télécommunications est en train de passer par une profonde réforme structurelle. Le monopole d'État a été éliminé, une nouvelle loi générale des télécommunications a été formulée, une nouvelle agence régulatrice a été instituée, les entreprises d'État de télécommunications ont été vendues. L'objectif de cette réforme, d'après le gouvernement est d'ouvrir le marché à la compétition et d'universaliser les services de base de télécommunications (Minicom, 1997a). Pourtant, il est difficile de savoir si le monopole de l'État a été véritablement nuisible au développement des

---

<sup>4</sup> Source Fenasoft 1999 - <http://www.s2.com.br/clientes/fenasoft/1999/fena4.htm>.

télécommunications au Brésil. Dans le monde, quelques monopoles d'entreprises privées semblent avoir mené à des résultats globalement positifs, comme ce fut le cas, dans le passé, du monopole de Bell au Canada et de l'AT&T aux États-Unis. Cependant, cela ne semble pas être le cas des entreprises latino-américaines récemment privatisées comme la Telefónica et la Telecom en Argentine, ou la Telmex au Mexique. De plus, le modèle européen, qui tient encore à des entreprises contrôlées par l'État, mais opérées souvent par des administrations privatisées, offre aussi des résultats intéressants. Comme les changements dans le secteur sont récents, il faudra attendre encore un peu pour voir si la réforme augmente ou, au contraire, diminue la participation de la population brésilienne dans une nouvelle société basée sur l'information.

L'accès aux services des télécommunications semble être le premier pas vers l'augmentation de la participation de la population dans le nouveau contexte socio-économique. De cette manière, l'objectif principal de notre mémoire est donc d'étudier les politiques du gouvernement brésilien relatives à l'universalisation des services de télécommunications afin de positionner le rôle de la téléphonie dans le cadre du développement économique et social du pays.

Afin de circonscrire notre problématique, nous ne traiterons ici que du réseau de téléphonie de base, lequel vise à offrir l'accès au réseau de télécommunications à l'ensemble de la population. Ainsi, nous ne traiterons ni du contenu de l'information qui est transmis à travers ce réseau, ni des autres services plus avancés qui peuvent être mis à disposition par son intermédiaire, comme par exemple l'Internet. Nous n'aborderons pas non plus d'autres services de télécommunications également essentiels pour la participation réelle de la population dans l'activité économique, politique et sociale du Brésil, comme la télévision ou la câblodistribution.

Notre travail est aussi limité par le fait que nous analysons le processus de restructuration du secteur de télécommunications au Brésil au moment même où il se

---

<sup>5</sup> Source UIT 1998 - <http://www.itu.int/ti/industryoverview/index.htm>.

déroule. Plus précisément, notre analyse porte sur la période allant janvier 1997 à mars 1999. Il est donc plus difficile de saisir la portée des événements ou même la signification des concepts puisque ceux-ci sont en constante mutation. De plus, il est difficile d'évaluer d'une manière effective les choix du gouvernement puisque nous ne pouvons pas analyser leurs conséquences. En fait, avec la crise économique qui s'est abattue sur le pays après le 13 janvier 1999, la question de l'efficacité des privatisations s'est retrouvée au centre des préoccupations. Malgré cette situation difficile, la société civile continue de s'organiser, l'industrie nationale s'adapte aux nouveaux joueurs (*players*), les nouveaux joueurs (*players*) s'adaptent aux caractéristiques du pays, et l'Anatel, l'agence régulatrice la mieux structurée du pays, a la tâche d'assurer la qualité du service des télécommunications. Étant donnée l'importance stratégique des télécommunications, l'Anatel a la responsabilité d'assurer la réglementation du secteur de télécommunications brésilien dans le contexte mondial de l'arrivée de la nouvelle société de l'information.

Notre mémoire compte ainsi sept chapitres. Après la présente introduction qui constitue le premier chapitre, nous abordons le cadre théorique (deuxième chapitre), où nous traitons entre autres de l'importance des télécommunications pour le développement social et économique des pays, surtout ceux en voie de développement. Par la suite, le troisième chapitre présente notre problématique, à savoir, comment le gouvernement brésilien pense-t-il garantir l'universalisation et la qualité du service de télécommunications dans le contexte de la privatisation des entreprises d'Etat du secteur. Le quatrième chapitre présente notre méthodologie, laquelle se concentre sur l'analyse des documents institutionnels et des entrevues avec des informateurs experts. Le cinquième chapitre correspond à la présentation des données, soit un bref rappel historique sur le secteur des télécommunications brésilien, les informations sur la restructuration du secteur et le résultat des entrevues. Dans le sixième chapitre, les données sont analysées et commentées en détail. Une conclusion est finalement proposée dans le septième et dernier chapitre.

## 2. Cadre théorique

Etant donné que notre objectif principal est d'étudier les politiques du gouvernement brésilien vers l'accès universel afin de positionner le rôle de la téléphonie dans le cadre du développement économique et social du pays, notre cadre théorique portera essentiellement sur quatre sujets. Tout d'abord, nous traiterons du rôle des télécommunications pour la croissance des pays en voie de développement (PVDs)<sup>6</sup>. Dans cette section, nous ferons d'abord un bref panorama de la société de l'information, tout en présentant l'information comme la marchandise la plus importante dans une société mondialisée. Par la suite, nous parlerons de l'importance des télécommunications dans ce nouveau scénario, surtout en tant qu'infrastructure de base pour le développement socio-économique des PVDs. Finalement, nous aborderons les conséquences des différentes formes d'exclusion que cette nouvelle réalité peut créer: l'exclusion d'un pays du processus de développement technologique et l'exclusion sociale et économique des individus qui ne peuvent pas avoir accès à ces technologies, plus spécifiquement aux services de base de télécommunications.

Le deuxième volet de la question concerne l'importance de l'accès universel aux services de télécommunication pour garantir la participation de la population dans le nouvel ordre social et économique<sup>7</sup>. Dans cette section nous présenterons les différentes définitions du service universel et son évolution. Par la suite, nous aborderons les changements que le concept a subi avec l'arrivée de la société de l'information et du processus de restructuration que le secteur de télécommunications des différents pays est en train de connaître. Plus spécifiquement, nous traiterons de la nouvelle vision du service universel dans les pays développés, lequel inclut l'accès aux services avancés de

---

<sup>6</sup> Dans ce mémoire nous utiliserons la distinction entre *pays développés (PDs)* et *pays en voie de développement (PVDs)* utilisée par l'Union Internationale des télécommunications dans son dernier « Rapport sur le développement mondial des télécommunications », daté de mars 1998. Ainsi, les PDs comprennent un groupe de 23 pays, soit l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. Les PVDs sont tous les autres pays au monde.

<sup>7</sup> D'après Manuel Castells (1996 : 14), « *this new social structure is associated with the emergence of a new mode of development, informationalism, historically shaped by the restructuring of the capitalist mode of production towards the end of the twentieth century* ».

télécommunications à travers le réseau intelligent. D'un autre côté, nous montrerons que, chez les PVDs, le service universel représente toujours le but inachevé d'offrir l'accès aux services de base de télécommunications à l'ensemble de la population. Enfin, nous traiterons des obstacles à franchir pour parachever l'universalisation du service, ainsi que des mécanismes pour le développer.

Par la suite, nous abordons le troisième sujet de notre cadre théorique, à savoir la restructuration du secteur des télécommunications dans les PVDs. Nous discuterons, tout d'abord, des différentes pressions qui ont amené les pays à subir ces réformes, ainsi que les différents outils de cette restructuration, soit la privatisation, la *corporatisation*<sup>8</sup>, la compétition et la réglementation.

Finalement, nous traiterons, dans une quatrième partie, de l'expérience latino-américaine, en particulier des expériences de restructuration des secteurs de télécommunication du Chili, du Mexique et de l'Argentine. Ces quatre parties seront suivies d'une brève conclusion traitant des conséquences de la restructuration du secteur de télécommunications pour le service universel.

## **2.1. L'avènement des télécommunications**

### **2.1.1. La révolution de l'information**

Depuis quelque temps, l'évolution accélérée des technologies de l'information<sup>9</sup>, soit le progrès de la micro-électronique, de l'informatique, des télécommunications et de la

---

<sup>8</sup> Certaines compagnies n'étaient pas privatisées, mais corporatisées. Cela veut dire qu'elles n'ont pas été vendues au capital étranger tout en étant administrées de manière commerciale.

<sup>9</sup> D'après Hanson & Narula (1990 : 3). la technologie de l'information « is a loosely defined term and is identified with a wider range of communication technologies such as computers, satellites, and 'add-ons' to older media forms by means of video and audio cassette recorders, video and audio disc machines, and the broader range of telecommunication technologies that integrate larger, more sophisticated connections such as computer and telephone, telephone and video, and satellite and computer ». Cependant, nous préférons la définition de Castells

technologie optique, a provoqué des profonds changements dans la structure de notre société. Nous avons, par exemple, assisté à l'augmentation de la puissance et de la capacité de mémoire des ordinateurs, alors que leur taille et leur prix diminuaient dans une proportion équivalente, les rendant accessibles à un nombre croissant d'utilisateurs. Aujourd'hui, la transmission des messages par ordinateurs mobile, à travers des téléphones cellulaires, d'un coin du monde à l'autre, semble presque de l'ordre de la routine. Les satellites, quant à eux, nous permettent de visionner presque instantanément des images d'événements survenus n'importe où sur la planète. l'internet, enfin, nous permet non seulement de communiquer avec des parents, des amis, des collègues ou des inconnus sur les cinq continents, mais aussi de consulter des bibliothèques, des bases de données, etc. En fait,

*« rapid advances in computer and telecommunications technology are making it possible to generate information that was heretofore unattainable, to transmit it instantaneously around de globe (...) » (Melody, 1991 : 27) .*

Ce nouveau cadre, où les réseaux électroniques relient des individus, des organisations et des nations, représente la première étape de l'implantation progressive des autoroutes de l'information<sup>10</sup>. L'évolution des nouvelles technologies de l'information doit ainsi nous amener au développement du fameux village global, dont Marshall McLuhan<sup>11</sup> nous parlait déjà avec tant de ferveur il y a plus de vingt ans<sup>12</sup>.

De cette manière, la convergence des télécommunications, de l'informatique et des technologies de diffusion radio et télévision sont en train de révolutionner les

---

(1996 : 30). pour qui les technologies de l'information comprennent « *the converging set of technologies in microelectronics, computing (machines and software), telecommunications broadcasting, and optoelectronics* ».

<sup>10</sup> Selon Lacroix, Tremblay, Wilson, & Ménard (1994 : 14) , l'autoroute électronique est constituée « (...) de réseaux de communication à haut débit capables de transmettre de n'importe quel lieu à n'importe quel lieu, et simultanément, du son, de l'image et du texte sous forme numérique ». Nous pouvons également dire que l'autoroute électronique, assurée par la convergence du téléphone et du câble ainsi que du satellite et du micro-ordinateur, permet à quiconque, n'importe où, de recevoir ou de transmettre n'importe quel type d'information.

<sup>11</sup> Voir à ce sujet, McLuhan, M. (1989) *The Global Village*. New York: Oxford University Press.

<sup>12</sup> Malgré son intérêt, la discussion sur les autoroute de l'information et le village global de McLuhan dépasse la taille de notre travail. Etant donné que notre sujet porte sur les PVD, et plus particulièrement sur les parcelles de leur population qui sont exclues de la société de l'information, nous trouvons cependant important de noter que, comme nous rapellent Mody, Bauer, & Straubhaar (1995 : xvii). « *The information highway and other proposals driven by economics and technology are not socially and spatially neutral. They are capital-intensive and will therefore tend to be deployed when and where they can provide worthwhile rates of return to the investor* ».

communications, ainsi que la production, la distribution et la consommation des différents types d'information -- du divertissement de masse aux services éducationnels, culturels et sociaux, de la recherche scientifique au monde des affaires. Selon Manuel Castells (1996 : 32) :

*« what characterizes the current technological revolution is not the centrality of knowledge and information, but the application of such knowledge and information to knowledge generation and information processing/ communication devices (...) ».*

La révolution de l'information est donc un sujet en vogue. Plusieurs auteurs se sont intéressés au potentiel que les technologies de l'information offrent pour transformer la structure de l'organisation économique, de la participation politique et de l'interaction sociale. Certains auteurs se préoccupent plus des aspects économiques de ce nouveau scénario, tels Castells (1996) et Hudson (1997a, 1997b). D'autres, comme Melody (1991) et Tehranian (1990), par exemple, expriment leur inquiétude quant aux conséquences politiques de certains scénarios, pendant que Woods (1993), Hanson (1990) et Mattelart (1983) s'attardent plus sur les dimensions sociales de cette révolution. Cependant, ils semblent tous s'accorder sur un point : dans les prochaines années, la manière dont les personnes travaillent, étudient, s'amuse ou élèvent leurs enfants va fortement se modifier.

D'après Hudson (1997a : 395) cette révolution est caractérisé par le développement de quatre tendances technologiques majeures :

- la capacité : les technologies, comme la fibre optique et les satellites de bande large , ont la capacité de transporter de grandes quantités d'information, ce qui rend possible l'offre de services comme la consultation médicale et l'éducation à distance;
- la convergence : la convergence des télécommunications, de l'informatique, de la radio et de la télédiffusion rendent possible la combinaison de voix, de données et d'images. Ceci permet, par exemple, la transmission des images de télévision par réseau téléphonique et l'offre de services d'internet par la télévision;

- l'ubiquité : les technologies sans fils comme la radio cellulaire, les Services de Communication Personnelle (PCS) et les satellites d'orbite basse (LEO) rendent possible les communications personnelles et mobiles n'importe où dans le monde;
- la numérisation : les réseaux de télécommunications deviennent totalement numériques, de telle manière que n'importe quel type d'information, y compris la voix et la vidéo, peut être comprimé et transmis sous forme de bits, et reconstitué après la réception.

**La société de l'information** - Ce nouveau cadre, où toutes les activités humaines sont de plus en plus dépendantes des infrastructures électroniques de l'information, est aussi connue sous le nom de « société de l'information ». Au début des années 70, Daniel Bell (1973) a défini la société de l'information comme une société qui échange de l'information comme une marchandise, le secteur économique revenant de plus en plus à produire de l'information et des services plutôt que de produire des biens. Manuel Castells nous offre une définition plus complexe et contemporaine. Selon l'auteur (1996 : 21) :

*« informational [society] indicates the attribute of a specific form of social organization in which information generation, processing, and transmission become the fundamental sources of productivity and power, because of new technological conditions emerging in this historical period ».*

D'habitude, la société de l'information est comprise comme une « agora » de la connaissance où l'information sera universellement disponible. Les usagers pourront y accéder quand ils le voudront, où ils le voudront et de la manière dont ils le voudront. Il faut cependant prendre en compte certains aspects développés par Majid Tehranian (1990). L'auteur affirme ainsi que, si d'un côté, les nouvelles technologies promettent une ère de grande productivité, de démocratie directe et de diversité culturelle, d'un autre côté, elles représentent une menace de chômage massif, de surveillance totalitaire, d'homogénéisation culturelle et de tyrannie cognitive (cf. p. 15).

**Une société mondialisée** - Une des caractéristiques les plus importantes de cette nouvelle société de l'information est qu'elle ne connaît pas de frontières. Comme nous le rappelle Heather Hudson (1997b), les technologies allant des satellites et téléphones cellulaires jusqu'aux télécopieurs et autres modems ont rendu invisibles les frontières nationales (cf. p. 5). De cette manière, le marché des télécommunications, le *backbone* de ce nouveau scénario, est devenu de plus en plus mondialisé. Nous assistons donc à la formation de nouvelles corporations transnationales<sup>13</sup> qui ont comme objectif la conquête des marchés encore vierges comme l'Amérique Latine et des pays asiatiques.

En fait, le secteur de télécommunications est actuellement un de plus dynamiques au monde (Petrazzini, 1995; Melody, 1991), et représente environ 1 trillion de dollars EU par année<sup>14</sup>. Produisant une forte valeur ajoutée, il attire naturellement les investisseurs et le monde des affaires. Selon Saunders, Warford et Wellenius (1994 : 303) :

*« Telecommunications is a huge business that moves at a breathtaking pace, commanding the attention of politicians, government authorities, transnational corporations, and the world's capital market ».*

La possibilité d'accéder et de transmettre l'information est cruciale pour n'importe quel type d'activité économique. Ainsi, la révolution des télécommunications a une influence très importante sur la capacité des entreprises et des pays à faire face à la concurrence internationale (Antonelli, 1991, cf. p. 7). Nous ne sommes donc pas étonnée par le fait que le développement des réseaux internationaux de télécommunications assure en grande partie la croissance de l'économie mondiale. Les télécommunications rendent en effet possible l'expansion capitaliste, tout en facilitant la mondialisation de la production et du marché des grandes corporations (Urey, 1995, cf. p. 53).

<sup>13</sup> Comme nous informe Pisciotta (1997 : 351). « AT&T has formed WorldPartners with other major international carriers. British Telecom has invested in MCI and the two companies have formed the Concert venture. The administrations of Switzerland, Sweden and the Netherlands have formed Unisource. The French and German telephone companies have invested in Sprint and have formed the Global One venture ».

<sup>14</sup> Cité par Renato Navarro Guerreiro, président de l'Anatel (Agence Nationale de Télécommunications), en « Analyse N° 002/98-GCRG », de 28/04/1998. voici l'adresse électronique :

### 2.1.2. Les origines du débat

Dans leur rapport pour le président français Giscard d'Eistaing, Simon Nora et Alain Minc (1978) ont dressé pour la première fois un panorama des transformations que la révolution technologique de l'informatique et des télécommunications pourraient apporter à la société contemporaine. L'ouvrage constituait donc à l'époque l'une des premières recherches visant à caractériser l'information comme un ressource économique, politique, sociale et culturelle potentiellement dangereuse. Les auteurs exprimaient alors une grande inquiétude quant à la question de l'importance et des conséquences de l'accès à la technologie. D'après eux : « *...informatique égale information, information égale culture, et culture égale émancipation et démocratie. (1978 : 15) »*.

Ce rapport démontre également comment les nouvelles technologies peuvent redessiner la structure sociale et comment le système politique français de l'époque se devait d'apporter des modifications structurelles pour accompagner le nouveau scénario. Leurs préoccupations concernaient plus spécifiquement le rôle que l'État doit jouer pour assurer une redistribution équitable des connaissances et des technologies, et pour garantir la participation du pays dans ce processus :

« *Le développement des applications de l'informatique est un facteur de transformation de l'organisation économique et sociale et du mode vie : il convient que notre société soit en mesure, à la fois, de le promouvoir et de le maîtriser, pour le mettre au service de la démocratie et du développement humain » (Nora & Minc, 1978 : 3).*

Considérée jusqu'aux années 60 comme un service sans importance, un luxe pour les plus riches, les télécommunications ont changé fortement de statut au début des années 70. À ce moment, les législateurs ont commencé graduellement à reconnaître que les systèmes de télécommunications constituaient une infrastructure essentielle pour le développement économique (Saunders, Warford, & Wellenius, 1994, cf. p. 304). Toutefois, c'est au début des années 80 que l'intérêt pour le développement des

télécommunications dans des pays en voie de développement (PVDs) s'est accru (Hobday, 1990). Selon l'auteur, il a fallu attendre 1982 pour que l'Union Internationale des Télécommunications (UIT)<sup>15</sup> reconnaisse le rôle vital des télécommunications dans le progrès économique et social de tous les pays. Par la suite, l'année 1983 a été désignée « l'année mondiale des télécommunications » par les Nations Unies.

Comme nous sommes particulièrement concernées par le rôle des télécommunications pour le développement socio-économique des PVDs, nous ne pouvons pas ne pas remarquer que le rapport de la Commission indépendante pour le développement mondial des télécommunications rédigé par Donald Maitland en décembre 1984 semble être toujours la référence de base pour plusieurs auteurs traitant de ce sujet (Hudson, 1997b; Saunders et al., 1994; Straubhaar, 1995).

Intitulé le *Chaînon manquant*, et connu dans le monde entier sous le nom de « Rapport Maitland », ce document a été le premier à identifier la situation générale de sous-développement des télécommunications dans plusieurs PVDs (Urey, 1995, cf. p. 77). Il a aussi insisté sur le *missing link*<sup>16</sup> en télécommunications, soit les disparités de l'accès aux services de base de téléphonie entre les pays développés et les PVDs. Ainsi, au milieu des années 80, quand le rapport a été écrit, 75 pour-cent des 670 millions de téléphones qui existaient au monde étaient concentrés dans huit pays développés, et 70 pour-cent de la population mondiale, qui vivait dans des PVDs, avait l'accès à seulement 7 pour cent des téléphones installés dans le monde (Petrazzini, 1995). En d'autres termes, « *au moment de la parution du rapport, près de 3 milliards de personnes, soit plus de la moitié de la population mondiale, vivaient dans des pays où la télédensité était inférieure à un* » (UIT, 1998 : 16).

---

<sup>15</sup> L'Union Internationale des Télécommunications a été créée originellement en 1865 sous le nom d'Union Internationale des Télégraphes. En 1947, elle est devenue une importante agence régulatrice des Nations Unies, avec la tâche d'assister techniquement l'implantation des télécommunications dans les PVD, ainsi que d'établir les critères (standards) de télécommunications et d'administrer les fréquences des radios internationales.

<sup>16</sup> Gwen Urey fait une critique de la mauvaise utilisation de l'expression de Sir Maitland, le « missing link ». Selon lui (1995 : 78), « *it was the political ingenuity of others employed in some of the same industrial and commercial enterprises that transformed the 'missing link' mandate into the strategic industry mandate, in which rare mention is*

Le rapport de la Commission Maitland montre la nécessité d'éliminer cette disparité<sup>17</sup>. De cette manière, il recommandait alors que d'ici l'année 2000 toute les populations dans le monde puisse avoir au moins l'accès au service de base de téléphonie<sup>18</sup>. Le rapport a donc présenté 30 recommandations pour rétablir les problèmes d'expansion des télécommunications dans les PVDs. À ce propos Hanson & Narula écrivent (1990 : 25) :

*« Although the implementation of these recommendations will take time, the importance of the Commission's work in preparing an arena for dialogue (...) is notable and vital to addressing the wide range of development problems in the area of IT [information technologies] ».*

### 2.1.3. L'importance des télécommunications

Les réseaux de télécommunications sont le système nerveux de la société de l'information (Mansell, 1993; Petrazzini, 1995; Scherer, 1994 ). L'information qui se déplace à travers ces réseaux sont devenus des outils stratégiques pour la transmission de capital et pour le commerce. Plus que cela :

*« if information is critical to development, then telecommunications, as a means of sharing information, is not simply a connection between people, but a link in the chain of the development process itself (Hudson, 1997b : 185) ».*

Nous pouvons donc affirmer que les télécommunications offrent l'infrastructure indispensable pour le développement économique, social et politique de chaque pays (Molano, 1997). En plus d'intégrer les activités sociales et économiques, elles détiennent une position stratégique dans la construction d'une économie nationale dynamique et flexible (Petrazzini, 1995, cf. p. 1). Les télécommunications rendent possible la participation des entreprises dans le marché mondial et la participation de l'individu dans la société. Elles diminuent les coûts, améliorent le service pour les consommateurs

---

*made of creating universal access, and 'social' rarely joins 'economic' in modifying 'development' ».*

<sup>17</sup> Pour illustrer cette disparité, la Commission Maitland a d'ailleurs utilisé un exemple qui est maintenant partout cité dans le monde : « La ville de Tokyo à elle seule compte plus de téléphones que la totalité du continent africain » (cité en UIT, 1998 : 16).

<sup>18</sup> Nous avons trouvé cette information dans le document « Proposal to establish an ACC Inter-agency project on universal access to basic communication and information services », dont voici l'adresse électronique : <http://www.itu.acc/rte/acctor1.htm> et <http://www.itu.acc/rte/acctref/acctref.htm>.

et augmentent la productivité. Bjorn Wellenius dans son rapport pour la Banque Mondiale (1993) affirme ainsi que les pays et les entreprises qui ne possèdent pas l'accès à des systèmes de communication modernes ne peuvent pas participer d'une manière effective à l'économie mondiale (cf. p. 1).

Importantes pour l'efficacité et la productivité de l'agriculture, de l'industrie et du secteur de services, les télécommunications offrent d'autres séries d'avantages. Par exemple, elles rendent possible la consultation médicale et la coordination médicale pour des situation d'urgence à distance. Pour les régions rurales, les télécommunications représentent des grandes avantages puisqu'elles peuvent aider les fermiers à vendre leur production -- ils peuvent ainsi s'informer sur les prix du marché ainsi que sur les meilleurs places où vendre leurs produits. Elles peuvent aussi réduire la nécessité de voyager -- les fermiers peuvent s'informer par téléphone et n'ont ainsi plus besoin de se déplacer --, ce qui peut signifier de grosses économies, entre autres.

Les télécommunications jouent aussi un rôle fondamental pour le développement humain. En plus d'être une structure indispensable pour le processus de diffusion de l'information, les télécommunications, ainsi que les autres technologies de l'information déjà mentionnées, sont une outil très efficace pour le développement des habilités personnelles. L'éducation à distance par audio ou vidéoconférence, par exemple, permet aux étudiants qui habitent dans des régions isolées de participer et d'être capables d'interagir dans des cours avec leurs professeurs et d'autres étudiants. L'augmentation de l'interaction des étudiants améliore leurs résultats. Les cours par télévision -- enregistrés ou en direct -- , disséminés par satellites, peuvent aussi être suivis par des travailleurs dans leurs lieux de travail ou dans des centre communautaires. L'accès aux bases de données, à travers l'Internet est aussi une outil très important pour le développement humain.

#### 2.1.4. Le rôle des télécommunications pour les PVDs

Si les télécommunications sont reconnues comme un composant de base pour le développement économique des pays en général, elles peuvent représenter pour les PVDs la seule manière de lutter contre les graves problèmes sociaux et économiques qui les accablent. Le rapport annuel de la Banque Mondiale sur le « Programme Information pour le Développement <sup>19</sup> » écrit ainsi que :

*« Information and telecommunications technologies, once seen as luxuries of the industrial countries, have today become powerful weapons helping developing countries battle against poverty, disease, ignorance, and violence (World Bank, 1996 : 1)<sup>20</sup> ».*

À ce propos, parmi les rapports de la Banque Mondiale que nous avons consultés<sup>21</sup>, nous avons trouvé un ouvrage particulièrement intéressant. Le travail de Saunders et al. (1994) présente une analyse approfondie du rôle des télécommunications pour le développement économique des PVDs et discute de manière détaillée les différents enjeux politiques et économiques qui devront mener à une augmentation de la participation de ces pays dans le scénario mondial. En plus, il nous offre une série d'exemples concrets d'améliorations obtenues grâce aux télécommunications. Il est ainsi important de noter que l'absence de l'accès au téléphone dans les pays en développement peut, dans certains cas, représenter une question de vie ou de mort pour les habitants. Par exemple, les auteurs racontent qu'avant l'installation d'une ligne téléphonique dans un petit village en Inde, les décès pour cause de piqûre de serpent étaient communs car les victimes mourraient avant que l'aide ne puisse arriver. Avec l'accès au système de télécommunications, une victime a été déjà pu être sauvée grâce à l'aide qui a pu arriver à temps.

---

<sup>19</sup> Le Programme Information pour le Développement (InfoDev) de la Banque Mondiale a été créé en septembre 1995 pour assurer que les PVD puissent bénéficier des innovations des télécommunications et participer à l'économie mondiale. Il promeut les associations entre le secteur public et le secteur privé pour le développement de l'infrastructure de l'information à travers le financement de projets. L'InfoDev joue aussi un rôle de forum pour l'échange d'idées.

<sup>20</sup> Document trouvé dans le web, à l'adresse: <http://www.worldbank.org/html/fdp/infoDev/infoDev.html>.

<sup>21</sup> Soit les documents : World Bank (1996), Wellenius (1993 et 1994), et Wellenius & Stern (1994).

Nous voyons donc progressivement l'importance du rôle des télécommunications pour les PVDs. Cependant, ce sont justement les nations qui ont les plus graves problèmes sociaux et économiques qui ne possèdent pas une infrastructure de base de téléphonie. De cette manière, Hobday (1990) nous alerte en rappelant que les PVDs sont largement exclus des centres d'activité technologique et économique en télécommunications, et qu'ils ne possèdent qu'une petite portion des ressources d'infrastructure mondiales.

### **2.1.5. Les conséquences de l'exclusion**

Nous avons constaté que les télécommunications peuvent apporter beaucoup d'avantages sociaux et économiques, il semble cependant que ces avantages font partie de la réalité de quelques privilégiés :

*« despite rapid technological change and growth of telecommunications in the past decade, there are still vast regions of the world that have no access to telecommunications, and others where access is extremely limited (Hudson, 1997b : 9) ».*

En fait, l'absence d'une infrastructure de télécommunications efficiente, ainsi que d'autres technologies de l'information, peut représenter différentes formes d'exclusion. D'une part, cela peut se traduire par l'exclusion d'un pays du processus de développement technologique (Mattelart, 1995; Melody, 1990); mais cela peut aussi, d'autre part, correspondre à l'exclusion sociale et économique des individus qui ne peuvent avoir accès à cette importante technologie (Saunders et al., 1994; Wellenius & Stern, 1994). De manière générale, les différents niveaux d'accès des individus et des pays au pouvoir de la technologie est une source d'inégalité dans notre société (Castells, 1996, cf. p. 34). L'auteur illustre bien notre préoccupation quand il affirme que :

*« indeed, the ability or inability of societies to master technology, and particularly technologies that are strategically decisive in each historical period, largely shapes their destiny, to the point where we could say that while technology per se does not determine historical evolution and social change, technology (or the lack of it) embodies the capacity of societies to transform themselves (...) » (Castells, 1996 : 7).*

Nous pouvons donc être légitimement inquiète pour le destin de cette partie très considérable de la population mondiale. Selon les données mises à disposition par l'UIT dans son dernier « Rapport sur le développement mondial des télécommunications de l'UIT », daté de mars 1998, les pays de revenu élevé présentent une densité téléphonique de 54 lignes pour 100 habitants, pendant que les pays les plus pauvres ont seulement 2,5 lignes pour 100 habitants<sup>22</sup>. Les chiffres sont vraiment alarmants puisque 85% de la population mondiale, soit à peu près 5 milliards des personnes qui habitent dans les PVDs, possèdent seulement 38 pour cent des lignes téléphonique principales disponibles. Cela signifie une densité téléphonique de 5,8 lignes pour 100 habitants dans ces pays les plus démunis

Toujours selon ce rapport, au début de 1997, plus de 90 pour-cent des foyers dans les pays à revenu élevé avaient un téléphone, contre 16% dans le reste du monde. Plus de 950 millions de foyers dans le monde, soit 65% du total, n'ont pas de téléphone. Pour représenter deux extrêmes de la disparité, notons qu'en 1996, la densité téléphonique était de 0,07 au Cambodge et de 99 à Monaco. Et la différence entre les régions urbaines et rurales est encore plus dramatique. Dans les PVDs, 80 pour-cent des lignes téléphoniques principales sont installées dans les grandes villes, alors que 60 pour-cent de la population vit en zone rurale.

De manière générale, la densité est très basse dans les région rurales et dans les PVDs parce que les investissements de capital privé sont motivés seulement par le profit. Ainsi, ces régions, qui sont moins lucratives, ne seront pas desservies par un système efficace de télécommunications s'il n'existe pas des politiques de service universel (Mody & Tsui, 1995, cf. p. 194). En plus, comme nous le rappelle le rapport de l'UIT (1998 : 18), « *la répartition du revenu et la taille du pays sont deux facteurs qui influencent sensiblement la relation entre richesse et accès aux télécommunications* ». Plus grand est le pays, plus grand est l'écart de la distribution de sa richesse parmi ces

---

<sup>22</sup> Les données sont pour l'année 1996. Il faut remarquer aussi que la situation s'est améliorée un peu puisque pour l'année 1995, l'UIT indiquait 48,8 lignes téléphoniques pour 100 habitants dans les pays riches, et seulement 0,9 pour 100 habitants dans les plus pauvres.

citoyens et pire sont les indicateurs d'accès universel. De plus, les PVDs ont souvent de gros problèmes de distribution de revenu et d'administration de leur territoire.

Le résultat de ce contexte défavorable -- et c'est ce que nous craignons -- est justement que les nations avec une bonne infrastructure de télécommunications seront les seules à profiter de l'expansion de la société de l'information, pendant que les nations avec des infrastructures de télécommunications plus précaires deviendront des joueurs de plus en plus marginaux dans le scénario de l'économie mondiale. Dans ce sens, Gwen Urey (1995 : 79) affirme que :

*« Telecommunications is key to financial integration and that, in many ways, integration is bad for many people in developing countries. Integration brings together -- via telecommunications -- capital, capitalists, and investment opportunities from all parts of the world. Integration also thereby disempowers -- via exclusive access to telecommunications -- the majority of people in developing countries ».*

## 2.2. Le service universel

Comme nous avons vu plus haut, l'accès aux services de télécommunications est une condition nécessaire à la participation des citoyens à la vie sociale, économique, culturelle et politique de leur pays (Garnham, 1997; Organisation for Economic Co-operation and Development, 1995). Généralement, l'obligation d'offrir le service de téléphonie de base à l'ensemble de la population est connue sous le nom de « service universel », bien que les expressions « accès universel » et l' « universalisation de l'accès » soient aussi utilisées.

Etant donné que le concept de service universel n'a jamais été vraiment déterminé de manière très claire<sup>23</sup>, puisqu'il fait l'objet d'une discussion constante, nous avons pu

---

<sup>23</sup> En fait, selon les rapports de l'Organisation for Economic Co-operation and Development (1991 et 1995), la définition spécifique de service universel doit être une des premières préoccupations des pays qui veulent augmenter la pénétration de son réseau de télécommunications.

trouver différentes variations autour de sa définition<sup>24</sup>. Traditionnellement, le service universel a été interprété comme une question de pénétration téléphonique, soit le nombre de maisons connectées au réseau de télécommunications (Hills, 1993, cf. p. 134). Plus spécifiquement, le service universel est compris comme l'extension du service de base de téléphonie à des régions éloignées et à des personnes à bas revenus (Pisciotta, 1997; Garnham, 1997). Le rapport de Saunders, Warford & Wellenius (1994 : 199) présente une définition plus ample :

*« access is not only a question of the physical location of facilities relative to that of population but also a matter of service quality, pricing, and social, cultural, and educational constraints on use ».*

Face à ces variations sémantiques, il nous semble donc important de discuter plus profondément les différentes définitions du terme « service universel », ainsi que l'évolution du concept.

### **2.2.1. L'historique du service universel**

Pendant des années, les télécommunications ont été considérées comme un monopole naturel, où les surplus de l'entreprise monopolistique étaient utilisés pour prolonger les services de télécommunications dans les régions qui n'étaient pas lucratives (Noam, 1997; Cowhey, 1994). En fait, jusqu'à aujourd'hui, il existe un courant politique qui affirme que (Straubhaar, 1995 : 4) :

*« the extension of basic telephone services beyond areas that are not profitable, notably into rural and poorer areas, is best conducted by a monopoly that will cross-subsidize unprofitable rural and remote services from profitable urban and business services ».*

---

<sup>24</sup> Le dernier rapport sur le développement mondial des télécommunications de l'UIT, daté de mars 1998 et dédié à l'accès universel, définit de manière générale la notion de service universel comme « le raccordement de tous les particuliers au réseau téléphonique public ». C'est à dire, l'installation d'un téléphone dans chaque ménage. Dans ce rapport, l'accès universel évoque l'idée que « toute personne, où qu'elle se trouve, à la maison ou au travail, devrait se trouver à une distance raisonnable d'un téléphone » (p. 63).

Cependant, le concept de service universel n'avait pas été développé avec cet objectif. Selon Garnham (1997), en fait il a été conçu par Theodore Vail comme faisant partie d'un accord entre le gouvernement fédéral et les états pour maintenir le monopole de AT&T aux États-Unis (cf. p. 208). L'AT&T a ainsi utilisé le subside croisé pour développer son réseau et ne pas permettre l'entrée d'autres entreprises dans le marché plutôt que pour offrir l'universalité de l'accès. A ce propos, Burgelman (1996 : 46) nous rappelle que « *le 'service universel' fut d'abord et surtout universel pour ceux qui pouvaient payer un téléphone* ». Dans les autres pays, plutôt les européens, la définition de service universel n'était pas un sujet de discussion avant le début des années 80, avec l'arrivée de la libéralisation dans le secteur (Organisation for Economic Co-operation and Development, 1991). De manière générale, dans les entreprises d'État de télécommunications, les opérations n'étaient pas régies par les principes de service universel, mais par celui de service public (Garnham, 1997, cf. p. 208).

Etant donné que l'approvisionnement de service de base de télécommunications était un service public, le service universel était considéré comme une obligation du gouvernement envers les citoyens. Cependant, avec l'arrivée de la société de l'information -- qui exige une structure de télécommunications avancée -- et du processus de restructuration que le secteur de télécommunications des différents pays est en train de subir -- soit la privatisation, la compétition et la déréglementation --, la conception du service universel est en train de se modifier.

### **2.2.2. Dans les pays développés**

Dans les pays le plus riches au monde, le concept de service universel est en train d'être redéfini. Etant donné que l'objectif d'offrir une ligne téléphonique pour chaque maison est pratiquement achevé, la grande discussion est de savoir si le service universel doit inclure les caractéristiques du réseau intelligent, et si l'accès aux services avancés de

télécommunications, comme l'Internet, doit être obligatoire à l'ensemble de la population (Hills, 1993; Noam, 1997).

Selon Blizinski & Schement (1997), le service universel possède aujourd'hui trois valeurs pour la société américaine : le politique, l'économique et le social. Premièrement, comme la démocratie demande une population informée et engagée, l'accès du citoyen à l'information est devenu une condition vitale pour sa participation politique dans la société. À ce propos Melody (1990 :18) écrit :

*« Participatory democracy requires a citizenry that is both informed and has a continuing opportunity to be heard in the market-place of ideas. For most of history, dictators and even democratically elected governments have attempted to bias and restrict the information made available to the public, while limiting and controlling access to the market-place of ideas ».*

Comme le réseau de télécommunications est responsable de la distribution des services et des biens dans la société de l'information, la valeur économique du service universel tient à ce que plus le nombre de personnes connectées au réseau est grand, plus le marché de consommation est important. Quand à la valeur sociale du service universel, elle a déjà été bien commentée. L'accès au réseau de télécommunications est indispensable pour la qualité de vie parce que les individus ont besoin de l'accès à l'information pour leur développement personnel, pour entretenir des rapports sociaux et pour profiter des bénéfices qui résultent de ces rapports (Blizinski & Schement, 1997, cf. p. 9)<sup>25</sup>.

### **2.2.3. Dans les PVDs**

Pendant que les pays développés se préparent à offrir à leurs citoyens de nouveaux services avancés de télécommunications, les populations des PVDs n'ont pas encore réussi à avoir l'accès aux services de base de téléphonie. Ainsi, le service universel des

---

<sup>25</sup> Blizinski & Schement (1997) présentent aussi toute une nouvelle définition de le service universel pour les États Unis.

PVDs, soit l'accès de la population au réseau de téléphonie, est toujours une préoccupation du gouvernement. Même avec le processus de restructuration des télécommunications et avec la privatisation de ses entreprises d'État, c'est l'obligation du gouvernement de surveiller et d'encourager l'amélioration de l'offre et de la qualité du service de télécommunications pour l'ensemble de la population.

De cette manière, le service universel est compris comme un outil pour le développement économique des PVDs. Selon Hudson (1997a,1997b), le service universel doit être vu comme un ensemble d'objectifs spécifiques de télécommunications stipulés et surveillés par le gouvernement de chaque pays. En plus, ces objectifs ne doivent pas être fixes : les *moving targets* doivent changer de région à région et avec le temps -- au moment où un objectif est atteint, le gouvernement peut stipuler un autre but plus ambitieux. D'après l'auteur (Hudson, 1997b) et le rapport de l'Organisation pour le Développement et la Coopération Economique (1995), les objectifs spécifiques pour le service universel doivent inclure :

- l'accès universel au service de base : les objectifs peuvent être stipulés par rapport à la population -- par exemple, un téléphone pour chaque ville avec une population minimale donnée --, à la distance -- par exemple, un téléphone dans chaque nombre donné de kilomètres dans les régions rurales --, et au temps -- par exemple, un téléphone dans un nombre donné d'heures de marche;
- l'accès universel à des prix raisonnables : les services doivent être offerts là où les personnes ont le plus besoin des télécommunications, à des prix raisonnables. En plus, l'approvisionnement de téléphones publics dans les régions plus désavantagées est une priorité;
- la qualité du service universel : les objectifs spécifiques par rapport à la qualité du service devraient inclure des buts de performance (par exemple *time to dialtone* et taux de défaillance), des limites de temps pour l'installation et pour la réparation du service, l'efficacité des service des téléphonistes, la précision des factures téléphoniques et la modernisation (numérisation) du réseau.

- l'accès universel pour les personnes handicapées : un nombre donné de téléphones publics devrait être adapté pour les personnes handicapées;
- les services d'urgence : une façon simple d'appeler au secours doit être établie, de manière que n'importe qui, des enfants aux personnes les plus illettrés, puisse obtenir de l'assistance dans un cas d'urgence, comme un accident, une maladie ou un désastre naturel.

Enfin, un dernier point à être mentionné est que le service universel est encore plus difficile à définir et à obtenir dans les PVDs car il existe, dans ce pays, une classe moyenne en expansion qui veut les mêmes services résidentiels et d'affaires que les pays développés (Mody et al., 1995; Cowhey, 1994). De cette manière, le gouvernement des PVDs doit être capable d'assurer l'accès de base à l'ensemble de la population en même temps qu'il doit réglementer les nouveaux services qui seront offerts par les nouvelles entreprises privées de télécommunications qui sont en train de s'établir.

#### **2.2.4. La mise en place du service universel**

Nous avons ainsi abordé les différentes définitions du « service universel » dans les pays développés et dans les PVDs. Pour ce travail, le concept de « service universel » pour les PVDs sera défini de la manière suivante. Il concerne l'approvisionnement de services de base de téléphonie à des prix raisonnables à l'ensemble de la population, en particulier dans les régions plus lointaines ou difficiles d'accès où habitent les segments le plus désavantagés de la société.

La question qui se pose maintenant est savoir comment le service universel sera mis en place. Nous savons déjà que le gouvernement joue un rôle très important dans ce processus, tout en réglementant, surveillant et, pourquoi pas, administrant le développement de l'accès universel. Cependant, il existe encore plusieurs barrières pour son achèvement. Parmi ces barrières pour le développement du service universel, nous

pouvons citer le prix des appels téléphoniques; le coût d'installation; les coût de location; la qualité du service; entre autres. La barrière la plus importante, d'après nous, est le financement. A qui échoit l'obligation de financer le service universel? Nous n'essayerons pas de répondre ici à la question, mais nous allons, par la suite, énumérer les différents mécanismes permettant de développer le service universel dans un environnement compétitif tel que nous les avons trouvés dans le rapport de l'Organisation pour le Développement et Coopération Economique (1995). Ces mécanismes sont :

- la continuation des politiques tarifaires basées sur le subside croisé : ceci est une pratique traditionnelle dans le système monopoliste, alors que dans un système compétitif il ne semble pas très opportun;
- des subsides pour des objectifs spécifiques payés directement par le gouvernement et financés à travers des taxations générales sur les revenus;
- des subsides pour des objectifs spécifiques payés par le gouvernement, mais financés par un impôt de service universel sur tous les usagers de télécommunications;
- des plans des objectifs spécifiques avec des coûts financés par les entreprises de télécommunications dominantes;
- des plans des objectifs spécifiques avec des coûts financés par tous entreprises de télécommunications.

Le rapport de l'UIT (1998) propose deux grandes catégories de stratégies pour augmenter l'offre des services de télécommunications : des politiques pour intéresser un plus grand nombre de prestataires à investir dans le secteur et des outils technologiques qui peuvent être utilisés pour assurer plus facilement des services moins onéreux, plus efficaces et rapides. Tout en affirmant que ces deux catégories sont étroitement liées, le rapport spécifie que la première catégorie inclut les politiques adoptées dans le domaine réglementaire pour libéraliser le marché. Il privilégie donc la privatisation et le développement de la concurrence dans le secteur de télécommunications. En ce qui concerne la deuxième catégorie, ce sont des stratégies qui partent du progrès

technologique, notamment l'utilisation de toute la gamme de services de communications mobiles : systèmes à ressources partagées; systèmes cellulaires analogiques et numériques; systèmes à microcellules; boucles locales radioélectriques; les différents systèmes de téléphonie par satellite (GMPS - Communications personnelles mobiles universelles par satellite, les systèmes à satellites en orbite basse - LEO), la téléphonie par câble (fibres optiques ou câbles coaxiaux) et sur l'internet. L'installation de systèmes radioélectriques est souvent plus rapide et moins onéreuses que celle de systèmes filaires fixes, puisqu'ils ne nécessitent pas l'installation de câbles en sous-sol ou équilibrés sur des poteaux. De plus, comme le passage de la téléphonie fixe au cellulaire ne se fait pas du jour au lendemain, le technologies cellulaires fixes comme le WLL (wireless local loop ou boucles locales hertziennes) est présenté comme une bonne stratégie pour augmenter l'offre.

Nous avons présenté des outils qui peuvent aider la mise en place du service universel. Comme les caractéristiques politiques, économiques et sociales de chaque PVDs sont différentes, il va falloir analyser chaque cas en particulier pour décider quels seront les mécanismes le plus efficientes.

### **2.3. La restructuration des télécommunications dans les PVDs**

Comme nous le savons, les télécommunications ont toujours été traditionnellement considérées comme relevant de l'utilité publique (Wellenius, 1993). Dans beaucoup de pays, en particulier les PVDs, les systèmes nationaux de télécommunications étaient fondés<sup>26</sup> sur une philosophie non commerciale. L'offre des services de téléphonie, ainsi

---

<sup>26</sup> Les entreprises nationales de télécommunications des PVDs ont été formées pendant les années 60, quand les gouvernements ont nationalisé les entreprises de télécommunications existantes, lesquelles étaient dans leur majorité constituées de capitaux privés. Selon Scherer (1994 : 74), « *the arguments that led to their transformation into noncommercial utilities under government monopoly were based on the need to (...) use revenues from profitable services to subsidize universal domestic service and perhaps other government activities, and retain control of a strategic infrastructure for political, social, economic, and defense programs* ».

que de télégraphe et de télex, étaient alors comprise comme une obligation publique du gouvernement envers ses citoyens.

Aujourd'hui ces notions ont changée et les télécommunications sont regardées comme une marchandise, un produit a être commercialisé. Ces transformations ont commencé au début des années 80 quand, menée par les avancées technologiques et par des changements de la demande des services à chaque fois plus sophistiqués dans les pays développés, une vague de libéralisation<sup>27</sup> et de privatisation<sup>28</sup> a déclenché un processus mondial de restructuration du secteur des télécommunications (Straubhaar, 1995; Petrazinni, 1995). Selon Wellenius, dans les PVDs (1994 : 113) :

*« these changes seek to overcome long-lasting constraints on economic and social development imposed by telecommunications services that are in short supply, unreliable, of poor quality, and slow to respond to changing demand patterns and technology choices ».*

En plus, les réformes dans les télécommunications ont été incitées par la nécessité croissante d'attirer des investissements financiers pour le développement du secteur. En particulier dans les PVDs, l'investissement en infrastructure de télécommunications est considéré comme une nécessité de base pour la croissance économique (Pisciotta, 1997, cf. p. 337). De manière générale, jusqu'alors, l'État possédait et contrôlait les entreprises nationales de télécommunications dans la plupart des pays. Avec l'exception des États-Unis, du Canada et quelques autres nations, ces entreprises étaient considérées comme des « monopoles naturels », des éléments stratégiques de l'infrastructure économique nationale, essentiels pour la sécurité du pays (Pérez Chavolla & Samarajiva, 1997, cf. p. 2).

Le gouvernement de Margaret Thatcher a été le premier à amorcer un processus de privatisation en vendant, en 1981, une parcelle de son entreprise de télécommunications, la British Telecom. Par la suite, en 1984, le gouvernement japonais a vendu 1/3 de la

<sup>27</sup> Selon Petrazzini (1995 : 5), « liberalization is defined as the lowering of entry barriers or opening the domestic telecom market to competition ».

<sup>28</sup> D'après la définition de Straubhaar (1995 : 3), privatiser veut dire « selling or transferring at least part of the

Nippon Téléphone and Telegraph (NTT). Dans les PVDs, le mouvement de privatisation du secteur des télécommunications a commencé avec le Chili, en 1985, qui a été suivi par la Jamaïque, en 1987, le Mexique et la Venezuela en 1989 et l'Argentine en 1990. Depuis le début des années 90, plusieurs autres pays, la plupart des PVDs, ont déjà effectué la privatisation ou une autre forme de restructuration dans leur secteur de télécommunications.

### **2.3.1. Les pressions pour la réforme**

Les facteurs qui ont déclenché la restructuration des télécommunications sont nombreux. En général, les gouvernements des pays développés ont initié leurs réformes surtout par l'impulsion des innovations technologiques (Mansell, 1993) et par les pressions des grands usagers d'affaires qui voulaient avoir accès à de nouveaux services à bas prix (Straubhaar, 1995). Alors que dans les PVDs les changements ont été généralement initiés par le gouvernement à partir d'un grand programme structurel visant à combattre la crise fiscale et économique (Petrazzini, 1995, cf. p. 7).

En fait, les gouvernements des PVDs avancent plusieurs raisons pour expliquer la restructuration du secteur et finalement la vente de ses entreprises de télécommunications. Nous pouvons citer leur incapacité à atteindre la demande et à investir dans le secteur pour améliorer le service (Wellenius, 1994; Straubhaar, 1995); et la nécessité du gouvernement de renflouer les caisses de l'État afin de payer les dettes extérieures (Pisciotta, 1997; Straubhaar, McCormick, Bauer, & Campbel, 1995). Une autre raison correspond aux pressions idéologiques et pratiques des banques et des agences internationales de développement -- comme la Banque Mondiale et l'UIT -- qui stimulent la participation du secteur privé dans les télécommunications, ainsi que la réduction de la taille des opérations du gouvernement, sa dette et ses dépenses (Mody & Tsui, 1995; Molano, 1997). Eduardo Barrera (1995) ajoute à ce dernier motif la nécessité

des gouvernements des PVDs de diminuer le secteur public, lequel est responsable, en grand partie, de la dette extérieure du pays.

Le rapport de Wellenius (1993) pour la Banque Mondiale montre, par exemple, l'importance que l'institution accorde au développement des télécommunications et à l'offre de différentes stratégies pour que les gouvernements des PVDs réussissent à achever la restructuration du secteur. De son côté, Gwen Urey (1995) analyse la force du capitalisme global et comment celui-ci est directement relié à la croissante privatisation du secteur des télécommunications dans les PVDs. D'après lui (1995 : 68):

*« in the areas of finance and telecommunications, for example, transnationals [corporations] explicitly or implicitly share influence with national governments in organizations such as the World Bank, the Global Agreement on Tariff and Trade (GATT), and the ITU to manage transborder issues, accelerate development of a large international capital market, and explore the possibilities of space without sovereignty ».*

### **2.3.2. Les politiques et stratégies**

Dans le cadre de la libéralisation et de la restructuration du secteur des télécommunications, il existe, selon Scherer (1994), quatre outils distincts, quoique très proches, pour transformer les monopoles publics de télécommunications : la privatisation, la *corporatisation*, la compétition et la réglementation. D'après Mody & Tsui (1995 : 180), le chemin pour la restructuration recommandé par la Banque Mondiale et l'UIT :

*« begins with commercializing and separating operations from government, increasing the participation of private enterprise and capital, restraining monopolies, encouraging competitive supply of services, and shifting government responsibility from ownership and management to policy and regulation ».*

**La privatisation** - Nous ne traiterons pas ici des différentes stratégies et étapes du processus de privatisation. Nous allons seulement aborder les raisons qui ont motivé les

gouvernements à vendre leurs entreprises d'État de télécommunications et comment cette vente est reliée à l'achèvement du service universel.

Nous avons vu qu'il existent plusieurs raisons pour justifier la privatisation des entreprises publiques de télécommunications. Les faibles taux de pénétration téléphonique, la mauvaise qualité du service, la grande inefficacité administrative et opérationnelle, et le développement inégal des structures semblent être la règle dans les PVDs (Townsend, 1994, cf. p. 505). En général, la solution choisie consiste à retirer du gouvernement le contrôle de l'administration des entreprises de télécommunications.

Une des raisons les plus avancées est l'affirmation que le secteur public doit être réduit parce qu'il est inefficace et bureaucratique (Straubhaar et al., 1995) et qu'il est donc incapable de répondre à la grande demande des services de télécommunications. Comme les entreprises d'État ne possèdent pas les ressources nécessaires pour investir dans l'amélioration et l'augmentation de l'offre de ces services, elles doivent donc être privatisées. Dans le cas où elles possèdent ces ressources, certains déclarent qu'elles ne l'appliquent pas là où elles le devraient. Ainsi, selon Straubhaar (1995 : 7) :

*« a major problem in expanding telecommunications infrastructure in Third World countries was the tendency of the governments to see telecommunications as a revenue source for other operations and to not reinvest telecommunication revenues in the expansion of telecommunications services ».*

Cependant, ce discours n'est pas unanime. Selon Mody et al. (1995), il existe plusieurs exceptions à la « règle » qui veut que les entreprises de télécommunications d'État ne soient pas performantes (ex. Singapour, France, Botswana, Corée du Sud, Suède) et que les entreprises privées le soient (ex. le PLDT dans les Philippines, ITT dans plusieurs pays latino-américains avant la nationalisation de 1960). De manière générale, l'expérience a montré que les entreprises qui sont administrées de manière commerciale ont une meilleure performance, quelque soit l'identité du propriétaire (Mody et al., 1995).

Cela veut dire que les entreprises d'État peuvent avoir une meilleure performance, sans avoir nécessairement besoin d'être vendus au capital étranger. Ceci est une des fortes raisons pour qu'une large parcelle de la population de différents pays au monde sont aujourd'hui hostile à la privatisation des entreprises publiques, surtout celles considérées comme stratégiques, comme les télécommunications. Les syndicats et les employés présentent aussi une grande résistance aux privatisations à cause de la menace de perte d'emplois (Pisciotta, 1997, cf. p. 339). En Colombie, Uruguay et Costa Rica, par exemple, les syndicats ont réussi à réduire considérablement l'échelle de la privatisation, tandis qu'en Grèce, Thaïlande et Sri Lanka, ils sont même arrivés à l'empêcher (Mody & Tsui, 1995, cf. p. 192). De plus, la résistance à la privatisation est aussi basée sur la peur d'une éventuelle domination étrangère sur une infrastructure nationale absolument stratégique (Straubhaar, 1995) puisque nécessaire à la défense des pays, et qui, de plus, est essentielle pour la construction de leur identité nationale.

Indépendamment de l'efficacité ou non des entreprises d'État, le fait est que de nombreux gouvernements semblent souvent ne pas avoir les ressources nécessaires pour investir dans le secteur (Molano, 1997). Ceci est particulièrement vrai pour les PVDs qui ont besoin des gros investissements dans des secteurs considérés socialement plus importants, comme l'éducation et la santé. La solution que plusieurs gouvernements ont choisi a donc été la vente de leurs entreprises d'État de télécommunications et la libéralisation de quelques segments du marché, comme les services de valeur ajoutée et la téléphonie mobile.

Selon la conclusion de l'analyse comparative que Straubhaar et al. (1995) ont faite, le but de la plupart des privatisations, y compris celles appliquées aux télécommunications, est de faire de l'argent (cf. p. 235). Nous nous demandons alors qu'est-ce que les gouvernements font avec les revenus de la privatisation. Dans un autre travail, Straubhaar (1995) a montré que l'objectif principal de la privatisation en Jamaïque et en Argentine était de payer les dettes nationales. Par contre, au Mexique et au Venezuela, le but principal était de se procurer de l'argent pour investir dans de nouvelles.

infrastructures ou pour acquérir des technologies visant l'amélioration des infrastructures déjà existantes (cf. p. 19).

Comme l'affirme Pisciotta (1997), la privatisation des entreprises nationales de télécommunications dans les PVDs, en particulier en Amérique Latine, implique fréquemment la vente d'une certaine quantité d'actions à un consortium d'investisseurs stratégiques (cf. p. 383). En général, ces consortiums sont obligés d'investir une quantité donnée d'argent pour améliorer et augmenter le réseau de service de base. En échange, ils obtiennent fréquemment le contrôle opérationnel de l'entreprise et quelques droits exclusifs, comme le monopole de l'offre du service de base pour une période de temps donnée. De cette manière, un monopole public devient souvent un monopole privé, ce qui n'est généralement pas du tout bon pour le développement du secteur. Ironiquement, le consortium qui achète le contrôle d'une entreprise d'État dans une transaction de privatisation est habituellement lui-même contrôlé par des monopoles d'État des pays étrangers (Pisciotta, 1997, cf. p. 339). C'est ainsi le cas de la Telefónica de España, de France Telecom et de la STET de l'Italie, qui ont assumé le contrôle actionnaire des entreprises d'État dans des pays latino-américains comme le Mexique, le Chili, l'Argentine, et dernièrement le Brésil.

La vente des entreprises d'État au capital étranger soulève, par ailleurs, une autre question que nous trouvons particulièrement importante : la souveraineté nationale. Pour ne pas être contrôlé par les investisseurs internationaux, le gouvernement doit établir les règles du jeu. Ainsi, quelques pays ont limité la quantité d'actions que les investisseurs étrangers peuvent détenir ou ont imposé qu'ils restent des associés mineurs des consortiums contrôlés par des entreprises nationales (Straubhaar, 1995, cf. p. 22). Il faut donc mettre en place des lois antitrust, instituer des périodes fixes durant lesquelles les entreprises peuvent fonctionner en tant que monopoles privés, et être sûre qu'elles remplissent les objectifs stipulés.

Enfin, d'après Melody (1995 : 259), la privatisation seule ne sera pas capable d'apporter des changements significatifs dans le secteur :

*« the keys to telecommunications reform are a clear separation of operational management, regulatory and policymaking functions, and increase in competitive market forces through liberalized market entry and access to the network ».*

Pour atteindre les objectifs mentionnés par Melody, les gouvernements n'ont pas besoin de privatiser leurs entreprises. Cependant, dans la plupart des pays, la privatisation facilite l'implémentation d'autres changements. L'auteur conclut qu'il n'y a pas de garantie de bénéfice si la privatisation substitue simplement le capital privé au capital public. Par contre, si elle fournit des ressources significatives de capital, la privatisation peut alors représenter un grand stimulus pour le développement du système.

**La corporatisation** - Dans certains pays, des gouvernements ont trouvé d'autres solutions pour rendre leur secteur de télécommunications plus performants -- et, de cette manière, répondre aux attentes de leur population. Ces solutions n'impliquent cependant pas la vente des entreprises d'État. En Europe, par exemple, les gouvernements de quelques pays ont préféré la *corporatisation*, c'est-à-dire la « privatisation des instances administratives ». Autrement dit, ils ont passé l'administration de l'entreprise, qui appartient encore au gouvernement, à des administrateurs commerciaux. L'explication de Hudson est plus précise :

*« the first strategy for creating incentives to improve efficiency and innovation in the telecommunications sector is to create an autonomous organization operated on business principles (1997b : 211) ».*

La *corporatisation* est donc une manière d'améliorer la performance des entreprises d'État sans nécessairement les vendre. Toutefois, quelques pays les considèrent comme une étape pour la privatisation de l'entreprise (Hudson, 1997b). De toute manière, selon Straubhaar, (1995), la *corporatisation* habituellement représente un compromis politique entre ceux qui demandent la réforme ou la restructuration du secteur de télécommunications et ceux qui veulent préserver le monopole d'État (cf. p. 25).

Finalement, le problème avec les *corporatisations* est que, comme elles continuent à être une propriété de l'État, elles sont d'habitude soumises toujours aux limitations politiques et bureaucratiques de celle-ci.

**La compétition** - L'introduction de la compétition dans le marché des télécommunications est considérée comme un des outils les plus importants pour le développement du secteur, l'amélioration de l'offre et l'expansion du service universel (Melody, 1990; Petrazzini, 1997). Selon Robin Mansell (1993), la compétition fut adoptée comme un moyen d'organisation des approvisionnements de télécommunications jugé supérieur par rapport aux monopoles publics et privés du passé (cf. p. 3). La compétition dans le marché est, par exemple, considérée plus importante que la question de la propriété des entreprises d'État de télécommunications. Cela veut dire que le facteur le plus important n'est pas l'identité du propriétaire de l'entreprise -- le gouvernement ou l'investisseur privé --, mais bien plutôt l'existence d'une compétition dans le secteur.

Même l'argument selon lequel la participation de l'État est indispensable pour l'achèvement du service universel est contesté. À ce propos Petrazzini affirme que :

*« contrary to what was expected, competitive markets can go further than monopoly arrangements in the achievement of network penetration (1997 : 355) ».*

Selon l'auteur, en plus d'augmenter l'accès aux services de télécommunications, la compétition a prouvé qu'elle est un bon outil pour faire diminuer le prix des services (Petrazzini, 1997). Plus que cela, d'après Straubhaar et al. (1995) la compétition dans le marché est souvent conçue en remplacement de la réglementation (cf. p. 240). Melody (1991) ne semble cependant pas être totalement d'accord avec cette position. S'il est d'accord avec l'argument selon lequel la compétition est potentiellement un outil politique qui, sous certaines conditions, peut faciliter l'accomplissement des objectifs d'efficacité économique et de service public universel, il pense en même temps qu'il

devient graduellement apparent que la compétition ne peut se substituer à une politique public ou à la réglementation (cf. p. 38). Nous allons traiter de ce sujet par la suite.

**La déréglementation ou la réglementation : le nouveau rôle de l'État** - De manière générale, la vente des entreprises d'État au capital privé et l'ouverture des segments du marché à la compétition ont changé radicalement le secteur de télécommunications. Initialement, la restructuration du secteur peut être vu comme un exemple de la pratique de déréglementation, c'est-à-dire, un mouvement vers la fin de l'intervention du gouvernement dans la détermination et le fonctionnement des industries de télécommunications. Cependant, dans ce nouveau contexte, où les télécommunications sont considérées de plus en plus comme une marchandise et non plus comme une obligation publique, ce que le gouvernement est vraiment en train de faire est changer son rôle de propriétaire, pour celui de régulateur. C'est vrai qu'il y a une mouvement de déréglementation quand le gouvernement transfère l'opération des entreprises de télécommunications du secteur public au secteur privé. Cependant, une forme de réglementation est essentielle pour le succès de n'importe quel processus de privatisation (Petrazzini,1997; Straubhaar et al.,1995; Townsend, 1994). Ces auteurs pensent aussi que la création d'une institution régulatrice<sup>29</sup> devrait quand même précéder la vente des entreprises. En plus, selon Straubhaar (1995 : 23) :

*« for systems still trying to achieve universal service, regulation seems to be required to ensure that a private or partially private operator reinvests not only in profitable business and long-distance services but also in extending residential and rural service ».*

Cette préoccupation est également celle de Melody (1990), qui avance que le défi le plus grand des politiques publiques est de trouver des méthodes pour assurer que le développement dans le secteur de l'information et de la communication n'aggraveront pas la division de classe dans la société, et que les bénéfices seront redistribués à travers tous les classes de la population (cf. p. 18). Encore à ce sujet, Mody & Tsui (1995) affirment que le défi n'est pas la question d'avoir plus ou moins de réglementation de

---

<sup>29</sup> Cette institution régulatrice devrait fonctionner comme le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications

l'État, mais de choisir les bonnes politiques et la bonne réglementation qui permettront le développement économique et l'équité sociale (cf. p. 196). Et ces auteurs d'ajouter que le facteur qui déterminera si cette vague d'investissements privés dans le secteur de télécommunications améliorera la qualité, la quantité et l'accessibilité des services de télécommunications, dépendra des intérêts de classe du gouvernement en tant que régulateur (cf. p. 195). Il y a donc un consensus selon lequel la participation des investisseurs privés dans le secteur de télécommunications ne pourra se faire au bénéfice de toute la population (et non pas seulement de la parcelle la plus aisée) qu'avec une réglementation forte.

Pour que cet objectif soit atteint, il est fondamental, selon (Melody, 1995 : 251), que les PVDs développent des politiques dans trois domaines :

*« for effective and efficient integration of the national network (...); for ensuring that universal service extension is high priority, (...); and for stimulating the most appropriate type and degree of competition in the industry for each particular country ».*

La création d'une agence régulatrice est donc considérée comme un pas fondamental pour permettre l'expansion de l'infrastructure de base des télécommunications (Straubhaar, 1995, Petrazzini, 1997). Les tâches principales de l'agence régulatrice peuvent être résumées par les points suivants : éviter les profits des monopoles<sup>30</sup>; assurer l'offre d'un service satisfaisant; et éviter la discrimination entre les usagers (Waterschoot, 1994, cf. p. 513). L'agence doit aussi assurer l'interconnexion du réseau de télécommunications pour que les nouveaux compétiteurs puissent participer au marché. Elle doit enfin présenter les règles pour le capital privé, le *price cap*<sup>31</sup> et la qualité du service, entre autres. Selon Petrazzini (1997), dans les pays développés les marchés libéralisés ont fait de la pression sur les régulateurs afin qu'ils concentrent leurs efforts sur la stimulation,

---

canadiennes (CRTC) au Canada.

<sup>30</sup> Selon Waterschoot (1994 : 513) « it is generally considered that the monopoly operator has to fulfill a task of providing a service of general economic interest. In the case of a telecommunications monopoly this obligation is to provide adequate telecommunications services to all citizens over the whole national territory ».

<sup>31</sup> Le *price cap* représente la valeur maximum stipulée par le gouvernement et/ou l'agence régulatrice que les compagnies de téléphonie peuvent charger pour les services de télécommunication qu'elles offrent. Elles peuvent donc offrir le service à une valeur plus basse, mais jamais plus haute que la valeur stipulée.

la réglementation de la compétition, l'amélioration significative de la qualité et la sophistication des services. Cependant, dans les PVDs, les agences régulatrices sont toujours fortement engagées à poursuivre des objectifs socio-économiques plus généraux, comme l'expansion des services de base et la construction d'une infrastructure nationale de télécommunications (cf. p. 357).

De cette manière l'agence régulatrice doit être une entité autonome, indépendante du gouvernement et des investisseurs privés, avec des ressources financières propres, et un personnel hautement qualifié. Selon Petrazinni (1997) le processus de construction des capacités régulatrices dans les PVDs s'avère être une des tâches les plus difficiles et insaisissables du processus de restructuration (cf. p. 365). Il est aussi essentiel de s'assurer que les membres de l'agence ne soient pas corrompus par d'autres intérêts (Straubhaar, 1995).

Finalement, le tâche la plus importante de la réglementation dans le contexte émergent de la privatisation des entreprises de télécommunications est d'assurer que les ressources de télécommunications seront distribuées de manière juste et adéquate dans la société. Comme nous rappelle Townsend (1994 : 509) :

*« a private telephone company, naturally seeking profits and efficiency according to the laws of the marketplace, can help maximize the potential resources available within the sector, but it cannot be expected to strike the balance between growth and allocation, in effect, between market efficiency and distributional justice ».*

#### **2.4. L'expérience latino-américaine**

Dans aucun endroit au monde, le processus de restructuration du secteur des télécommunications a été aussi vigoureux qu'en Amérique Latine (Molano, 1997; Wellenius, 1994). Les gouvernements latino-américains sont en train de modifier le modèle traditionnel de l'entreprise d'État de télécommunications, très efficient pendant

les années 60 et 70 (Mody & Tsui, 1995), mais qui a rencontré d'immenses problèmes depuis le début des années 80.

Les expériences sont différentes de pays à pays, et ne dépendent pas seulement des facteurs socio-économiques, mais aussi de l'expérience historique ainsi que de la situation politique au moment de la réforme (Straubhaar et al., 1995). Même si ces processus de restructuration englobent différents outils, les gouvernements latino-américains ont choisi de manière générale la libéralisation de quelques segments de leur marché, suivi de la privatisation des entreprises d'État. Le Chili a été le premier pays latino-américain à accomplir de grandes réformes dans son secteur de télécommunications, et le premier à conclure la privatisation de son entreprise d'État, en 1985. Par la suite, en 1987 c'est le tour de la Jamaïque, suivi de l'Argentine, du Mexique et du Venezuela en 1991<sup>32</sup>. Le Brésil vient de vendre la Telebrás, en juillet 1998. Selon Pisciotta (1997), la privatisation s'est faite en plusieurs étapes à l'Équateur, au Pérou, à El Salvador, en Honduras, au Nicaragua et au Panama. Le Guatemala et la Colombie - qui avait déjà rejeté un projet de privatisation en 1991 - ont commencé lentement leur processus. Dans d'autres pays, le monopole d'État de télécommunications semble tenir. Au Costa Rica, par exemple, la privatisation a été refusée, et la compétition a été considérée inconstitutionnelle. En Uruguay, un référendum public a empêché la transaction en 1992. Dans la même année, le Paraguay a également rejeté le projet de privatisation.

Pour vendre ses entreprises, les gouvernements ont besoin d'attirer l'intérêt du capital étranger. Le marché des télécommunications est très attractif (Petrazzini, 1995), mais les économies des PVDs, qui ne sont pas très stables, peuvent représenter des gros risques pour des investisseurs. A ce propos Petrazzini affirme (1995 : 194) que :

*« since LDCs [less developed countries] often pose risky investment environments, governments must improve the profile of the sector to attract and get the commitment of private capitalists ».*

---

<sup>32</sup> Il est important de noter que plusieurs ouvrages consultés proposent différentes dates pour la privatisation des entreprises de télécommunication en Amérique Latine.

Ceci semble d'autant plus nécessaire qu'aucun secteur de télécommunications des PVDs ne semble posséder le capital domestique et le savoir-faire suffisants pour pouvoir se permettre d'exclure l'investissement direct des entreprises de télécommunications américaines et européennes (Mody & Tsui, 1995, cf. p. 195).

Nous allons maintenant aborder succinctement l'expérience de privatisation et de restructuration du secteur des télécommunications qu'ont vécu les gouvernements du Mexique, de l'Argentine et Chili. Comme nous voulons étudier les politiques de télécommunications vers l'accès universel au Brésil, nous avons choisi ces pays parce qu'ils sont, tout d'abord, latino-américains, et qu'ils ont, de cette manière, des caractéristiques communes avec le Brésil. De plus, ils ont déjà achevé leur processus de privatisation -- avec différents résultats -- et représentent donc des bons exemples qui devront ou non être suivis par le Brésil.

#### **2.4.1. Le Chili**

Le processus de restructuration des télécommunications au Chili a commencé au milieu des années 70, et le pays possède aujourd'hui un des marchés le plus déréglementés du monde (Molano, 1997; Petrazzini, 1995). Entre 1986 et 1988 le gouvernement chilien a privatisé les deux grandes entreprises d'État de télécommunications : la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC), responsable du service local, créée en 1930 par l'International Telegraph and Telephone Corporation (ITT) à travers la fusion de plusieurs compagnies privées de téléphonie et vendue au gouvernement en 1971; et l'Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. (Entel), créée en 1964 et responsable des communications longue distance et internationales. Le processus -- mené de manière austère par le gouvernement du général Pinochet -- a été parachevé en 1991. Le gouvernement ne possédait alors plus aucune action ou contrôle d'aucune entreprise de télécommunications. Dans le processus de privatisation, Telefónica de España est

devenu l'investisseur le plus important des télécommunications chiliennes, avec 43,6 % de la CTC et 20 % de l'Entel (Straubhaar et al., 1995).

La libéralisation et la privatisation au Chili ont ouvert le marché de télécommunications de manière considérable. Aujourd'hui, nous y trouvons plusieurs compagnies de téléphone local, interurbain, international et cellulaire, même si CTC et Entel sont toujours des entreprises dominantes. Cependant, les autorités antitrust ont permis d'établir une compétition entre toutes les entreprises, de telle manière que la CTC et l'Entel puissent, par exemple, pénétrer leurs marchés respectifs (local vs interurbain et international). De cette manière, les tarifs téléphoniques ont considérablement diminué, en même temps que la disponibilité, la qualité et la diversité des services sont toujours considérées comme parmi les meilleures de l'Amérique du Sud (Pisciotta, 1997, cf. p. 341). En plus, il n'existe pas, au Chili, de limites pour la participation étrangère dans le capital des entreprises. Plusieurs compagnies internationales opèrent ainsi dans le marché, comme la BellSouth, SBC et Bell Atlantic. En raison justement de ces investissements étrangers, le secteur des télécommunications est un des plus développés en Amérique Latine. Le réseau opéré par CTC est 100% numérique et la densité téléphonique en 1994 était de 11 lignes pour 100 habitants (Hudson, 1997b), chiffre encore très bas si on le compare aux 55 lignes téléphoniques pour 100 habitants dans les PVDs déjà mentionnés.

Bien que le processus de réforme au Chili soit considéré de manière générale comme un véritable succès, il présente encore certaines faiblesses. Il est vrai que le secteur des télécommunications est actuellement beaucoup plus actif qu'il ne l'était à l'époque du monopole d'État (Melo, 1994, cf. p. 156). Mais si, d'un côté, nous avons assisté à une augmentation du volume et de la variété des services, nous voyons, de l'autre, que le service universel est loin d'être achevé. Selon José Ricardo Melo (1994 : 157) :

*« one special point still not resolved is the difficulty faced by the government in promoting telecommunications projects of social interest, such as rural services, when the projects are not sufficiently profitable to attract the interest of the private operator ».*

Il semble que le gouvernement chilien n'ait même pas d'objectifs clairs au sujet de l'universalisation du service, étant donné que les entreprises de télécommunications n'ont jamais été enjointes à offrir des services de base de télécommunications aux populations les plus démunies. Le gouvernement a ainsi donné quelques subsides sporadiques, et toujours de manière discontinue et désorganisée (Melo, 1994). De plus, l'agence régulatrice, la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel), créée en 1977 par le Ministère des Transports et des Télécommunications, est toujours très faible et possède une capacité limitée de contrôle des entreprises et des services. À ce sujet Melo (1994) affirme que, outre l'absence d'institution capable de formuler des politiques, on peut déplorer que l'agence régulatrice possède des ressources humaines et financières très limitées pour exercer ses fonctions (Melo, 1994, cf. p. 157). Par ailleurs, les basses rémunérations n'attirent pas les professionnels qualifiés, qui préfèrent les bénéfices du secteur privé. Enfin, Subtel faisant partie d'un ministère fortement dominé par le secteur du transport, les problèmes qu'elle rencontre ne reçoivent pas l'attention nécessaire des échelons le plus élevés du gouvernement (Wellenius, 1994, cf. p. 116).

#### **2.4.2. Le Mexique**

Jusqu'en 1989, au Mexique, les services de téléphonie locale, de longue distance et internationale étaient offerts par l'entreprise Teléfonos de Mexico (Telmex)<sup>33</sup>. La Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT), à travers la Subsecretaría de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico était l'agence régulatrice du gouvernement. La STC possédait et opérait aussi un réseau national de micro-ondes, le système domestique de satellites, et d'autres équipements. À cette époque, comme dans plusieurs autres PVDs, le monopole des télécommunications -- qui a été très important pour financer l'expansion du réseau pendant les années 70 -- montrait des signes de basse performance et se caractérisait par un manque de qualité et de graves déficiences quant

---

<sup>33</sup> Le gouvernement mexicain possédait 51 % de la Telmex, une entreprise créée à travers la fusion de deux entreprises étrangères -- L'ITT et l'Ericsson -- qui ont fait office de pionniers pour l'offre des services de télécommunications au Mexique. Les autres actions appartenaient aux citoyens et institutions mexicains, ainsi qu'à des étrangers. De cette

aux réponses apportées aux demandes de la population. En plus, l'administration journalière des opérations de l'entreprise était souvent guidée par des objectifs politiques au détriment d'objectifs sociaux ou de rentabilité (Casasús, 1999, cf. p. 177) Cependant, nous ne pouvons pas affirmer que Telmex n'était pas lucrative ou mal administrée puisqu'en fait, elle comptait parmi les entreprises d'État mexicaines les mieux administrées (Ramamurti, 1996, cf. p. 73).

Après une période de crise économique, le président Salinas de Gortari, élu en 1989, a décidé de moderniser l'économie mexicaine et a commencé un grand programme de privatisation. Le développement des télécommunications était considéré central dans ce processus (Hudson, 1997b; Straubhaar et al., 1995). Les objectifs de la privatisation étaient de maintenir la souveraineté du gouvernement dans le secteur, de garantir les droits des travailleurs, de leur donner l'opportunité d'acheter des actions de l'entreprise, d'améliorer la qualité de service aux niveaux internationaux, de maintenir le contrôle actionnaire mexicain de la compagnie, de garantir l'augmentation du réseau, et de fortifier le secteur de recherche et développement (Casasús, 1994). De cette manière, Telmex a été privatisé en 1990 et son contrôle a été transféré à un consortium formé par le Grupo Carso du Mexique, Southwestern Bell International et France Télécom.

Pour faire l'acquisition de Telmex, considérée comme une affaire très lucrative, le gouvernement a accordé à l'entreprise un monopole de six ans pour l'approvisionnement des services de téléphonie de base, domestiques et internationaux, ainsi que pour le service cellulaire, ce qui, dans un premier moment, n'a pas augmenté la compétition dans le secteur (Ramamurti, 1996). Cependant, comme c'est l'habitude lorsqu'un gouvernement accorde des monopoles, il a présenté une liste d'obligations aux nouveaux investisseurs, couvrant des objectifs spécifiques d'expansion du réseau, de couverture universelle, d'installation de téléphone publics, et de qualité de service, avec des pénalités financières si ces objectifs n'étaient pas atteints<sup>34</sup>. D'après les termes de la

---

manière, la Telmex n'a jamais appartenu totalement au gouvernement (Ramamurti, 1996).

<sup>34</sup> Pour une analyse de la performance de Telmex par rapport aux objectifs d'expansion du réseau, de qualité et de prix, voir Pérez Chavolla & Samarajiva (1997).

concession, Telmex devrait investir 8 milliard de dollars US jusqu'en 1994 et diminuer la grande différence de disponibilité du service entre les régions urbaine et les régions rurales (Straubhaar et al., 1995, cf. p. 233). Parmi les obligations, Telmex doit installer un million de lignes téléphonique par année, et atteindre une pénétration téléphonique de 30 lignes pour 100 habitants jusqu'à l'année 2000<sup>35</sup>. En plus, toutes les communautés avec au moins 500 habitants devraient avoir été couverte en cinq ans (Mody & Tsui, 1995).

Plusieurs auteurs s'accordent sur le fait de que la privatisation a promu une amélioration du réseau de télécommunications mexicain, mais qu'il reste encore des bons ajustements à faire (Casasús, 1994; Ramamurti, 1996; Pérez Chavolla & Samarajiva, 1997)<sup>36</sup>. Même l'amélioration du réseau est critique. Straubhaar et al. (1995) affirment qu'au Mexique le taux d'expansion du système n'était pas significativement différent de celui d'avant la privatisation (cf. p. 243). En fait, d'après Ramamurti (1996 : 91) :

*« it seems plausible that even as a state-owned enterprise Telmex would have been able to expand the Mexican network at comparable rate provided telephone tariffs had been increased as sharply as they were at the time of privatization ».*

Cependant, d'après l'auteur, la population mexicaine n'aurait pas accepté l'augmentation de tarifs s'il n'y avait pas eu la privatisation parce qu'elle n'aurait pas cru que l'entreprise d'État Telmex aurait utiliser l'argent de cette augmentation pour développer le réseau, moderniser le système ou améliorer la qualité du service. Toutefois, les chiffres montrent qu'au Mexique, la densité téléphonique s'est élevée de 5 lignes pour 100 habitants en 1989 à 9,5 lignes pour 100 habitants en 1995 (Hudson 1997b). Même les auteurs Pérez Chavolla & Samarajiva (1997), qui ont critiqué fortement la performance de Telmex après la privatisation, concèdent que la croissance du réseau après la réforme était substantiellement plus grande.

<sup>35</sup> En 1995 la télédensité au Mexique était de 9,5 lignes pour 100 habitants (Hudson, 1997b).

<sup>36</sup> Pour plus d'informations sur l'expérience mexicaine de privatisation du secteur de télécommunications, voir Wellenius (1994) et Wellenius & Staple (1996).

Si la privatisation a produit de bons résultats par rapport à l'expansion du réseau téléphonique, il n'en est pas de même pour la qualité du service. De plus, les clients attendent des services encore plus efficaces d'une compagnie privatisée qui augmente les prix de ses services. À ce propos Ramamurti écrit qu'en 1992, les consommateurs ont enregistré plus d'un million de réclamations par mois au sujet du mauvais service de Telmex (1996, cf. p. 92). Et surtout la compagnie n'as pas réussi à améliorer le service des opératrices (Ramamurti, 1996). En fait, selon Pérez Chavolla & Samarajiva (1997 : 6) :

*« Where quality improvements depend directly on the allocation of additional resources, in the form of more workers, more training, or higher wages, as in the case of operator response and rapid repairs, we do not see significant improvements »*

La réglementation semble aussi être une faiblesse de la réforme du secteur de télécommunications mexicain. Certes, l'impact de la privatisation sur la qualité de la réglementation a été positive. Par exemple, le gouvernement a été obligé de développer des contrats de concession plus détaillés qui spécifient les obligations de l'acheteur dans le domaine des services ruraux, le niveau de développement du réseau, la quantité de téléphones publics à installer, et le degré de modernisation du système de télécommunications (Ramamurti, 1996). Cependant, même si les Mexicains ont essayé d'avoir une agence régulatrice forte avant la privatisation, elle n'a jamais eu assez de pouvoir. En fait, le progrès vers la transformation de la SCT en une agence régulatrice avec un personnel compétent a été beaucoup plus lente qu'on ne s'y attendait (Wellenius, 1994, cf. p. 122). La nouvelle loi fédérale des télécommunications de 1995 a créé une commission avec autonomie opérationnelle et technique sous l'égide de la SCT. La Commission Fédérale des Télécommunications (Cofetel) à commencé ses opérations en août 1996, deux jours après l'ouverture du marché de télécommunications à longue distance à la compétition, afin de promouvoir et réglementer le développement des télécommunications au Mexique (Pérez Chavolla & Samarajiva, 1997). Finalement, selon Ramamurti (1996 : 98) :

*« (...) although privatization did not produce a spectacular improvement in quality of service in all areas, it certainly brought the question of quality into focus and led to the establishment of a system to monitor and enforce quality standards, neither of which is likely to have happened in the absence of privatization ».*

### **2.4.3. L'Argentine**

Entre 1990 et 1991 le gouvernement argentin a privatisé son monopole d'État de télécommunications<sup>37</sup>, l'Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel). L'Entel a tout d'abord été divisée en deux entreprises régionales - Telefónica de Argentine au sud et Telecom Argentina au nord, avec la ville de Buenos Aires divisée entre elles. Par la suite, 60 % des actions des compagnies résultantes ont été vendues à des entreprises étrangères, qui ont reçu un monopole pour l'approvisionnement des services de base jusqu'à 1997, avec une extension jusqu'à l'année 2000. La Telefónica de Argentina a été vendue à Telefónica de España et la Telecom Argentina a été acquis par France Telecom et la compagnie italienne STET. Les 40 % qui restait ont été divisé entre les employés et les coopératives locales (15 %), et 25 % ont été vendu à la Bourse. La Teleintar, la seule entreprise à offrir des services de télécommunications internationaux, appartient également à la Telefónica de España (50%) et à la Telecom Argentina (50%). Le système de télécommunications argentin compte encore plusieurs petites entreprises qui offrent des services de communication par satellite et cellulaire, et de transmission de données - les seuls segments du marché qui sont ouverts à la compétition.

La privatisation de l'Entel a été motivée moins par l'inefficacité de l'entreprise que par la nécessité du gouvernement du président Carlos Menen de capter l'investissement étranger pour pousser l'économie du pays, qui était alors stagnante (Petrazzini, 1995). A ce niveau, la privatisation d'Entel a été une réussite puisqu'elle fut la plus importante en

---

<sup>37</sup> Comme dans la plupart des PVDs, les télécommunications en Argentine était approvisionnées initialement par des filiales des entreprises étrangères. Par la suite, depuis 1946, le gouvernement du Général Juan D. Perón a commencé à acheter les actions des entreprises de télécommunications, soit l'Union Telefónica (UT), fondée en 1882, et l'ITT, installée au pays au milieu des années 20. ainsi que d'autres compagnies mineures qui opéraient dans l'intérieur du pays. La nouvelle entreprise d'État, initialement intitulée Teléfonos del Estado, a changé son nom en 1956 pour Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel), qui au début des années 70 contrôlait 92 % du marché argentin

terme de transfert d'actions en Amérique Latine. Ainsi, l'Argentine a été capable de s'acquitter de 5 milliards de dollars US en dettes étrangères (Hudson, 1997b, cf. p. 332). L'Entel était alors mal administrée, la qualité du service n'était pas satisfaisante et l'entreprise n'arrivait pas à atteindre la demande, comme dans la majorité des PVDs. Pendant l'année qui a précédé sa privatisation, Entel a eu, par ailleurs, une énorme chute de performance. Selon Petrazzini (1996), il existe quelques soupçons quant au fait que la détérioration de la performance de l'entreprise serait la conséquence d'une décision consciente du gouvernement afin de prouver au public que la Entel devait être privatisée (cf. p. 116). Ainsi, les mauvaises résultats de l'entreprise ont désavantagé sa vente. Comme l'auteur explique :

*« first it reduced the interest of potential buyers in Entel and lowered the price received for the company. Second, it led the government to set 'easy' targets for the new owners in the postprivatization period (Petrazzini, 1996 : 116) ».*

En fait, les obligations requises aux nouveaux investisseurs sont beaucoup plus légères que celles établies par le gouvernement mexicain. Par exemple, pendant que le Mexique stipulait une expansion du réseau d'au moins 12 % à l'année, l'Argentine a requis une taxe d'expansion de 6,5 % -- qui a été ramenée à 2,8 % dans la période de 1995 et 1996. En plus, l'Argentine n'a fixé aucun objectif explicite de service universel (Petrazzini, 1997).

La stratégie de diviser l'Entel en deux entreprises régionales a été un essai pour attirer l'intérêt du capital étranger et pour créer un type de 'compétition par comparaison'<sup>38</sup> (Petrazzini, 1996). Cependant les résultats n'ont pas été favorables : les pratiques de facturation étaient différentes et les cartes d'appel d'une entreprise ne fonctionnaient pas pour les téléphones publics de l'autre entreprise (Hudson, 1997b, cf. p. 333) C'est ainsi qu'à Buenos Aires, on doit porter deux types de cartes d'appel différentes dans sa poche.

---

de télécommunications (Petrazzini, 1996).

<sup>38</sup> Le gouvernement croyait aussi que l'existence de deux entreprises allait encourager la compétition après la fin d'une période de monopole.

De cette manière, l'expérience de la privatisation<sup>39</sup> en Argentine s'est caractérisée par le transfert du monopole du secteur public au secteur privé (Molano, 1997; Petrazzini, 1996; Straubhaar, 1995).

Les résultats du processus de restructuration des télécommunications en Argentine semblent donc plus négatifs que positifs. Petrazzini (1996) affirme même que l'expérience argentine nous offre des leçons non seulement quant au mode de privatisation qu'il faudrait choisir, mais aussi quant à la question de savoir s'il faudrait même une privatisation (cf. p. 138). Il est vrai que l'expansion du réseau téléphonique s'est accélérée au début, mais après quelques années elle a diminué (Straubhaar et al., 1995). En plus, le désir d'assurer l'expansion continue des services de base, particulièrement dans les régions résidentielles les moins profitables, n'a pas été parachevé (Straubhaar, 1995, cf. p. 28). L'augmentation des tarifs avant et après la privatisation, sans une amélioration égale de la qualité du service, a été une des critiques les plus fortes soulevées par la population. L'absence d'une réglementation forte avant et après le processus de privatisation a contribué à un développement du secteur complètement déséquilibré. La direction de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT), l'agence régulatrice établie en 1990, n'a pas réussi à contrôler le secteur, et a été changée à chaque fois qu'elle a fait face à une impasse. Finalement, selon Straubhaar (1995 : 22) :

*« in fact, Argentina is (...) taken as an example of a process that was overly rushed by preoccupations with foreign debt, resulting in an inadequate regulatory structure and disappointing results from the privatization contract ».*

---

<sup>39</sup> Pour avoir plus d'informations sur la privatisation des télécommunications en Argentine, voir Mairal (1994) et

#### 2.4.4. Les enseignements de l'expérience latino-américaine

Les leçons de l'expérience de privatisation du secteur de télécommunications au Chili, au Mexique et en Argentine sont nombreuses. Elles concernent les aspects politiques les plus favorables pour l'achèvement de la réforme, les étapes qu'il semble préférable de suivre pour une privatisation bien réussie et l'importance de la création d'une agence régulatrice autonome avant le début des réformes. Cependant, nous traiterons, dans cette dernière partie, des différentes recommandations que nous avons relevées par rapport à l'achèvement du service universel.

De manière générale, les réformes récentes ont montré que la privatisation du secteur de télécommunications n'est pas nécessairement la mesure la plus importante pour améliorer la pénétration du réseau téléphonique, et de cette manière offrir des services de télécommunications à une quantité plus grande de la population. Au contraire, selon Petrazzini (1995), avec la privatisation, les autorités gouvernementales ont perdu un outil important pour développer des politiques sociales. De plus, la pénétration téléphonique s'est améliorée surtout parce que les nouvelles entreprises de télécommunications cherchent la maximisation du profit (cf. p. 196) Comme exemple, au Mexique,

*« even after what many consider a model privatization, center-left groups are now raising questions about whether a visibly profitable telecommunications company (Telmex) should have been kept in public hands rather than permitting private profit, particularly when that profit is repatriated abroad (Straubhaar, 1995 : 5) ».*

Selon Petrazzini (1997), c'est la compétition qui est l'outil le plus important pour développer l'accès universel et faire baisser les prix, même si elle ne garantit pas une amélioration de la qualité du service. Cependant Straubhaar et al. (1995) écrivent que l'expérience montre que faire confiance aux forces du marché n'amènera pas une offre plus rapide des services pour les régions rurales et les moins rentables (cf. p. 244). Ainsi, la réglementation par le secteur public se montre toujours très importante pour que les

régions les plus éloignées du pays et les segments les plus désavantagés de la population soient atteints. En plus, la clarté dans les obligations et règles stipulées par le gouvernement est fondamentale pour que ne se répète pas ce qui est arrivé au Chili, par exemple, où les entreprises privées ont arrêté d'investir dans l'expansion des régions rurales au moment où les objectifs initiaux du contrat étaient parachevés (Straubhaar et al., 1995, cf. p. 242).

## **2.5. La restructuration et le service universel**

Comme nous l'avons vu, le chemin pour obtenir le service universel des services de télécommunications a été, depuis le début, au moins dans les PVDs, une responsabilité du gouvernement. En fait, dans les années 60, les gouvernements des PVDs ont justement nationalisé les opérations des entreprises de télécommunications pour développer le service de téléphonie dans les régions les plus éloignées. D'après Straubhaar (1995), le gouvernement s'est rendu compte que les entreprises de télécommunications privées négligeaient des points importants comme la nécessité de poursuivre le service universel et l'extension des services résidentielles et ruraux (cf. p. 6). D'après Hills (1990), jusqu'à nos jours, les spécialistes affirmaient que, dans les PVDs, l'État était le meilleur positionné pour approvisionner les ressources financières et opérationnelles pour poursuivre le service universel.

Cependant, les gouvernements des PVDs sont justement en train de vendre leurs entreprises de télécommunications aux entreprises privées. La question qui se pose alors et de savoir comment est-ce que le service universel sera garanti dans ce nouveau contexte. D'un côté, nous avons des arguments qui affirment que l'entreprise d'État n'est pas capable d'investir dans les télécommunications :

*« the objective of a universal public telecommunication service in the real world is not likely to be achieved through PTT public service monopolies. Their past failures are a major cause of today's global disparities in telecommunication development ( Melody, 1991 : 38) ».*

De l'autre côté, nous avons des arguments qui affirment que l'objectif principal de la privatisation est de diminuer la dette nationale, et que le gouvernement veut seulement avoir le meilleur prix de vente pour son entreprise (Straubhaar, 1995). Dans ce cas, que va-t-il arriver à l'approvisionnement du service universel, étant donné que, au moins théoriquement, l'amélioration de l'offre et de la qualité des services de télécommunications est le but de toute la restructuration des télécommunications? À ce propos Pisciotta (1997) affirme que les deux objectifs, l'investissement privé et le service universel, semblent être en conflit, parce certains redoutent que les entreprises privées n'aillent pas investir dans les régions les plus éloignées. Cependant, les différentes technologies apportées par les nouveaux investisseurs, ainsi que les caractéristiques d'une administration privée, devront développer le service dans ces régions plus distantes. De cette manière, le grand défi qui se présente aujourd'hui est d'avoir une réglementation efficace, capable de garantir l'approvisionnement du service universel. Finalement,

*« Government policies that help make service to remote areas an attractive business, including providing direct and targeted support for universal service, in fact may be much more effective in extending service to both urban and rural communities than a national monopoly market structure (Pisciotta, 1997 : 352) ».*

sont les stratégies utilisées pour arriver à ces objectifs, comme la privatisation du ST et la création d'un fonds d'universalisation. Finalement, comme ces stratégies ont besoin de surveillance pour être effectives, notre troisième préoccupation est de savoir comment la surveillance des objectifs d'universalisation sera faite par l'agence régulatrice brésilienne.

Par ailleurs, nous regarderons avec beaucoup d'attention ce micro-contexte, tout en notant que la définition de service universel change avec le développement technologique et économique, que le Brésil est seulement un pays parmi l'ensemble des pays latino-américains et des PVDs, et que dans le contexte mondial, nous vivons un processus plus large de mondialisation et de construction d'une nouvelle société informationnelle.

Etant données les contraintes logistiques et de ressources, l'envergure de cette recherche doit se limiter à la problématique du réseau de téléphonie de base, soit la question visant à savoir comment faire pour universaliser les services de télécommunications, c'est-à-dire, comment garantir l'accès au réseau téléphonique à l'ensemble de la population. De cette manière nous ne traiterons ni du contenu de l'information que est transmis à travers ce réseau, ni des autres services plus avancés qui peuvent être mis à disposition par l'intermédiaire de ce réseau téléphonique, comme par exemple l'Internet. Nous n'aborderons pas non plus d'autres services de télécommunications également essentiels pour la participation réelle de la population à l'activité économique, politique et sociale du Brésil, comme la télévision ou la câblodistribution.

### 3. Problématique

Comme nous l'avons vu précédemment, nous assistons, aujourd'hui dans le monde, à un processus extrêmement inégal de développement des télécommunications. D'un côté, les pays développés commencent à vivre ce que nous appelons la société de l'information, un nouveau contexte extrêmement avancé du point de vue technologique où toutes les activités humaines sont de plus en plus dépendantes des infrastructures électroniques de l'information. Face à cette nouvelle réalité, les PVDs n'ont, de leur côté, pas encore réussi à développer une infrastructure de télécommunications capable d'offrir des services de base, comme l'accès à un téléphone public à l'ensemble de la population. Ainsi, il y a des grandes régions au monde, et des parties considérables de la population qui n'ont aucun moyen d'accès au nouveau système technologique (Castels, 1996, cf. p. 34). En fait, plus de 950 millions de foyers dans le monde, soit 65% du total que compte notre planète ne possèdent pas l'accès aux services de télécommunications (UIT, 1998, cf. p. 13).

Cependant, nous savons que l'accès aux services de base de télécommunications est devenu une condition indispensable pour assurer la participation des individus à la vie sociale, économique, culturelle et politique de leur pays. Cet accès est aussi devenu l'une des conditions indispensables à la participation des pays dans le marché international. En fait, l'infrastructure de télécommunications est en train de devenir un besoin de base qui affecte la compétitivité et l'efficacité de toute l'économie, dans la nouvelle économie globale de l'information (Melody, 1990, cf. p. 25). Plus que cela, dans les régions rurales des PVDs, l'accès au réseau public de télécommunications peut représenter :

*« the ability to use a public telephone to call a doctor in a medical emergency, a timely early warning in the event of natural disasters, or the ability of low-income and illiterate citizens to learn about and participate in democratic politics » (Townsend, 1994 : 507).*

Comme le développement des télécommunications dans les PVDs est un important outil pour le développement social et économique des pays, le service universel -- c'est-à-dire

l'approvisionnement de services de base de téléphonie à des prix raisonnables pour l'ensemble de la population -- semble devenir une nécessité incontournable. De cette manière, pour établir des politiques de télécommunications qui entretiendront le développement socio-économique, les législateurs reconnaissent de plus en plus que l'accès, le partage et la dissémination de l'information contribueront à réaliser les objectifs de développement de leur pays (Hudson, 1997b, cf. p. 80).

Le gouvernement brésilien, ainsi que celui de plusieurs autres PVDs, semble avoir bien compris cette nécessité. Ainsi, depuis le début du mandat du présidente Fernando Henrique Cardoso, en janvier 1995, le secteur de télécommunications au Brésil est au coeur d'un gigantesque processus de restructuration. Le monopole d'État a été éliminé, une nouvelle loi générale a été formulée et une nouvelle agence régulatrice instituée.

Jusqu'à présent, le gouvernement a déjà achevé la privatisation des entreprises de télécommunications du Système Telebrás, ce qui démontre que le projet du gouvernement pour le développement du pays est actuellement en parfaite harmonie avec le discours néo-libéral de mondialisation. Ce discours vise justement l'ouverture du marché à la compétition et la privatisation du monopole public dans les différents secteurs de l'économie. Cependant, nous ne savons pas encore comment ces changements garantiront l'accès universel aux services de télécommunications. Nous évoquons ici les soucis de Mattelart (1995 : 24) à ce propos :

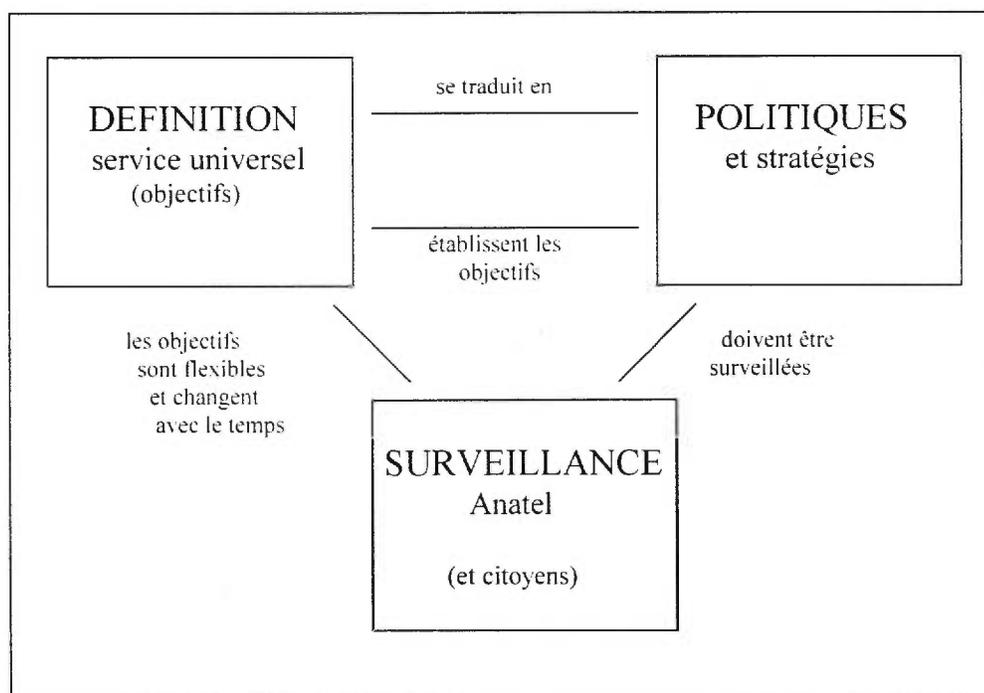
*« (...) la mondialisation des économies et des systèmes de communication est indissociable de la création de nouvelles disparités entre les divers pays ou régions; en d'autres termes, source de nouvelles exclusions ».*

Etant donné que les nouveaux services d'information et de communication globales ne seront utilisés que par les membres de la société qui seront les mieux formés, éduqués, informés et confortables économiquement (Melody, 1990, cf. p. 29), il va falloir trouver une manière de garantir la non-augmentation, voire la diminution des disparités existantes. Comme nous l'avons vu, la réglementation semble être l'outil plus important pour assurer le service universel. Cependant, l'établissement d'une agence régulatrice

efficiente et autonome s'avère être le problème le plus important de la restructuration des télécommunications dans le PVDs jusqu'à nos jours.

Tout en comprenant que l'accès aux services des télécommunications est le premier pas vers l'augmentation de la participation de la population dans le nouveau contexte socio-économique, l'objectif principal de notre mémoire est donc d'étudier les politiques du gouvernement brésilien relatives à l'accès universel afin de positionner le rôle de la téléphonie dans le cadre du développement économique et social du pays.

**Figure 1. Vers l'accès universel au Brésil**



Comme nous le montre la figure 1, nous allons d'abord essayer de saisir la définition du service universel au Brésil et d'identifier les objectifs stipulés par le gouvernement pour garantir l'accès universel. Par la suite, nous verrons comment ses objectifs sont en train de se transformer en politiques concrètes, soit la restructuration du secteur, et quelles

sont les stratégies utilisées pour arriver à ces objectifs, comme la privatisation ST et la création d'un fonds d'universalisation. Finalement, comme ces stratégies ont besoin de surveillance pour être effectives, notre troisième préoccupation est de savoir comment la surveillance des objectifs d'universalisation sera faite par l'agence régulatrice brésilienne.

Par ailleurs, nous regarderons avec beaucoup d'attention ce micro-contexte, tout en notant que la définition de service universel change avec le développement technologique et économique, que le Brésil est seulement un pays parmi l'ensemble des pays latino-américains et des PVDs, et que dans le contexte mondial, nous vivons un processus plus large de mondialisation et de construction d'une nouvelle société informationnelle.

Etant données les contraintes logistiques et de ressources, l'envergure de cette recherche doit se limiter à la problématique du réseau de téléphonie de base, soit la question visant à savoir comment faire pour universaliser les services de télécommunications, c'est-à-dire, comment garantir l'accès au réseau téléphonique à l'ensemble de la population. De cette manière nous ne traiterons ni du contenu de l'information que est transmis à travers ce réseau, ni des autres services plus avancés qui peuvent être mis à disposition par l'intermédiaire de ce réseau téléphonique, comme par exemple l'Internet. Nous n'aborderons pas non plus d'autres services de télécommunications également essentiels pour la participation réelle de la population à l'activité économique, politique et sociale du Brésil, comme la télévision ou la cablodistribution.

#### 4. Méthodologie

Comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, ce mémoire tente d'étudier les politiques du gouvernement brésilien relatives à l'accès universel aux services de téléphonie de base. Nous avons ainsi traité du processus actuel de restructuration du secteur des télécommunications au Brésil, dont l'universalisation des services est un des objectifs principaux. Mené par le gouvernement du président Fernando Henrique Cardoso depuis février 1995, ce processus n'est pas encore terminé. D'importantes étapes ont été accomplies. Cependant, l'objectif d'universalisation, ainsi que celui d'établir la compétition pour l'offre des services de télécommunications ne sont pas encore une réalité.

Etant donné que ce processus est toujours en définition, la tâche n'a pas été facile. Tout d'abord, il est toujours difficile de suivre, et surtout d'analyser, des changements structuraux au moment même où ils se déroulent. Des concepts sont redéfinis, des adaptations sont en cours, et nous ne savons pas encore les conséquences d'un tel processus. Nous pouvons ajouter à ces difficultés le fait que les versions finales des documents indispensables pour notre recherche ont tardé à être disponibles - même si le site du ministère des communications (Minicom) brésilien sur l'internet a été une source d'information très importante<sup>40</sup>. Nous avons ainsi dû travailler avec des « brouillons » pendant longtemps, ce qui n'a pas facilité notre travail.

Le coeur de notre mémoire a donc essentiellement consisté à analyser les politiques et les documents du gouvernement brésilien reliées à l'universalisation de l'accès au réseau téléphonique et à la restructuration du secteur de télécommunications, ainsi qu'à effectuer une dizaine d'interviews en profondeur au Brésil, afin de mieux cerner le cadre de cette restructuration. Les répondants étaient tous des acteurs liés à ce processus.

---

<sup>40</sup>Il est important de noter que la création du site Minicom sur l'internet a grandement facilité l'accès à la documentation officielle du gouvernement brésilien. Avant la création de ce site, l'accès à ce type d'information était souvent très bureaucratique et parfois même impossible pour une simple étudiante de maîtrise comme nous. A ce titre, notons que ce site montre bien comment l'accès aux nouvelles technologies peut être crucial pour l'éducation et la participation du citoyen dans la société. C'est, selon nous, une belle réalisation du gouvernement FHC. Sans les

soient des politiciens, des chercheurs, des membres du Minicom et de l'Anatel, des dirigeants d'entreprises de télécommunications et des dirigeants d'organisations syndicales. Nous les avons choisis en raison de leur engagement dans l'exécution et l'analyse critique de ce processus de restructuration.

Notre travail s'est déroulé ainsi en deux temps. Nous avons initialement fait l'analyse des documents et des politiques, pour ensuite commencer une série d'entrevues semi-dirigées au Brésil.

De manière générale, la question principale à laquelle notre mémoire tentera de répondre est la suivante : comment le gouvernement propose-t-il garantir l'universalisation et la qualité du service de télécommunications dans le contexte de la privatisation des entreprises d'État du secteur ?

Pour mieux répondre à ces questions nous avons aussi réfléchi sur les points suivants:

1. le rôle des télécommunications au Brésil aujourd'hui;
2. l'importance de l'universalisation du service;
3. le processus de restructuration du secteur des télécommunications;
  - a) la Loi Générale des Télécommunications;
  - b) l'Anatel;
  - c) la privatisation du Système Telebrás;
4. la privatisation du secteur des télécommunications dans d'autres pays.

#### **4.1. L'analyse des documents**

Pour l'analyse de documents nous avons réuni les textes disponibles sur le processus de restructuration du secteur des télécommunications qui portent sur la garantie de l'offre

du service des télécommunications pour l'ensemble de la population. Parmi ces documents, les plus généraux sont le « Paste », la nouvelle « Loi Générale des Télécommunications n° 9.472 », le « Règlement de l'Anatel » et le « Sommaire Exécutif » avec les directives générales pour l'ouverture du marché des télécommunications. Nous avons aussi consulté l' « Exposition de Motifs n°231<sup>41</sup> » de 10 décembre 1996, l'explication du projet de la nouvelle loi des télécommunications, un document qui nous a aidé à mieux comprendre cette loi. Le corpus documentaire a été délimité en fonction de la disponibilité des textes. Nous avons ainsi considéré l'ensemble des documents gouvernementaux datés de juillet 1996 jusqu'en juin 1998.

Nous avons également utilisé cette documentation, ainsi que les ouvrages des auteurs brésiliens<sup>42</sup>, et quelques articles de journal et revue<sup>43</sup> pour écrire un bref historique des télécommunications au Brésil et décrire le processus de restructuration mené par le gouvernement Cardoso depuis l'approbation de l'Amendement Constitutionnel n° 08, de 15 août de 1995, lequel a éliminé le monopole d'État du secteur des télécommunications, jusqu'à la privatisation des entreprises du Système Telebrás. Nous avons aussi présenté le cadre socio-économique de la population brésilienne. Caractérisé par ses énormes inégalités, ce cadre nous montre l'environnement problématique dans lequel cette restructuration se déroule.

Par la suite, nous avons dressé un aperçu de la situation politique et socio-économique brésilienne jusqu'en janvier 98, surtout à travers la lecture des articles des journaux et des revues brésiliennes<sup>44</sup> sur l'internet. Nous avons ainsi suivi le processus de restructuration (voir annexe 3) du secteur depuis le mois de janvier 1997 - et nous continuons à suivre les nouvelles même pendant la rédaction de ce mémoire. La lecture de ces journaux nous a permis de suivre les débats lors de chaque étape de la

---

<sup>41</sup> Voir le Exposition des Motifs n°231 à l'adresse électronique : <http://mc.gov.br/Biblioteca/Legislacao/lei%20geral/encaminha.htm>.

<sup>42</sup> Dantas (1996), Oliveira (1992), Siqueira (1993) et Vianna (1993).

<sup>43</sup> Barros (1998), Fiorentino (1996), Rodrigues (1998) et Siqueira (1997a et 1997b).

<sup>44</sup> Les journaux mentionnés sont les quotidiens « Folha de São Paulo » (<http://www.uol.com.br/fsp>) et « O Estado de São Paulo » (<http://www.estado.com.br>) et les revues hebdomadaires « Veja » (<http://www.uol.com.br/veja>) et « Istoé » (<http://www.zaz.com.br/istoe>). Nous avons aussi reçu mensuellement (par la poste...) la « RNT - Revue

restructuration du secteur de télécommunications au Brésil. De cette manière, nous avons eu accès à l'opinion de plusieurs acteurs participant au processus, en plus de la vision officielle défendue par les documents du site du ministère des communications.

**Grille d'entrevue** - Ensuite, inspirée de la lecture des ouvrages qui comprennent notre cadre théorique, et des documents et articles déjà mentionnés, nous avons élaboré notre grille (voir annexe 4), qui porte donc sur le service universel et le rôle des télécommunications pour le développement du pays. Elle vise surtout à mieux connaître l'opinion de nos interviewés sur le programme de restructuration du secteur des télécommunications mené par le gouvernement. Plus spécifiquement, nous avons abordé la nouvelle loi des télécommunications, la création de l'agence régulatrice et la privatisation du Système Telebrás, présentée par le gouvernement comme la seule solution permettant de garantir l'universalisation du service de base de télécommunications. Nous avons aussi essayé de saisir le concept de service universel au Brésil, et de discuter son importance pour l'augmentation de la participation de la population dans la société. De plus, nous avons traité brièvement du processus de restructuration du secteur de télécommunication au Chili et en Argentine, deux pays qui ont des caractéristiques socio-économiques proches du Brésil. Enfin, nous avons touché la question de la participation du Brésil dans l'ère de l'autoroute de l'information.

#### **4.2. Les entrevues**

Comme le processus de restructuration des télécommunications au Brésil est toujours en route depuis février 1995, il était difficile de savoir quel serait le meilleur moment pour réaliser les entrevues semi-dirigées. Nous avons finalement décidé de les faire au moment jugé le plus opportun pour nous, soit de décembre 1997 jusqu'en février 1998. Nous sommes donc arrivées au Brésil avec une liste de 25 personnes pouvant être potentiellement interviewées. Notre objectif était alors de savoir quelle était l'opinion de

restructuration du secteur de télécommunications mené par le gouvernement, surtout en ce qui concerne l'universalisation de l'accès au service téléphonique.

Ainsi, nous avons tout d'abord réalisé à São Paulo un pré-test avec un journaliste spécialisé en télécommunications. Nous l'avons choisi à cause de sa grande connaissance du secteur des télécommunications au Brésil, sur lequel il écrit il y a une trentaine d'années, ainsi que à cause de sa forte participation dans les enjeux actuels.

Après ce premier ajustement, nous avons contacté les différentes personnes que nous avons l'intérêt à parler. Finalement, nous avons réussi à obtenir des entretiens avec douze personnes (nous n'avons finalement utilisé le discours que de dix d'entre elles). Pour avoir un échantillon hétérogène nous avons interviewé un politicien d'opposition<sup>45</sup> et un de la base gouvernementale, les deux spécialement concernés par la question des télécommunications. Nous avons aussi parlé avec deux chercheurs universitaires qui étudient et qui ont déjà publié des articles à ce sujet, ainsi qu'avec un dirigeant syndical de la fédération des travailleurs en télécommunications. Nous avons également obtenu des entretiens avec des représentants de l'industrie nationale et multinationale des télécommunications ainsi qu'avec des membres du ministère des communications et de la nouvelle agence régulatrice (voir l'annexe 5 pour la liste exhaustive d'interviewés). Nous avons donc été à São Paulo, le centre économique, à Brasília, le centre politique, et à Rio de Janeiro, la carte postale du pays.

Après nos entretiens au Brésil, nous sommes donc rentrée à Montréal avec près de 14 heures d'entrevues semi-dirigées enregistrées en portugais. Après le travail de transcription, nous avons décidé de ne pas traduire entièrement toutes les réponses. Il aurait été sans doute intéressant de le faire, mais nous nous serions alors retrouvée avec beaucoup trop d'informations pour une recherche de la taille d'un mémoire de maîtrise.

---

<sup>45</sup> Nous n'avons pas pu conclure l'entretien avec le politicien d'opposition à cause d'une incompatibilité d'horaires. Cependant, étant donné son engagement dans le débat, nous avons décidé de garder son opinion, même s'il n'a pas répondu à la majorité de nos questions.

Enfin, presque un an après la réalisation de nos entrevues, nous avons eu l'opportunité de retourner à São Paulo à deux reprises, dix jours en octobre 98 et deux semaines en janvier 99. Ces deux visites ont été très importantes pour notre analyse et nos conclusions puisque nous avons pu observer les premiers résultats de la restructuration du secteur de télécommunications au Brésil.

## **5. Présentation des données**

Dans cette partie de notre travail, nous allons présenter les premières données portant sur les politiques du gouvernement brésilien relatives à l'accès universel aux services de base de téléphonie jusqu'à la fin de l'année 1997. Nous présenterons aussi les résultats de la série d'entrevues semi-dirigées que nous avons réalisées au Brésil, entre décembre 97 et janvier 98, avec différents groupes d'intérêt reliés à ce sujet. Dans ce chapitre nous essaierons enfin d'identifier les politiques que le gouvernement avait alors adopté pour promouvoir l'universalisation de l'accès aux services de télécommunications. Nos données seront donc présentées en trois temps.

Premièrement, nous ferons un rappel historique traitant du développement du secteur de télécommunications brésilien depuis les années 60 jusqu'à la période qui précéda sa privatisation, le 29 juillet 1998. Deuxièmement, nous présenterons une description du processus de restructuration du secteur mené par le gouvernement du président Fernando Henrique Cardoso dès 1995 jusqu'au mois de décembre 1997, date à laquelle nous sommes partie pour faire nos entrevues. Finalement, nous présenterons les résultats de nos entrevues, c'est-à-dire l'opinion de nos interviewés par rapport à ces mêmes événements.

### **5.1. Le rappel historique sur le secteur brésilien de télécommunications**

Dès le début des années 60 les télécommunications au Brésil ont été contrôlées par le gouvernement fédéral à travers un monopole d'État. La plus grande entreprise de télécommunications de l'Amérique Latine, le Système Telebrás (ST) était, avant sa privatisation<sup>46</sup>, le 29 juillet 1998, la douzième compagnie de téléphone la plus grande au monde. Elle possédait alors plus de 91 pour cent du réseau téléphonique du pays, lequel s'élevait en 1997 à 17 millions de lignes fixes et 4,4 millions de lignes cellulaires, pour

---

<sup>46</sup> Nous n'allons parler de la privatisation du ST que dans le chapitre d'analyse des données, puisque quand

un total de 21,4 millions d'accès téléphoniques. Cela signifiait une densité téléphonique de 11,5 pour 100 habitants, selon les données officiels du Système Telebrás pour l'année de 1997.<sup>47</sup> Pour plus d'information sur le réseau de télécommunications au Brésil voir l'annexe 6. En plus, le ST comptait plus de 92 mille employées, et des revenus de l'ordre de 9 milliards de dollars EU (1996). Aujourd'hui, neuf mois après la vente, certaines estimations annoncent l'existence de 18,7 lignes téléphoniques principales pour chaque centaine habitants<sup>48</sup>.

**Les origines** - Le premier téléphone<sup>49</sup> en fonction au Brésil a été installé en 1876 par l'entreprise Western and Brazilian Telegraph Co. Pendant près d'un siècle, cette compagnie privée contrôla les télécommunications au pays (Dantas, 1996). Au début des années 60, les services de télécommunications étaient exploités de façon décentralisée par environ 1.200 entreprises, la plupart de portée petite ou moyenne (Minicom, 1997a, cf. p. 3). Il n'existait alors aucune coordination entre elles et aucun compromis n'avait été établi afin de mettre en place des directrices communes de développement et d'intégration de systèmes de téléphone. Les services étaient concentrés dans la région centre-est du pays, où se trouvaient 80% des terminaux téléphoniques, exploités par l'entreprise de capital canadien CTB - Companhia Telefônica Brasileira (Vianna, 1993, cf. p. 41). L'État, avec peu de moyens, contrôlait les communications à l'intérieur du pays. Quant à la Western, mentionné ci-dessus, elle faisait la liaison entre Rio, São Paulo, Santos et Belo Horizonte et assurait également les connexions de ces villes avec l'extérieur du pays. En général, le service était loin d'être efficace et ne touchait que les entreprises commerciales et les groupes les plus favorisés de la population, une situation qui n'a pas beaucoup changé jusqu'à nos jours. D'après Dantas (1996: 46) :

---

nous avons été au Brésil pour nos interviewés, en janvier 98, le secteur n'avait pas encore été vendu.

<sup>47</sup> D'après l'information destinée à la presse, n° 04, « Intégrants du Système Telebrás », de 27/05/98, pour l'année de 1997.

<sup>48</sup> Les données ont été divulguées pendant la Fenasoftware à São Paulo, une des plus grandes foires d'informatique au monde. Cependant, ces chiffres ne sont pas officiels et nous savons par ailleurs que les organisateurs d'événements comme celui-ci ont parfois tendance à surestimer les quantités. Voir <http://www.s2.com.br/clientes/fenasoft/1999/fena3.htm>.

<sup>49</sup> Le premier télégraphe a été introduite au Brésil par Guilherme de Capanema, en 1852.

*« Au Brésil, comme dans les autres pays en voie de développement, les télécommunications, subordonnées aux stratégies industrielles et financières des corporations, aux entrepreneurs étrangers et aux plans et objectifs des pays développés, ont été implantées avec un retard relativement important, que nous n'avons jamais pu rattraper (... ) ».*

Ce n'est que le 27 août 1962, l'année où les États Unis approuvait déjà leur législation pour les satellites de communication, que le gouvernement brésilien, avec la loi n° 4.117, approuvait le premier code de télécommunications du pays, le « Código Brasileiro de Telecomunicações ». À cette époque, la densité téléphonique au Brésil était de 1,23 téléphones pour 100 habitants, pendant qu'en Argentine ce numéro s'élevait à 7 pour 100 (Oliveira, 1992, cf. p. 56). Le code a été le premier grand événement marquant de l'histoire des télécommunications au Brésil. Il a créé, entre autres, le Conseil National des Télécommunications (Contel), responsable de l'organisation du secteur à travers l'établissement de règles, de directrices et de spécifications pour le réseau téléphonique. C'est aussi à partir du code de 1962 que s'est créé le Système National des Télécommunications (SNT), entreprise d'État qui avait la responsabilité d'installer et de mettre en opération un système de communication à longue distance, et le Fonds National des Télécommunications (FNT), chargé de financer les investissements de ce nouveau système. Le 26 septembre 1965, le SNT devenait l'Embratel, qui avait l'importante tâche de relier tous les capitales et les grandes villes du pays. A travers le décret-loi<sup>50</sup> n° 200, l'Embratel et le Contel devient responsabilité du Ministère des Communications (Minicom), créé le 25 février 1967.

**La création du Système Telebrás** - C'est pendant le régime militaire, qui a commencé avec le coup d'État de 1964, que le secteur des télécommunications au Brésil a gagné l'attention du gouvernement. Après la création de l'Embratel, qui a développé le réseau de longue distance du pays, le gouvernement a commencé l'expansion et la modernisation du réseau local. Avec la loi n° 5.792, de 11 juillet 1972, il créa la Telebrás, entreprise responsable de la planification et de la coordination des télécommunications au niveau national, subordonnée au Minicom.

---

<sup>50</sup> Le décret-loi est la manière que les militaires utilisaient pour gouverner. Comme il n'y avait plus de

La Telebrás est ainsi une entreprise holding formant un système national constitué d'une entreprise de télécommunications pour chaque état de la nation, portant le nombre à un total de 27, auquel il faut ajouter l'Embratel. Pour constituer ces entreprises d'État, le gouvernement amorça, juste après la création de la Telebrás, un processus d'absorption et d'acquisition de la grande majorité des presque 900<sup>51</sup> entreprises privées qui offraient des services des télécommunications jusqu'à ce jour.

En plus du FNT, le Système Telebrás (ST) a utilisé un important outil pour financer l'expansion des services de téléphonie: le programme d'autofinancement ou « plan d'expansion ». D'après ce programme, qui est entré en vigueur en 1966, et qui a duré jusqu'à la fin de l'année 1997, les personnes voulant obtenir une ligne de téléphone devaient acheter un lot d'action de la Telebrás pour avoir le service. Le programme a connu un grand succès pendant les premiers années de son utilisation, quand le numéro de lignes de téléphone est passé de 1,4 millions à 2,2 millions entre 1972 et 1975, puis à 4,6 millions en 1978 (Dantas, 1996, cf. p. 105). Mais au début des années 80, le programme d'autofinancement avait atteint ses limites et n'était plus suffisant pour répondre à la demande. C'était le début d'une grande crise que le secteur des télécommunications continue de vivre aujourd'hui, et qui a mené à un processus de restructuration et finalement à la privatisation du secteur, dont nous reparlerons plus loin. Même si les chiffres montrent que dans les deux dernières décades, le réseau des télécommunications a eu une croissance incroyable - plus de 400% entre 1976 et 1996 (Minicom, 1997a, cf. p. 5), les résultats n'étaient pas suffisants. Encore aujourd'hui, il existe une longue file d'attente pour une ligne de téléphone dans les grandes villes de tout le pays, estimée entre 18 et 25 millions de personnes (Minicom, 1997a, cf. p. 6).

**Le secteur de télécommunications avant la privatisation** - Avant le processus de restructuration qui a mené à la privatisation du secteur des télécommunications, les services de téléphonie au Brésil étaient donc exploités par les 27 entreprises de téléphonie locale et grande distance qui constituent, avec l'Embratel, le ST. A ce nombre

---

congrès, les lois étaient décrétés.

s'ajoutaient quatre entreprises indépendantes: Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT), contrôlée par le gouvernement de l'état du Rio Grande do Sul et active dans tout l'état; Serviço Telefônico Municipal de Londrina (Sercomtel), l'entreprise municipale de téléphone qui appartient à la ville de Londrina, PR; Centrais Telefônicas de Ribeirão Preto (Ceterp), l'entreprise municipale qui appartient à la ville de Ribeirão Preto, SP; et Companhia de Telefones Brasil Central (CTBC), une entreprise privée (seule exception prévue dans la constitution) avec un siège en Uberlândia, MG, et qui opère dans les états de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso do Sul et São Paulo.

Au début de 1998, la structure Telebrás incluait aussi un Centre de Recherche et Développement (CPqD) situé à Campinas, SP; deux Centres de Qualification de Ressources Humaines situés à Brasília et Recife. Dans le CPqD ont été développées des technologies uniques comme les *switches* TROPICO RA, des équipements de commutation numérique de longue portée exportés un peu partout dans le monde. De plus, le réseau de télécommunications brésilien compte quatre satellites de communication en fonctionnement, les Brasilsats A-2, B-1, B-2 et B-3. Le satellite Brasilsat B-4 a déjà été contracté et devrait être lancé à la fin de l'année 98.

Avec les quatre entreprises indépendantes, le ST offrait alors à la population des services téléphoniques de base, service de téléphone cellulaire, transmission de données, textes et images, des services à forte valeur ajoutée, *paging*, *trunking*, téléphone virtuel, internet, entre autres. Cependant, cette structure n'est pas suffisante pour atteindre la demande en ce qui concerne la qualité et la quantité. Or, nous avons vu que l'offre des services modernes de télécommunications pour l'ensemble de la population est très important pour le développement socio-économique de n'importe quel pays. Elle semble donc fondamentale pour la participation active du Brésil dans ce nouveau contexte.

**Les inégalités** - Malgré sa large structure de télécommunications, le Brésil, à travers son gouvernement, qui détient le monopole du secteur, n'a pas été capable d'offrir des

---

<sup>51</sup> En 1972 il existe 927 entreprises de télécommunications au Brésil. Voir (Minicom, 1997b : 15).

services de base de téléphonie pour la majorité de sa population. Le pays présente, de cette manière, une densité téléphonique de 11,5 pour chaque 100 habitants (chiffre pour l'année 1997, d'après le ST), beaucoup plus faible que dans d'autres pays développés où les chiffres s'élèvent à 50 téléphones pour 100 habitants (Hudson, 1997, cf. p.180). Au Brésil, la densité téléphonique varie beaucoup aussi de région à région, comme nous pouvons voir dans le tableau 1.

**Tableau 1. La densité téléphonique au Brésil**

<i>Variable</i>	<i>Densité Téléphonique en 1996</i>
<b>Région du pays</b>	
Nord	5,5
Nord-est	5,2
Sud	11,1
Sud-est	14
Centre-ouest	13,7
<b>Total Brésil</b>	<b>10,4</b>

Source: Paste édition 1997

Cette faible densité téléphonique, ainsi que la mauvaise distribution d'accès par région est surtout le résultat de la mauvaise distribution de revenu au Brésil, l'une des pires au monde. Avec une organisation sociale où la classe moyenne est presque inexistante, le pays est divisé en deux groupes économiques distincts : les riches et les pauvres. Le premier est constitué par 10% de la population, que détient plus de 46% de la richesse du pays, pendant que le deuxième groupe, soit la majorité de la population survivent avec des revenus très modestes. D'après Fiorentino (1996 : 34), 13 % des 40 millions de familles brésiliennes vivent avec moins de 100 dollars EU par mois, le salaire minimum au pays. En fait, selon les dernières données du Programme des Nations Unies Pour le Développement (Pnud)<sup>52</sup>, le Brésil est le champion mondial de la concentration de revenu: 20% du segment plus riche de la population détient un revenu 32 fois plus grand que les 20% plus pauvres. De cette manière, 98% des téléphones résidentiels se concentrent dans les familles les plus avantagées<sup>53</sup>. Le tableau 2 montre ces disparités, avec des prévisions d'évolution du cadre socio-économique jusqu'à l'année 2003.

<sup>52</sup> Voir l'article du journal « Folha de São Paulo » du 3 juillet 1997 au adresse électronique : <http://www.uol.com.br/fsp/brasil/fc030726.htm>.

<sup>53</sup> Cité par Luiz Carlos Mendonça de Barros en « Uma reforma profunda na economia e na vida » (OESP,

**Tableau 2. Cadre socio-économique de la population brésilienne 1994/2003<sup>54</sup>**

<i>Variable</i>	<i>Unité</i>	<i>1994</i>	<i>1999</i>	<i>2003</i>
<b>Population (IBGE)</b>	<b>millions</b>	<b>154,8</b>	<b>164,7</b>	<b>172,2</b>
Urbaine	millions	116,1	128,5	139,5
Rurale	millions	38,7	36,2	32,7
<b>Familles (IBGE)</b>	<b>millions</b>	<b>40,7</b>	<b>43,7</b>	<b>46,1</b>
Urbaines	millions	31,5	35	38,2
Rurales	millions	9,2	8,7	7,9
<b>Distribution du Revenu mensuel familial - r (IBGE)</b>				
R < R\$ 300	%	50	43	41
R\$ 300 < r < R\$ 1000	%	34	37	36
R\$ 1000 < r < R\$ 3000	%	13	17	19
R\$ 3000 < r	%	3	3	4
<b>PNB (MPO)</b>	<b>EU milliards</b>	<b>530,0</b>	<b>648,6</b>	<b>773,5</b>
<b>PNB per capita</b>	<b>EU/ personne</b>	<b>3.424</b>	<b>3.938</b>	<b>4.492</b>
<b>Densité démographique</b>	<b>hab./km<sup>2</sup></b>	<b>18,11</b>	<b>19,27</b>	<b>20,15</b>

Sources: IBGE - Institut Brésilien de Géographie et Statistique  
MPO - Ministère du Planning et Budget

Un autre facteur qui contribue énormément à la distribution inégale du réseau téléphonique est la mauvaise distribution géographique de la population sur le territoire national, lequel totalise 8.547.403 km<sup>2</sup>. D'après l'IBGE (Institut Brésilien de Géographie et Statistique), presque 80 % des 157 millions de brésiliens<sup>55</sup> habitent dans les grandes villes qui se concentrent sur la côte du pays, surtout dans la région sud-est, comme nous pouvons le noter dans le tableau 3.

**Tableau 3. Population du Brésil par région en 1996**

*Les valeurs sont en millions.*

<i>Région Géographique</i>	<i>Rurale</i>	<i>Urbaine</i>
Nord	4,2	7,1
Nord-est	15,6	29,2
Sud	5,4	18,2
Sud-est	7,2	59,8
Centre-ouest	1,6	8,9
<b>Total</b>	<b>33,9</b>	<b>123,1</b>

Sources: IBGE - Institut Brésilien de Géographie et Statistique

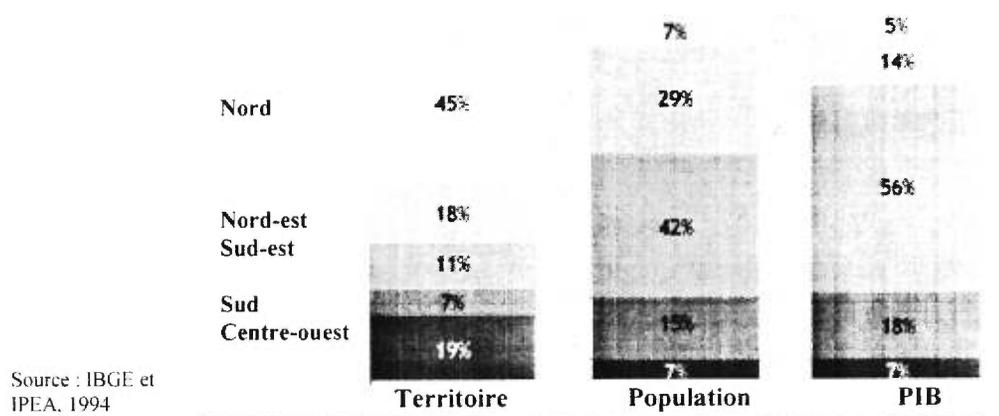
29/07/98).

<sup>54</sup> Tableau du Paste, adapté par moi. (Minicom, 1997b : 30)

<sup>55</sup> Numéro pour l'année de 1996.

Eloignés des grands centres et bénéficiant d'une activité économique faible, les localités rurales, surtout des régions nord et centre-ouest, sont desservies par un système encore plus limité. Les chiffres sont alarmants: seulement 2% des propriétés rurales possèdent une ligne téléphonique<sup>56</sup>. Ainsi, 8.000 localités (villes, villages ou agglomérations), sur un total de 30.000 existantes au Brésil, n'ont aucun accès au réseau téléphonique<sup>57</sup>. La figure 2 montre la grande disparité sociale et économique et les inégalités qui caractérisent le pays.

**Figure 2. Les inégalités régionales**



## 5.2. La restructuration du secteur de télécommunications

C'est seulement au début des années 90 que le secteur de télécommunications a commencé à être considéré comme l'infrastructure clef pour le développement économique et social du pays. Son rôle stratégique a été spécialement relevé dans le programme de gouvernement de celui qui était alors candidat à la présidence en 1994.

<sup>56</sup> Cité par Luiz Carlos Mendonça de Barros en « Uma reforma profunda na economia e na vida » (OESP, 29/07/98).

<sup>57</sup> Selon les données présentés par Renato Navarro Guerreiro en « Análise N°002/98-GCRG », voir adresse électronique : [http://www.anatel.gov.br/biblioteca/Consulta/consulta\\_9\\_98/Voto\\_RNG.htm](http://www.anatel.gov.br/biblioteca/Consulta/consulta_9_98/Voto_RNG.htm).

Fernando Henrique Cardoso. Ainsi, le document qui réunissait les objectifs de la campagne, intitulé « Au travail, Brésil<sup>58</sup> », affirmait que :

*« (...) pour que nous puissions reprendre le processus de développement, nous devons nécessairement vaincre le retard relatif de notre pays [dans le domaine des télécommunications]. Pas seulement avoir une diffusion plus grande d'un service déjà existant, pour une question d'égalité et de justice, mais investir fortement dans les télécommunications, pour construire une structure forte, essentielle pour générer les richesses dont le pays a besoin pour investir dans le domaine social<sup>59</sup> ».*

Le document annonçait alors de grands investissements dans le secteur, ainsi que le compromis d'éliminer le monopole d'État des télécommunications et d'introduire la compétition dans le secteur. Avec le temps, comme nous allons voir, Cardoso a fait de la restructuration du secteur de télécommunications l'enjeu principal de son gouvernement. C'est ainsi que le président a même affirmé dans une entrevue donnée au journaliste Ethevaldo Siqueira (1997a : 6), que « *dans le cadre des aspirations nationales, les télécommunications constituent aujourd'hui le domaine le plus important* ». Finalement, nous pouvons dire qu'à l'époque, le programme de gouvernement de Cardoso donnait beaucoup plus d'attention à une possible ouverture du marché qu'à l'accès universel proprement dit.

### **5.2.1. Les origines de la restructuration**

En fait, la restructuration du secteur des télécommunications fait partie d'un processus qui a commencé au milieu des années 80, comme nous avons vu, quand les idéaux de libéralisation de l'économie commençaient à faire pression sur les pays en voie de développement afin que ceux-ci ouvrent leurs marchés au capital étranger. D'après Vianna (1993 : 249):

<sup>58</sup> Traduction de " Mãos à obra, Brasil ".

<sup>59</sup> Dans le Paste (Minicom, 1997b : 3).

*« Stimulés par la nécessité de libérer des nouvelles forces dans le marché mondial de télécommunications (...), et par la pression des créanciers de la dette externe latino-américaine, et finalement préoccupés par la formation des blocs économiques protectionnistes, tel l'Asie ou l'Europe, le gouvernement nord-américain, la Banque Mondiale et le F.M.I. (Fond Monétaire International) amorcèrent, à partir de 1984, une politique agressive destinée à reprendre ses anciens pôles d'influence économique ».*

Malgré l'effort consenti par les grandes entreprises internationales de télécommunication pour imposer la déréglementation du secteur, le Brésil, qui venait de sortir d'une dictature militaire et qui terminait la rédaction de sa nouvelle Constitution de 1988, décida de protéger le ST, tout en légitimant le monopole d'État des télécommunications. Cependant, le processus avait déjà commencé. Même si le gouvernement de José Sarney, de 1985 à 1990, n'apporta aucune modification au secteur, la question de la privatisation du secteur faisait l'objet de plusieurs débats.

C'est pendant les années de présidence de Fernando Collor, à partir de 1990, que le modèle de déréglementation fut vraiment adopté - en deux ans et demi de pouvoir, le gouvernement réussit ainsi à privatiser 18 entreprises d'État<sup>60</sup>. La vente du ST, qui avec la Petrobrás attirait le plus l'attention du capital international, ne fut pas réalisée probablement en raison du processus d'*impeachment* que subissait alors le président Collor. Le Congrès National, avec le support de la population, mit ainsi fin à son gouvernement le 29 septembre 1992. Néanmoins, le gouvernement Collor avait déjà acheminé au Congrès National le premier brouillon d'un amendement constitutionnel visant l'élimination du monopole d'État pour les services du réseau public des télécommunications. L'annexe 3 nous donne une chronologie du processus de restructuration du secteur de télécommunications dont les origines remontent à la politique néo-libérale du président Collor.

Durant le gouvernement de Itamar Franco, le vice-président de Collor qui lui succéda après sa destitution, d'autres ventes furent également effectuées, avec pourtant moins de vigueur. Cependant, si les hommes à la tête du pays changeaient beaucoup durant cette

---

<sup>60</sup> Cité par Fernando Rodrigues en « Brasil lidera privatizações no mundo » (FSP, 07/04/98).

période, la position du gouvernement, elle, ne semblait pas beaucoup évoluer. Le 12 avril 1994, le Brésil signait à Marrakech, lors d'une réunion de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), l'Accord Général sur le Commerce de Services. Approuvé par le Congrès National le 30 décembre de la même année, à travers le Décret n° 1.355, cet accord établissait un cadre de principes et de règlements pour l'expansion du commerce des services vers la libéralisation progressive du marché. Le chapitre sur les télécommunications fut par la suite beaucoup discuté, et un nouvel accord fut signé en février 1997. Nous en parlerons plus loin. Finalement, c'est dans le cadre du gouvernement Fernando Henrique Cardoso, à partir de janvier 1995, qu'allait se déclencher toute la restructuration et la vente du Système Telebrás.

### **5.2.2. Le programme de restructuration du gouvernement Cardoso**

Nombreux sont les motifs qui ont mené le gouvernement de Cardoso à déclencher un processus de restructuration du secteur des télécommunications. Certes, l'importance stratégique que le secteur revêt pour le développement socio-économique du pays durant ces dernières années constitue l'une des principales raisons de cet engagement. Nous pouvons cependant également mentionner l'incapacité du gouvernement à investir<sup>61</sup> les fonds nécessaires pour atteindre la demande croissante des services de base des télécommunications, ainsi que les limites de la flexibilité d'opération que les entreprises d'État doivent subir. Par exemple, les processus d'autorisation pour l'achat d'équipements ou pour l'engagement d'un service étaient toujours trop longs et bureaucratiques pour répondre aux nécessités du marché. A ce point, nous pouvons aussi ajouter un des arguments le plus forts de ce gouvernement, à savoir l'inertie de ces entreprises d'État, lesquelles étaient toujours protégées par le monopole et par la manque de compétition, ainsi que leur utilisation comme outil pour des enjeux politiques<sup>62</sup>. La

---

<sup>61</sup>D'après Dantas, cette incapacité d'attendre la demande est originaire de la contention des investissements que plusieurs gouvernements ont imposé au secteur, durant les années 80 et 90, à cause des imposition du Fond Monétaire International, ( voir Dantas (1996 : 118)), note de pied de page n° 35).

<sup>62</sup> Pour plus d'informations sur la situation du secteur de télécommunications brésilien au début des années 90, voir Dantas (1996), Siqueira (1993) et Vianna (1993).

direction de l'administration des ces entreprises était en effet toujours distribuée aux différents leaders des partis politiques, suivant la stratégie du gouvernement qui était en vigueur.

Ainsi, le 16 février 1995, soit un peu plus d'un mois après avoir initié son mandat, le gouvernement Cardoso initie son processus de restructuration du secteur de télécommunications tout en envoyant au Congrès National le projet d'amendement constitutionnel n° 03-A/95. La première victoire du gouvernement Cardoso vers la libéralisation du secteur de télécommunications était l'Amendement Constitutionnel n° 08, du 15 août de 1995 qui, tout en changeant l'article 21 de la Constitution Fédérale de 1988, éliminait le monopole d'État du secteur des télécommunications et rendait possible son ouverture au capital privé et à la compétition. L'amendement prévoyait aussi l'élaboration d'une nouvelle loi générale qui allait traiter de l'organisation des services de télécommunications et de la création d'une agence régulatrice.

En septembre 1995, soit un mois après l'approbation de l'Amendement Constitutionnel n° 08, le Minicom divulguait des documents<sup>63</sup> sur la réforme structurelle des télécommunications que Cardoso avait annoncé dans son programme de gouvernement. Ces publications présentaient une nouvelle conception du secteur, ainsi que les lignes générales de son nouveau modèle institutionnel. Pour le gouvernement Cardoso, le secteur des télécommunications représentait donc :

*« l'induction d'une démocratisation de la structure du pouvoir au pays; le vecteur de l'augmentation de la compétitivité de l'économie brésilienne; et le vecteur du développement social du pays, tout en tenant compte des conditions d'une réduction des inégalités entre les régions géographiques ainsi qu'entre les classes de revenu personnel et familial (Minicom, 1997a : 11) ».*

De manière générale, d'après le gouvernement, les principes de la réforme du secteur des télécommunications sont l'introduction de la compétition dans l'exploration des services

---

<sup>63</sup> Ces documents sont le REST-1/95 - Plan de Travail, et REST-2/95 - Prémisses et Considérations générales.

et l'universalisation de l'accès aux services de base. Quant aux objectifs fondamentaux, ils sont les suivants (Minicom, 1997a : 12) :

1. fortifier le rôle régulateur de l'État et éliminer son rôle d'entrepreneur;
2. augmenter et améliorer l'offre de services;
3. dans un milieu compétitif, créer des opportunités attractives d'investissement et de développement technologique et industriel;
4. créer des conditions pour que le développement du secteur soit en harmonie avec les objectifs de développement social du pays;
5. et maximiser la valeur de la vente des entreprises d'état de télécommunications, sans porter préjudice aux objectifs antérieurs.

**Le Paste** - En novembre 1995 le Minicom annonça la mise en place d'un Programme de Récupération et d'Aggrandissement du Système des Télécommunications et du Système Postal<sup>64</sup> (Paste), un plan d'investissements visant à promouvoir l'expansion du réseau de télécommunications et l'augmentation de l'offre d'accès à différents services. À l'époque, le gouvernement prévoyait des investissements - publics et privés - de 75 milliards EU pour la période allant de 1990 à 2003. En avril 1997, le Paste a été révisé et ce chiffre est passé à 91 milliards EU pour le même période.

D'après les études faites par le Paste, qui englobe l'analyse de la pénétration des différents services de télécommunications dans différents segments de marché, il faudrait pouvoir offrir des solutions différentes pour chaque groupe socio-économique de la population brésilienne, surtout en ce qui concerne le groupe représentant les revenus les plus bas. Pour ce groupe, le Paste suggère, par exemple, le téléphone virtuel - qui fonctionne comme une boîte vocale - et le téléphone public en large disponibilité. Nous pouvons voir les objectifs d'offre de service formulés par le Paste sur le tableau suivant :

---

<sup>64</sup> Le document (Minicom, 1997b) présentait des objectifs de investissements et d'expansion pour le réseau téléphonique et aussi pour le système postale. Cependant nous n'allons pas parler du système postale dans ce travail.

**Tableau 4. Les objectifs d'offre de service de télécommunications\****Les valeurs sont en millions.*

<i>Service de télécommunications</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2003</i>
Téléphonie fixe (terminaux installés)	13,3	14,6	16,5	19,5	22,7	26,0	40,0
Téléphonie mobile cellulaire (accès)	0,6	1,4	2,7	6,0	9,1	12,0	23,0
SPM (boîtes vocales)	0,05	0,38	0,84	2,40	4,10	5,70	12,60
Téléphonie publique (téléphones)	0,34	0,37	0,43	0,60	0,71	0,87	1,80
Communication de données (clients)	1,00	1,50	2,50	3,80	5,40	7,35	20,00
T.V. à câble (abonnés)	0,2	0,9	1,8	3,5	5,7	7,0	16,5
Paging (abonnés)	0,2	0,4	0,8	1,2	1,8	2,7	6,5
Trunking (accès)	0,07	0,08	0,10	0,15	0,35	0,53	1,22
Internet (clients)	0,05	0,15	1,00	1,2	---	---	---

Source: PASTE édition 1997

\*Le tableau montre les chiffres de 1994 à 1996, ainsi que les estimations pour le période de 1997 à 2003.

En somme, les objectifs proposés par le Paste devront changer significativement la densité des services de téléphonie offerts à la population brésilienne. Le Paste prévoit aussi la modernisation des systèmes de commutation, la numérisation et l'opticalisation<sup>65</sup> des réseaux téléphoniques, ainsi que l'amplification des services par satellite, entre autres.

**Loi minimale** - Pour amorcer dès que possible l'ouverture du secteur aux investissements privés, le ministère des communications et le président de la république avait envoyé au congrès national le projet de loi spécifique ou loi minimale dès la fin de 1995. L'approbation de la Loi n° 9.295 dès le 19 juillet 1996 représentait ainsi le début du processus de privatisation du ST. Le congrès permettait alors l'autorisation de la *bande B*<sup>66</sup> des services cellulaires ainsi que les investissements privés dans les services à forte valeur ajoutée tel que le *trunking*, *paging*, les réseaux privés de communications de données, et la communication par satellite.

Par la suite, le ministère des communications divisa le marché brésilien en dix régions distinctes pour l'implantation du service cellulaire sur la *bande B*. La mise en place de

<sup>65</sup> C'est-à-dire le changements des fils de cuivre traditionnels par des fibres optiques, une technologie beaucoup plus performante.

<sup>66</sup> Comme dans des autres pays au monde, le service de téléphonie cellulaire a été divisé en deux « bandes » - chaque une représenté une partie du spectre de fréquence destiné à ce service. La « bande A » a été normalement remis aux entreprises d'État, voir Dantas (1996 : 120).

nouvelles licences d'exploitation fut un succès - les investisseurs privés ont ainsi payé plus de 7 milliards EU pour pouvoir opérer le service. Le seul groupe BCP, formé par BellSouth, Banco Safra, OESP et Splice, a ainsi dépensé 2,5 milliards EU pour avoir la licence de la région métropolitaine de São Paulo, un record mondial (Siqueira, 1997b, cf. p. 20). Cependant la région 8, qui réunit les états de l'Amazonas, Roraima, Amapá, Pará et Maranhão, est la seule n'ayant toujours pas reçu d'offre. Ceci est justement un des arguments majeurs du discours opposé à la privatisation: les entreprises privées n'auront pas d'intérêt pour les régions les plus éloignées et les moins lucratives. Nous aborderons ce sujet un peu plus loin.

En même temps, le ministère a aussi encouragé la compétition dans les services par satellite et à forte valeur ajoutée. Le tableau 5 montre les 10 régions qui font l'objet d'une concession pour l'exploitation du service de téléphonie cellulaire sur « la bande B », ainsi que les entreprises qui offrent le service dans chaque région, et le montant qu'elles ont du payer pour chaque licence.

**Tableau 5. Le cadre pour l'exploitation de la « bande B » de téléphonie cellulaire**  
Les montants sont en milliards de R\$

Région	Dimension géographique	Entreprise	Valeur de la licence
1	Région métropolitaine de São Paulo	Groupe BCP ( BellSouth International. OESP. Splice. RBS et Banco Safra)	2.65
2	L'intérieur de l'état de São Paulo	Groupe Tess (Telia. Eriline et Primave)	1.33
3	Les états de Rio de Janeiro et d'Espirito Santo	Groupe Algar Lightel (Algar et Korea Mobile Telecom)	0.6
4	L'état de Minas Gerais	Groupe Vicunha (UGB - União Globo Bradesco. Grupo Vicunha et Telecom Italia - Stet)	0.52
5	Les états de Paraná et Santa Catarina	Groupe Global Telecom (Suzano. Inepar. Motorola. Nisho Iwai et DDI)	0.77
6	L'état du Rio Grande do Sul	Groupe Telet (fonds de retraite Previ. Petros. Aeros. Sistel, Telos, Fachesf et Funcef: Citibank. Opportunity. La Fonte, Banco do Brasil Investimentos et Bell Canada Telesystem)	0.33
7	Les états de Goiás. Tocantins. Mato Grosso, Mato Grosso do Sul. Rondônia. Acre et le District Fédéral	Groupe Americel	0.34
8	Les états du Amazonas. Amapá. Pará. Maranhão et Roraima	Groupe Inepar*	0.06
9	Les états du Sergipe et Bahia	Groupe Vicunha (voir groupe 4)	0.25
10	Les états du Piauí. Ceará. Rio Grande do Norte. Pernambuco. Paraíba et Alagoas	Groupe BSE (BellSouth International. Banco Safra. OESP, Splice)	0.55

Source: <http://ww.mc.gov.br> ( Informes Telebrás n°5)

\* La vente s'était réalisée seulement en novembre 1998.

Tout en assurant sa position vers la libéralisation du marché brésilien des télécommunications, le gouvernement a signé le 5 février 1997 un contrat de coopération avec le BNDES (Banque Nationale de Développement Economique et Social) pour la restructuration et la vente des entreprises d'État de télécommunications. Notons que jusqu'à cette date, le congrès n'avaient pas encore approuvé la future loi générale des télécommunications. Le gouvernement était donc déjà certain que la privatisation allait s'opérer, même avant les changements légaux. Par la suite, le 15 février 1997, à Genève (Suisse), le Brésil signait, avec les 67 autres pays qui font partie de l'OMC, l'Accord Global des Télécommunications, lequel prévoit la libéralisation du marché mondial des télécommunications et l'élimination des monopoles d'État à partir de 1er janvier 1998.

**La loi générale des télécommunications** - Après plusieurs mois de discussion, le 16 juillet 1997, le congrès national approuva la nouvelle Loi Générale des Télécommunications (LGT), n° 9.472. A l'exception de ce qui concerne la radiodiffusion (radio et télévision), la nouvelle loi remplaçait la Loi n° 4.117, du 27 août 1962, qui avait dicté les horizons des télécommunications au Brésil durant 35 ans. La LGT redéfinit le modèle institutionnel du secteur en réorganisant les services de télécommunications, en créant une agence régulatrice et en établissant les lignes générales pour le processus de privatisation des entreprises d'État qui opéraient ses services. Selon son article n° 2 :

*Les pouvoirs publics doivent:*

*I. Garantir à toute la population l'accès aux télécommunications, avec des tarifs et des prix raisonnables, et dans des conditions convenables;<sup>67</sup>*

*II. Stimuler l'expansion de l'utilisation des réseaux et services de télécommunications pour le bénéfice de la population brésilienne;*

*III. Adopter des mesures qui promeuvent la compétition et la diversité des services, améliorent leur offre et rendent possibles des paramètres de qualité compatibles avec les exigences des usagers;*

*IV. Fortifier le rôle régulateur de l'État;*

*V. Créer des opportunités d'investissements et stimuler le développement technologique et industriel, dans une ambiance compétitive;*

*VI. Créer des conditions pour que le développement du secteur soit en harmonie avec les objectifs de développement social du pays.*

---

<sup>67</sup> Souligné pour nous.

En plus de la création d'une agence régulatrice indépendante du gouvernement, un concept qui n'existait pas dans la Constitution brésilienne, la LGT présente quelques points innovateurs par rapport à l'ancienne loi et aux codes existants dans d'autres pays. C'est ainsi que les articles du n° 62 au 68 établissent clairement la distinction entre les services de télécommunications exploités dans le régime public et ceux exploités dans le régime privé des télécommunications. Les services de télécommunications en régime public, soit la téléphonie fixe commutée, seront offerts à travers des concession et des permissions, et auront des obligations d'universalisation et de continuité garanties par l'Union. Les entreprises du ST qui seront privatisées sont les seules qui fourniront le service dans cette modalité. Cependant, elle pourront aussi offrir d'autres services dans le régime privé, comme la transmission de données, la téléphonie cellulaire et les services de valeur ajoutée, sans obligations d'universalisation. Toutes les autres entreprises qui viendront participer du secteur de télécommunications brésilien n'auront aucune obligation d'universalisation, puisqu'elles pourront offrir tous les services de télécommunications dans le régime privé.

**L'agence régulatrice** - L'agence nationale des télécommunications (Anatel) , créée par la LGT, a été réglementée par le décret n° 2.338, du 7 Octobre 1997, avec la fonction inédite de réguler le secteur et de redéfinir le modèle institutionnel des télécommunications brésiliennes. Conçue comme un organisme spécial, elle représente une nouvelle façon d'envisager le rôle de l'État - plutôt régulateur et contrôleur que producteur et opérateur. L'Anatel est indépendante administrativement, autonome financièrement, et elle n'est subordonnée hiérarchiquement à aucun organisme gouvernemental<sup>68</sup>. En plus, ses décisions ne peuvent être contestées que judiciairement et ses dirigeants ont des mandats fixes - ils ne changent pas selon les gouvernements portés au pouvoir.

Pour la première fois dans le système politique brésilien, toutes les normes élaborées par l'agence seront soumises à une consultation publique, et tous les documents et les

---

<sup>68</sup> Néanmoins l'Anatel est attaché au Ministère des Communications.

rapports des réunions relatifs à son action seront disponibles au public. La nouvelle structure compte aussi un conseil consultatif, constitué de 12 représentants provenant de l'Exécutif, du Législatif et de la société en général, lequel devra accompagner et fiscaliser les initiatives de l'Anatel.

Du Ministère des Communications<sup>69</sup>, l'Anatel a hérité les pouvoirs d'octroi, de réglementation et de fiscalisation des services de télécommunication au Brésil. Ses responsabilités seront aussi d'administrer le spectre des fréquences et les orbites des satellites; d'assurer la mise à jour et la surveillance des tarifs et des prix, de vérifier l'accomplissement des contrats de concession; de délibérer sur les éventuels désaccords impliquant des agents économiques ou des usagers; et de contrôler les infractions d'ordre économique.

**La privatisation** - Le processus de privatisation du ST a été initié par la vente des concessions pour l'exploitation de la *bande B* de téléphonie cellulaire, en avril 1997. Quant à la privatisation des entreprises de téléphonie fixe et cellulaire du ST, prévue dans la loi et en discussion au Congrès National, elle était en train d'être préparée pour la vente. Jusqu'en janvier 98, des consultants internationaux ont été contractés pour faire l'évaluation économique et financière des entreprises, ainsi que sa restructuration actionnaire.

En plus, le ministère des télécommunications avait annoncé que le Système Telebrás allait être divisé en trois entreprises de téléphonie fixe, huit entreprises de téléphonie cellulaire, plus l'Embratel, l'entreprise de téléphonie de grande distance et internationale. Ainsi, le réseau brésilien de téléphonie fixe a donc été divisé en trois régions (voir figure 3) où chacune correspond à une entreprise régionale de télécommunications, soit la Telesp, la Tele Nord/Lest (Telemar) et la Tele Centre/Sud.

---

<sup>69</sup> Le Ministère des Communications a beaucoup aminci avec la création de l'Anatel, et dans l'avenir

**Figure 3 : La division du pays en régions d'exploitation**



La Telesp est responsable des télécommunications au niveau de l'État de São Paulo, lequel représente 22% de la population brésilienne et 36% du PNB du pays. La Telesp, qui possède actuellement un réseau de 5,6 millions de lignes téléphoniques fixes, est la plus moderne et la plus structurée des trois entreprises.

La Tele Nord/ Lest (Telemar) offre les services de télécommunications de base à une macro-région qui réunit les états de Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Pará, Amapá, Amazonas et Roraima. Ces seize états couvrent un marché avec de grandes disparités socio-économiques et représente 54% de la population brésilienne pour 39% du PNB. Avec 7.2 millions de lignes fixes, la Tele/Nord-est/Lest dessert la région la plus grande, où se trouvent le réseau téléphonique le plus faible du pays.

La Tele Centre/Sud englobe le District Fédéral (Brasilia) et les états du Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins, Rondônia et Acre. Elle est la plus petite des trois entreprises, avec 3,41 millions de lignes pour une région qui représente 24% de la population et 25% du PNB.

Nous pouvons voir alors que jusqu'en janvier 1998, la compétition est à peine initiée pour le service de téléphonie cellulaire, puisque les entreprises de la *bande B* commencent à s'installer au pays. En plus, les services à forte valeur ajoutée, tels que le *trunking*, le *paging*, les réseaux privés de communications de données, et la communication par satellite, commencent aussi à présenter une faible compétition, dans la mesure où depuis quelque temps ces derniers sont ouverts aux investissements privés.

### 5.2.3. Les démarches vers l'universalisation du service

Le service universel était encore un sujet en discussion lors de notre venue au Brésil, en janvier 98. Dans deux des documents mis à disposition par le ministère des communications, le « Sommaire Exécutif » et l' « Exposition de Motifs n°231 », auxquels nous avons eu accès avant notre départ pour nos entrevues, l'universalisation des services de base de télécommunications était décrite comme un des objectifs principaux de la restructuration du secteur, en plus de la compétition. De son côté, la Loi Générale de Télécommunications (LGT), dont la création sera abordée plus tard, traite des « obligations d'universalisation » des entreprises qui offriront les services de télécommunications dans le régime public<sup>70</sup>.

D'après le paragraphe premier de l'article 79 de la LGT, les « obligations d'universalisation » sont définies telles celles qui ont comme objectif de rendre possible l'accès de n'importe quel personne ou institution d'intérêt public à des services de télécommunications, indépendant de sa localisation et de sa condition socio-économique. L'article 80, explique que ses obligations seront l'objet des objectifs périodiques, selon le Plan Général d'Objectifs d'Universalisation des Services de Télécommunications (PGMU) qui était en train d'être élaboré par l'Agence Nationale de Télécommunications (Anatel). Le PGMU devrait se référer à la disponibilité des installations d'utilisation

---

<sup>70</sup> Les services de télécommunications sont divisés services exploités dans le régime public et services exploités dans le régime privé. Seulement les entreprises qui iront offrir le service dans le régime public (les groupes qui ont acheté les entreprises du Système Telebrás) ont des obligations d'universalisation.

collective ou individuel, à disponibilité du service aux déficients physiques, aux institutions de caractère publique ou social, ainsi que aux régions rurales ou d'urbanisation précaire et distantes.

Dans le « Sommaire Exécutif » et l' « Exposition de Motifs n°231 », le concept de l'universalisation de l'accès incluait deux idées (Minicom, 1997a, cf. p. 16) :

- Que les services de télécommunications individuels, avec des niveaux de qualité acceptables, doivent être fournis, avec des tarifs commercialement raisonnables, dans un délai également raisonnable, à n'importe quelle personne, physique ou juridique, qui le sollicite;
- Que d'autres manières d'accès à des services de télécommunications doivent être fournis, dans des localisations géographiques convenables, avec des tarifs accessibles, pour garantir l'accès à ceux qui n'ont pas les moyens de payer pour des services individuels.

Le document avance aussi que les obligations de service universel doivent varier avec le temps, au fur et à mesure que les objectifs sont atteints et que l'évolution de l'économie, du développement régional, des questions démographiques et de distribution de revenus modifient les conditions initiales. Même sans offrir des objectifs spécifiques d'universalisation, le document présente des exemples illustrant comment de tels objectifs peuvent être exprimés<sup>71</sup>.

Pour l'élaboration de notre grille d'entrevue, nous avons utilisé alors la définition suivante: le gouvernement considère que seul le service de téléphonie fixe est universel.

---

<sup>71</sup> À titre d'exemple, pour l'année 2001 le ministère présente les objectifs d'universalisation suivants (1997a, cf. p. 17) : (1) augmenter la densité des téléphones publics de 2,6 pour chaque millier d'habitants à 6 pour chaque millier habitants; (2) atteindre toutes les localités ayant plus de 100 habitants avec au moins un téléphone public capable de faire et de recevoir des appels; et (3) améliorer la distribution géographique des téléphones publics dans les régions urbaines centrales et principalement dans les régions urbaines périphériques, où habitent les segments les plus pauvres de la population, de manière à permettre à n'importe qui de pouvoir avoir accès à un téléphone public sans avoir la nécessité de marcher plus de 300 mètres.

Son programme prévoit l'installation d'un téléphone public tous les 300 mètres dans les régions les plus démunies des grandes villes et un accès téléphonique dans chaque communauté de plus de cent habitants. Il est important de souligner qu'à l'époque, le gouvernement n'avait pas encore rendu public le document avec les objectifs officiels d'universalisation, le PGMU, dont nous parlerons plus tard.

**Financement** - Pour atteindre les objectifs du service universel, le gouvernement prévoit des dépenses importantes: environ 1 milliard de R\$ dans les prochaines quinze années (Minicom, 1997a, cf. p. 17). Pour ne pas faire peur aux possibles acheteurs des entreprises de ST, le gouvernement affirme que le fardeau du financement ne doit pas reposer sur les nouvelles entreprises de télécommunications. Toutefois les sources de ce financement ne sont pas encore définies. Elles seront déterminées dans le PGMU.

Le gouvernement présente alors deux alternatives de financement. Selon l'article 81 de la LGT, les ressources pour payer les coûts des obligations d'universalisation pourront parvenir du budget fiscal du gouvernement, soit de l'Union, des états, du District Fédéral et des Municipalités; et d'un fond à être établi spécialement pour cela, pour lequel contribueront toutes les entreprises de télécommunications du régime public et privé, à travers une contribution proportionnelle à leurs recettes respectives. Tant que le fond n'est pas constitué, les coûts relatifs aux obligations d'universalisation pourront être couverts par un paiement additionnel sur la valeur de l'interconnexion, et par les gains provenant des autres services de télécommunications. Ainsi, la grille de tarifs pour le coût des appels de longue distance subventionnent le coût de base des appels locaux.

Par la suite nous allons présenter le résultat de nos entrevues au Brésil entre décembre 97 et janvier 98. Ces entrevues ont été réalisées avec des répondants issus de différents groupes d'intérêt reliés à la restructuration du secteur de télécommunications et aux démarches vers l'universalisation de l'accès, soit des représentants du milieu académique, des représentantes de l'industrie, des politiciens, un représentant du milieu syndical et des régulateurs.

### 5.3. L'opinion des interviewés

Pour présenter l'opinion de nos interviewés sur les politiques du gouvernement brésilien relatives à l'accès universel aux services de base de télécommunications, nous avons élaboré 10 tableaux basés sur les principaux points de notre grille. Ces tableaux portent sur l'importance des télécommunications au Brésil, la définition du service universel, son financement, l'accès à l'information, le programme de restructuration du gouvernement Cardoso, la loi générale de télécommunications, l'agence nationale de télécommunications, la privatisation du Système Telebrás, l'expérience latino-américaine de privatisation des télécommunications et les considérations sur le Brésil dans l'ère de l'autoroute de l'information.

Comme nous pouvons le voir dans le tableau 6, nos dix interviewés sont tous fortement impliqués dans la restructuration du secteur de télécommunications et représentent chacun un groupe d'intérêt spécifique par rapport à leur rôle dans la société brésilienne, soit le milieu académique (catégorie A), l'industrie des télécommunications (catégorie B), les partis politiques (catégorie C), le milieu syndical (catégorie D), et les régulateurs (catégorie E).

**Tableau 6. Présentation des interviewés**

<i>Nom</i>	<i>Catégorie</i>		<i>Groupe d'intérêt</i>	<i>Occupation</i>
1	A	représentants du milieu académique	chercheur	économiste
2			chercheur	maître en sc. de la communication
3	B	représentants de l'industrie	industrie multinationale	président du conseil Ericsson
4			industrie nationale	directeur-président Asga
5	C	politiciens	politicien appartenant à la base gouvernementale	député fédéral PSDB et rapporteur de la LGT
6			politicien d'opposition	député fédéral PT
7	D	représentant du milieu syndical	dirigeant syndical	directeur de technologie de la Fittel <sup>1</sup>
8	E	régulateurs	gouvernement	adjoint du ministre des télécommunications
9			gouvernement	coordinateur du projet d'universalisation de l'Anatel
10			gouvernement	conseiller de l'Anatel

<sup>1</sup> Fédération des Travailleurs en Télécommunications

Il faut noter que lorsque plusieurs interviewés font partie de la même catégorie, cela ne veut pas nécessairement dire qu'ils partagent les mêmes opinions. Les interviewés sont également identifiés par des chiffres. Par ailleurs, les noms des répondants ne sont pas spécifiés afin de garantir leur anonymat.

### 5.3.1. L'importance de télécommunications

Comme nous pouvons le voir dans le tableau 7, neuf des dix interviewés s'accordent sur le fait que les télécommunications jouent actuellement un rôle très important au Brésil. De manière générale, les télécommunications sont considérées comme un outil très important, un « levier » pour le développement social et économique du pays. Selon les groupes A et D, les télécommunications complètent toutes les autres formes d'infrastructure. Ainsi, « *elles sont l'axe du développement national parce que l'information, la principale ressource d'accumulation de capital, est disséminée à travers les télécommunications (A2)* ». De plus, selon le répondant issu de l'industrie multinationale (B3), « *dans un pays si étendu comme le Brésil, les télécommunications sont absolument nécessaires pour son progrès* ». En revanche, un des régulateurs (E8) précise qu'avoir un réseau de télécommunications n'implique pas nécessairement un développement puisque « *l'on peut avoir une structure de télécommunications fabuleuse et être aussi le pays le plus injuste et le plus sous-développé* ».

Considérées vitales pour l'intégration du pays, les télécommunications sont donc vues comme l'infrastructure clef pour la modernisation de l'économie et pour la création de meilleures conditions de vie pour la population. Cependant, le gouvernement est accusé par les représentants de la catégorie A et D, le politicien d'opposition et le répondant issu de l'industrie nationale d'utiliser les télécommunications pour payer ses dettes et dépenses. Dans ce sens, le chercheur A1 affirme que « *l'attraction du capital étranger pour la privatisation des télécommunications est un élément clef dans la politique*

**Tableau 7. L'importance des télécommunications au Brésil**

<i>Catég. et nom</i>	<i>Le rôle des télécommunications</i>	<i>Est relié au développement du pays? Comment?</i>		<i>Est relié à la mondialisation de l'économie? Comment?</i>	
<b>A</b>	Infrastructure clef; levier vital pour le développement, et l'intégration du pays; et clef pour l'attraction de capitaux.	oui	Elles complètent toutes les autres formes d'infrastructures.	oui	La mondialisation est associée à la libéralisation financière. L'intégration des bourses se fait à travers les réseaux de haute vitesse.
	Levier.				
	faire passer le pays du 4 <sup>e</sup> au 1 <sup>er</sup> au monde.	oui	Elles sont l'axe du développement national, parce que l'information, la principale ressource d'accumulation de capital, est disséminée à travers les télécommunications	oui	La mondialisation est basée sur les réseaux globaux. le problème est que seuls les secteurs les plus avancés de la société sont mondialisés
<b>B</b>	Absolument nécessaire pour la circulation de l'information.	oui	Elles sont le levier le plus important pour le progrès du pays; nécessaire pour les entreprises et les particuliers.	oui	La mondialisation n'est pas un choix, c'est une nécessité. Nous avons donc besoin de télécommunications efficaces.
	Levier.				
<b>4</b>	moyen trouvé par le gouvernement pour faire de l'argent.	oui	Toutes les formes de développement utilisent aujourd'hui les télécommunications.	non	De la manière dont elle est traitée actuellement, la mondialisation est une nouvelle forme de colonialisme, qui nuit gravement au développement du pays.
	Levier pour le développement; permet de créer de meilleures conditions de vie	oui	Elles sont fondamentales pour l'industrie, pour les services, et pour l'insertion des individus dans la société.	oui	Les télécommunications sont un outil qui permet la liaison de l'économie et de la vie sociale des pays.
<b>C</b>	Secteur de pointe; le marché le plus attractif au monde.	oui	Elles servent de moteur pour le développement	oui	Les télécommunications éliminent les distances, pour que de nouveaux marchés puissent être acquis.
	Facteur de développement national, intégration du pays et développement social.	oui	Elles rendent possibles les transferts de capitaux.	oui	De nos jours, les grandes entreprises internationales se groupent en consortiums pour accroître et exploiter les télécommunications mondiales.
<b>D</b>	n/r	oui	Elles sont un instrument qui facilite le développement.	oui	Les télécommunications sont seulement un outil qui facilite la mondialisation.
	Principal facteur de développement socio-économique.	oui	Elles sont le moteur du développement socio-économique.	oui	Sans un secteur de télécommunications efficace, il n'y a pas de mondialisation.
<b>E</b>	Soutien fondamental pour le développement.	oui	Soutien pour le développement: vital pour la croissance économique, culturelle et sociale de la société.	oui	La mondialisation dépend d'un réseau de télécommunications efficace, puisqu'il est essentiel pour la circulation de l'argent.

*macro-économique du gouvernement, puisque la privatisation vise à soutenir le 'Plano Real', le plan de stabilisation économique du gouvernement Cardoso ».*

**Mondialisation** - Les télécommunications sont aussi associées à la mondialisation de l'économie. Un réseau de télécommunications efficient est donc considéré comme indispensable pour la circulation de l'argent et comme l'outil qui permet de relier l'économie à la vie sociale. De leur côté, les groupes A et D, le politicien d'opposition et le répondant de l'industrie nationale semblent être beaucoup plus appréhensifs par rapport aux conséquences de cette mondialisation. Ils avancent que seuls les secteurs les plus avancés de la société sont mondialisés, laissant en arrière tout le reste du pays (A2). Selon eux, la mondialisation représente donc tout simplement l'ouverture du marché national des télécommunications aux grandes groupes internationaux (D7). Un marché qui, d'ailleurs, est le plus attractif au monde (A1). De manière critique, le répondant issu de l'industrie nationale affirme ainsi que *« la mondialisation, de la manière dont elle est traitée actuellement, représente une nouvelle forme de colonialisme, qui nuit gravement au développement du pays »*. Finalement, d'après le politicien d'opposition, la mondialisation apporte la question du contrôle de l'information, puisque *« celui qui détient l'information détient le pouvoir »*.

### **5.3.2. Le service universel**

Comme nous l'avons déjà mentionné dans notre cadre théorique, de très nombreuses définitions existent pour le concept de service universel, que ce soit au niveau de notre revue de littérature ou dans les documents sur les politiques du gouvernement brésilien auxquels nous avons eu accès. En plus de cela, nous avons pu trouver différents termes utilisés comme synonymes pour « service universel », soit « accès universel » et « universalisation de l'accès ». Afin de s'assurer que nous parlions bien de la même chose lors de nos entrevues au Brésil, nous avons beaucoup insisté sur la définition de ce concept. Nous avons ainsi demandé à nos interviewés s'ils trouvaient des différences

entre les trois concepts. Comme nous pouvons le voir dans l'annexe 7, les réponses étaient très variées. De manière générale, les trois concepts sont considérés comme des variations sur le même thème, des « conventions ».

**La définition** - Nous avons demandé à nos interviewés quelle était leur opinion à propos de la définition que le gouvernement présentait alors pour le service universel. Comme nous l'avons vu auparavant, le concept de « service universel » n'était pas encore défini par le gouvernement lors de notre voyage au Brésil. En résumé, selon les documents auxquels nous avons pu accéder, soit le « Sommaire Exécutif » et l' « Exposition de Motifs n°231 », jusqu'au moment de nos entrevues, le gouvernement considérait que seul le service de téléphonie fixe était universel - le programme prévoyait l'installation d'un téléphone public tous les 300 mètres dans les régions les plus démunies des grandes villes et un accès téléphonique dans chaque communauté de plus de cent habitants.

Comme nous pouvons le voir dans le tableau 8, le groupe E, le politicien de la base pro-gouvernementale et le répondant issu de l'industrie multinationale se montrent plus favorables à la définition du gouvernement. À l'inverse, les groupes A et D, le politicien d'opposition et le répondant issu de l'industrie nationale sont plus critiques, tout en considérant la définition comme correcte bien qu'insuffisante. Le représentant de l'industrie nationale ajoute qu'elle est « *arbitraire, mais c'est mieux que de ne pas avoir de politique, ce qui est le cas actuellement* ».

De manière générale, selon les interviewés, la meilleure définition de service universel est celle qui inclut l'accès de la population au réseau de télécommunications, c'est-à-dire mettre à la disposition de tous ceux qui en ont besoin un service de qualité, à des prix justes. Etant donné que l'universalisation est considérée comme un processus, l'objectif n'est pas nécessairement d'offrir initialement un téléphone pour chaque maison, mais un TP à une distance raisonnable de chaque individu . « *Qu'importe si il est dans une localité où les revenus sont hauts ou à l'intérieur de l'Amazonie* », affirme

**Tableau 8. La définition du service universel**

Catég. et nom	Quel est votre opinion à propos de la définition' du gouvernement?	D'après vous, que doit comprendre la meilleure définition?
A	<p>Elle est insuffisante. Comme il n'existe pas une opposition dans ce pays, les gens disent les plus grands platitudes, et les personnes trouvent cela beau...</p>	<p>L'universalisation a des limites structurelles économiques. Si une personne a des revenus, elle achète au niveau de la santé, de l'éducation, et du téléphone. Mais dans l'état de misère absolue où vit environ un tiers de la population, il importe peu de vouloir universaliser, parce que les personnes dans les bidonvilles ne sauront pas quoi faire avec un téléphone. Elles font face à des questions de survie de base. On a besoin d'avoir une distribution des revenus plus juste, et automatiquement on aura l'universalisation. L'offre des services de base, comme l'alimentation, l'éducation, et la santé sont prioritaires. De manière conventionnelle, l'universalisation signifie l'augmentation de la densité téléphonique, et la mise à disposition des nouveaux services pour le secteur de l'éducation, de la formation et de la santé.</p>
1	Correct. Si le programme est accompli. Mais la mauvaise distribution de revenu au pays empêchera l'universalisation, puisque la plus grande partie de la population, qui reçoit des salaires très bas, n'a pas la possibilité de payer pour le service téléphonique.	Je considère que l'universalisation devrait être définie comme la mise en place d'un terminal téléphonique dans au moins 80% des foyers brésiliens, ainsi que par la dissémination des réseaux de télécommunications dans les écoles et les hôpitaux publics (pas seulement la téléphonie, mais un ensemble de services de télécommunications).
2	C'est un début. Après avoir réussi à mettre à disposition un terminal à l'ensemble de la population, le prochain pas est l'internet. Il n'est plus possible de séparer la transmission de voix de la transmission des données.	Ce qui est fondamental, c'est de mettre le service à la disposition de tous ceux qui en ont besoin. A ce stade initial, cela ne signifie pas un terminal dans chaque maison, mais à une distance raisonnable.
3	C'est une définition arbitraire, qui sera variable. Mais c'est mieux que ne pas avoir de politique, ce qui est le cas actuellement.	Je ne sais pas s'il devrait y avoir une définition. Si l'on a une agence régulatrice forte, cette définition est variable. À mesure que le service devient viable, l'agence fait des pressions pour augmenter les chiffres... Mais l'important, c'est que la population ait le maximum d'accès possible. Dire si c'est 300 mètres, 400 ou 200, je considère que c'est une question de pragmatique opérationnelle. Ce qu'il faudrait avoir, c'est la préoccupation de créer des accès aux écoles, l'accès indirect à la population à travers des services sociaux.
4	Elle est flexible. Aujourd'hui elle est comme cela, et demain elle sera sans doute autre chose. Elle est conjoncturelle face à la réalité que nous vivons dans le ST aujourd'hui.	C'est l'accès de la population au réseau de télécommunications, avec des limites faisables de prix, de qualité et de proximité.
5	n/r	n/r
6	La question de l'universalisation est très difficile, puisqu'elle est directement reliée à la distribution de revenu. Avec 40 millions d'exclus dans la société, qui ont tout juste de quoi survivre ou qui reçoivent moins de 200 R\$ par mois, il est difficile de populariser le téléphone. La définition par rapport au téléphone public est donc intéressante. Parce que nous n'universaliserons jamais les services de télécommunications au Brésil si nous ne changeons pas le profil de la distribution du revenu.	L'accès total de n'importe quel citoyen aux services de télécommunications. Pas nécessairement la propriété du téléphone. Dans les postes téléphoniques, on pourrait permettre l'accès de la population au fax, internet, téléphone...
7		

	Aucun programme n'a été encore approuvé.	<p>D) un côté, le plus important, c'est qu'il existe une politique de prix et de tarifs qui fait que les entreprises soient obligées de vendre leurs services à un prix le plus proche des coûts. Ainsi, ceux qui ont l'obligation d'offrir le service dans le régime public, et qui ont l'obligation de l'universalisation, doivent respecter les prix stipulés par le gouvernement. A partir d'un moment déterminé, ils devront offrir le service à ceux qui le lui demanderont, avec le prix stipulé. Et de l'autre côté, c'est garantir que même les personnes qui ne peuvent pas payer l'accès au réseau. Il faudra alors avoir une forme de subside. Cela se fera à travers un fond d'universalisation, ainsi qu'à travers des obligations stipulées aux consortiums qui achèteront les entreprises.</p> <p>L' universalisation doit garantir l'accès de l'individu aux services de téléphonie communs, pendant que les écoles et les hôpitaux auront en plus l'accès à l'internet, la transmission de données, etc.</p>
E	Elle est adéquate, mais elle n'est pas complète. Dans un pays comme le nôtre, où il n'y a pas une distribution homogène de revenu, les objectifs établis doivent être plus spécifiques. De toute façon, ces objectifs ne sont pas encore définis, nous sommes en train d'en débattre.	Je pense qu'il vaut mieux attendre le plan d'objectifs. Nous sommes en train d'en discuter. C'est une question très complexe.
8	Notre plan d'objectifs devra considérer le stade actuel de notre société. Et à mesure que la société évoluera, nous pourrions établir des objectifs plus osés. Selon la loi, universaliser le service signifie permettre que les personnes aient l'accès à n'importe quels services de télécommunications avec des prix raisonnables (service local, national, international, recevoir des appels...). Les services de transmission de données comme l'internet, ou recevoir un fax pourront être ajoutés au service de base seulement après que la population aura accès au réseau. Nous avons un projet de télécentres communautaires, avec fax, transmission de données... Cependant, en ce moment, le gouvernement n'a pas intérêt à garantir l'universalisation du service de données <sup>2</sup> .	Dans le contexte brésilien, c'est permettre que tous les citoyens aient, à tout moment, l'accès à tous les services de téléphonie, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Qu'importe s'il est dans une localité où les revenus sont hauts ou à l'intérieur de l'Amazonie. Et il ne faut pas seulement avoir l'accès, mais aussi pouvoir être contacté de n'importe quel point du réseau, surtout à travers des TP's capables de recevoir des appels.
9	Jusqu'à maintenant, le gouvernement considère que seul le service de téléphonie fixe est universel - le programme prévoit l'installation d'un téléphone public tous les 300 mètres dans les régions les plus démunies des grandes villes et un accès téléphonique dans chaque communauté de plus de cent habitants.	
10	La I.G.T stipule que les services de télécommunications doivent être classifiés entre services exploités dans le régime public et services exploités dans le régime privé. Seuls les services de téléphonie seront fournis dans le régime public. C'est à dire que l'Union s'engage à garantir sa continuité et son universalisation. Ces services sont octroyés à travers des concessions, ils suivent une politique tarifaire. Les services de transmission de données, par exemple, seront offerts dans le régime privé. Ces services seront fournis à travers des autorisations, et n'auront pas de contrôle de prix.	

le régulateur E10. C'est un consensus aussi que les écoles et les hôpitaux publics doivent avoir un accès prioritaire au réseau de télécommunications, pas seulement à la téléphonie, mais à un ensemble de services qui inclut la transmission de données, l'internet, etc. En plus, des postes ou centres communautaires de télécommunications devraient être créés pour offrir l'accès de la population au fax, internet, etc.

**La mauvaise distribution de revenu** - Cependant, selon les groupes A et D, et le régulateur E8, l'universalisation des services de télécommunications a des limites structurelles économiques puisqu'elle est directement reliée à la distribution de revenu. Ainsi, dans les pays comme le Brésil, où il n'existe pas une distribution homogène de revenu, l'accomplissement de l'universalisation sera très difficile. « *Dans l'état de misère absolue où vit environ un tiers de la population, il importe peu de vouloir universaliser, parce que les personnes dans les bidonvilles ne sauront pas quoi faire avec un téléphone* », affirme le chercheur A1. Et le représentant du milieu syndical ajoute qu'« *avec 40 millions d'exclus dans la société, qui ont tout juste de quoi survivre ou qui reçoivent moins de 200 RS (170 dollars EU à l'époque des entrevues) par mois, il est difficile de populariser le téléphone* ». Ils considèrent donc que les politiques économiques et de télécommunications devraient être développées conjointement, puisqu'il faudrait augmenter le revenu ou le pouvoir d'achat de la population pour qu'elle puisse se payer un téléphone. « *Si une personne a des revenus, elle achète des services de base comme l'alimentation, l'éducation, et la santé. On a alors besoin d'avoir une distribution des revenus plus juste, et automatiquement on aura l'universalisation* », conclut le chercheur.

**Le financement** - Les interviewés semblent s'accorder généralement sur l'idée que l'universalisation du service est une responsabilité du gouvernement, comme nous pouvons le voir dans le tableau 9. En plus, « *au moment où le gouvernement délègue l'exploitation des services au secteur privé, il doit déterminer les concepts et les objectifs pour pouvoir le surveiller* », affirme le chercheur A1. L'Anatel, l'agence nationale de télécommunications, a la mission de surveiller l'universalisation du service.

**Tableau 9. Le financement du service universel**

<b>Catég. et nom</b>	<b>L'universalisation du service est-elle une responsabilité du gouvernement?</b>	<b>Et le financement du service, est-il une responsabilité du gouvernement? Comment? De qui, alors?</b>
<b>A</b>	oui	+/- Le financement de base (achat des équipements, expansion des entreprises) doit être privé, mais le financement de l'universalisation doit être public. Comme le secteur est très rentable, le gouvernement peut créer une taxe dont les ressources passeront au fond d'universalisation.
	oui	non Je ne suis pas d'accord avec la L.G.T. quand elle dit que la responsabilité est celle du gouvernement. Je pense qu'il doit être financé à travers un fond d'universalisation formé avec des ressources des entreprises qui opèrent dans le secteur.
<b>B</b>	oui	oui La L.G.T. permet la création du fond d'universalisation. C'est un bon début. Une autre partie peut venir de la recette de la vente des concessions. Et des petites obligations stipulées aux nouvelles entreprises, comme mettre un téléphone dans chaque école. Cela est possible.
	oui	oui De manière directe ou indirecte. Selon la loi, le gouvernement doit créer des fonds, avec des ressources du propre secteur, pour financer le processus. Sauf que le 1% qui est stipulé est insuffisant. En plus, seules les entreprises qui offrent le service dans le régime privé (celles qui sont dérivées du ST), ont le droit d'utiliser le fond. Si je veux créer une petite entreprise pour aider l'universalisation, je ne touche pas ces fonds...
<b>C</b>	oui	oui Le gouvernement doit, à travers la législation, garantir les ressources pour l'universalisation. Selon moi, il doit utiliser surtout les ressources du paiement des concessions, ainsi qu'une petite participation du budget public.
	n/r	n/r
<b>D</b>	oui	non Dans un marché compétitif, le financement devrait être fait avec les profits des entreprises de télécommunications.
	oui	+/- Le gouvernement est responsable de la création d'une politique qui permet ce financement. Il peut obliger les entreprises à financer le service. Il pourrait imposer une taxe à toutes les entreprises (régime public ou privé). En fait, l'idéal serait qu'il soit financé par le budget national, mais c'est impossible. Ainsi, au moment de la vente, le gouvernement devrait inclure des obligations, et déduire son coût du prix total. Mais comme le pays est en crise fiscale, ils veulent de l'argent. Et comme ils veulent de l'argent, ils ne créent pas d'objectifs d'universalisation raisonnables.
<b>E</b>	+/-	pas tout Des parcelles bien identifiées de ce financement, oui.
<b>10</b>	oui	oui Si le service universel est déficitaire, vous pouvez résoudre le problème de deux manières : avoir le subside entre services (les autres usagers payent pour le service déficitaire), ou la contribution gouvernementale. De toute façon, le gouvernement doit interférer pour garantir que ces projets seront financés d'une manière ou d'une autre. Pour cela nous avons créé le fond d'universalisation. Et ce fond peut avoir différents manières de financement, comme la recette des entreprises, etc...

affirme le répondant issu de l'industrie multinationale, *« puisqu'elle exécutera les politiques les plus importantes du pays »*. Cependant, le groupe A ajoute qu'avec la privatisation, l'universalisation devient une obligation du secteur privé. Et le régulateur E9 de préciser que *« c'est une responsabilité du gouvernement d'exiger l'universalisation, mais les entreprises de télécommunications ont l'obligation d'offrir le service »*. Finalement, le seul problème pour l'efficacité du processus d'universalisation, selon le régulateur E8, est que le gouvernement a besoin d'argent à cause de la crise fiscale que traverse le pays. *« Et comme ils veulent de l'argent, ils ne créent pas d'objectifs d'universalisation raisonnables »*.

En ce qui concerne le financement du service universel, la majorité des interviewés est d'accord sur le fait qu'elle est sous la responsabilité du gouvernement, qui a donc la responsabilité de la création d'une politique qui permet ce financement. Selon les membres des groupes A, B, C et D, la politique à adopter est donc la création d'un fonds d'universalisation formé à partir des ressources des entreprises qui opèrent dans le secteur, puisque *« dans un marché compétitif, le financement de l'universalisation devrait être fait avec les profits des entreprises de télécommunications (D7) »*. Le seul problème de ce fonds, selon le répondant de l'industrie nationale est que, d'après la LGT, seules les entreprises qui offrent le service dans le régime privé ont le droit de l'utiliser.

En plus, la recette de la vente des concessions des entreprises du ST est aussi considérée comme un ressource importante pour ce financement (C5 et B3). D'autres possibilités suggérées sont l'utilisation d'une petite participation du budget public (C5 et E8), l'imposition de certaines obligations aux nouvelles entreprises lors de la vente des entreprises du ST (B3 et E8). De toute façon, selon le régulateur E10, le gouvernement doit interférer pour garantir que les services seront financés, puisque le service universel est déficitaire.

**L'accès à l'information** - Lorsque nous avons demandé à nos répondants si l'accès universel avait un lien avec l'accès à l'information, les réponses n'ont pas été unanimes. Cependant, les résultats du tableau 10 nous indiquent que l'accès universel aux services de télécommunications est considéré généralement comme un des moyen par lesquels nous obtenons de l'information. Les répondants B3 et E8 ajoutent par ailleurs que c'est plutôt l'accès à l'internet qui signifie l'accès à l'information.

Les interviewés semblent s'accorder sur le fait que l'accès à « l'instrument technique » qu'est le téléphone ne constitue pas l'accès à l'information. De cette manière, les répondants du groupe A, C, D affirment que l'accès à l'information est l'accès à la connaissance de ce qui se passe dans la société et la possibilité d'intervenir à ce niveau . Le chercheur A2 explique ainsi qu' « *avoir l'instrument technique est une condition nécessaire, mas pas suffisante, puisque l'accès à l'information consiste à avoir les moyens d'assimiler, d'absorber et de retransmettre le code par lequel l'information est organisée* ». De cette manière, « *l'accès à l'information présuppose que la population a reçu les niveaux minimaux d'éducation, et qu'elle a des conditions économiques suffisantes pour participer à la société* », affirme le chercheur A1. Pour conclure, le régulateur E10 ajoute que « *nous ne pouvons avoir l'accès à l'information que si nous avons l'universalisation du service* ».

A l'exception des répondant B4 et E8, les interviewés sont tous d'accord sur le fait que l'accès universel mène à la démocratisation de l'accès à l'information. « *La démocratie aujourd'hui, c'est de permettre que le citoyen puisse obtenir des informations pour qu'il puisse les utiliser pour participer de façon organisée dans le jeu politique démocratique* », atteste le chercheur A1. De cette manière, « *on va permettre à tous les individus d'avoir le même droit, indépendamment de sa condition sociale* », affirme le politicien C5, pour qui l'universalisation est, en fait, une forme de subside pour le citoyen. Le groupe A et le régulateur E8 relèvent, pour leur part, l'importance de bien éduquer et de former le citoyen pour qu'il soit qualifié pour chercher l'information dont il a besoin. « *Comme nous vivons dans une société où nous recevons les informations*

**Tableau 10. L'accès à l'information**

<i>Catég. et nom</i>	<i>Définition</i>	<i>A-t-il un lien avec l'accès universel? Lequel?</i>	<i>L'accès universel mène-t-il à la démocratisation de l'accès à l'information? Comment?</i>	<i>La restructuration promue par le gouvernement va-t-elle démocratiser l'accès universel?</i>	
<b>A</b>	L'accès à l'information présuppose que la population a reçu les niveaux minimaux d'éducation, et qu'elle a des conditions économiques suffisantes pour participer dans la société. Qu'elle n'est pas un spectateur passif, mais qu'elle a les conditions d'intervenir, de discuter.	oui	La liaison est directe. En partant du présupposé que les personnes sont éduquées, l'accès universel signifie que je suis totalement connecté pour que je puisse avoir accès à l'information et ainsi participer démocratiquement dans la société.	oui	La démocratie aujourd'hui, c'est de permettre que le citoyen puisse obtenir des informations pour qu'il puisse les utiliser pour participer de façon organisée dans le jeu politique démocratique.
	L'accès à l'information ne consiste pas seulement à avoir l'instrument technique. L'instrument est nécessaire, mais ce n'est pas du tout suffisant. L'accès à l'information, c'est aussi avoir les conditions d'assimiler, d'absorber et de retransmettre le code par lequel l'information est organisée. Il se définit par la capacité opérationnelle de l'individu par rapport aux codes qui organisent l'information.	+/-	L'accès universel, défini comme la dissémination des appareils techniques, est une condition nécessaire, mais pas suffisante.	oui	Car les moyen techniques dont l'individu a besoin pour accéder à l'information sont à sa disposition. Mais le plus important est que le citoyen soit formé et qualifié pour chercher l'information dont il a besoin. Comme nous vivons dans une société où nous recevons les informations que seules quelques groupes produisent pour que nous les recevions, le citoyen doit être préparé pour chercher l'information dont il a besoin. Cela est essentiel dans une société basée sur l'information.
<b>B</b>	Avec un téléphone à la maison, on a l'accès à l'information par la voix.	oui	Si on crée des conditions pour que toute la population utilise l'internet, toutes les personnes auront accès à l'information.	oui	On marche dans ce sens. Mais les changements ne se feront pas d'une heure à l'autre, parce que le pays est très en retard.
	L'accès à l'information est reliée aux médias qui divulguent l'information.	non	S'il existe, il est ténu.	non	Elle sera sûrement capable de l'améliorer.
<b>C</b>	C'est l'accès à la connaissance de ce qui se passe dans la société. Et la possibilité d'intervenir à ce niveau. Pas seulement la réception de l'information, mais aussi la transmission.	non	L'accès universel est l'outil pour l'accès à l'information.	oui	Avec la restructuration et l'intervention du gouvernement à travers une législation pertinente.
		n/r	n/r	n/r	n/r

<b>Catég. et nom</b>	<b>Définition</b>	<b>A-t-il un lien avec l'accès universel? Lequel?</b>	<b>L'accès universel mène-t-il à la démocratisation de l'accès à l'information? Comment?</b>	<b>La restructuration promue par le gouvernement va-t-elle démocratiser l'accès universel?</b>
<b>D</b>	7	oui Pas seulement le téléphone, mais tous les services de télécommunications qui représentent aussi l'accès à l'information.	oui Les télécommunications sont le moyen par lequel on obtient l'information. Ainsi, l'accès du citoyen aux services de télécommunications permet l'accès à l'information.	non Ce qui aurait pu garantir la distribution des services de télécommunications était l'Etat. Au moment où il n'opère plus, il n'y a plus les outils nécessaires pour réguler le marché. Et le secteur privé n'aura pas ce type d'intérêt.
	8	+/- Je ne sais pas comment le définir, mais l'accès au téléphone n'est pas l'accès à l'information.	+/- Cela dépend de l'accès à quoi. Si c'est l'accès à l'internet, oui, vous êtes connecté.	+/- De la téléphonie sûrement. Mais cela ne dépend pas seulement du Mimicom ou de l'Anatel. C'est un problème éducationnel plus ample. On peut avoir l'infrastructure disponible mais n'avoir pas la capacité de l'utiliser. Les télécommunications sont un outil fabuleux. Elles peuvent rendre moins chères l'éducation et la santé. Mais elle dépendra toujours de la force, de l'organisation et de la compétence de l'agence régulatrice.
<b>E</b>	9	oui C'est la possibilité et la facilité du citoyen de se relier à n'importe quelle source à n'importe quel moment.	oui Il donnera les moyens. Mais on a besoin de la divulgation, que les moyen de communication montrent à la population quels sont les sources.	oui Mais elle dépendra toujours de la force, de l'organisation et de la compétence de l'agence régulatrice.
	10	oui C'est la possibilité du citoyen d'avoir, où moment où il le souhaite, les informations sur des sujets précis.	oui L'accès à l'information est beaucoup plus difficile si on n'a pas l'universalisation du service.	oui C'est l'objectif. L'universalisation mène à la démocratisation de l'accès.

\* On nous a dit « que c'était une bêtise d'universaliser l'internet ou l'accès à la transmission de données dans un pays où il n'a pas de quoi manger... » Mais je pense le contraire. Avec les télécommunications, on peut avoir un médecin spécialisé dans une ville, qui peut donner, à travers un réseau de communication de données, des consultations à distance. Ainsi on peut maximiser la valeur des investissements. Avec l'éducation c'est pareil. Le ministère de l'éducation est en train de faire la formation des professeurs à distance. Il y a beaucoup de choses intéressantes à faire.

*que seuls quelques groupes produisent pour que nous les recevions, le citoyen doit être préparé à chercher l'information dont il a besoin. Cela est essentiel dans une société basée sur l'information (A2) ».*

Une fois de plus, les interviewés ne semblaient pas tous d'accord lorsque nous leurs avons demandé s'ils croyaient que la restructuration du secteur des télécommunications promue par le gouvernement allait démocratiser l'accès universel. Les répondants A2 et D7 croient que cela ne sera pas possible, puisque l'État, le seul qui aurait pu garantir la distribution des services de télécommunications, n'opérera plus à ce niveau, et le secteur privé n'aura pas ce type d'intérêt. Le chercheur A1 et le répondant issu de l'industrie nationale B4 trouvent, pour leur part, que le gouvernement sera capable d'améliorer la situation actuelle, surtout parce que le gouvernement est déjà en train d'y investir afin que les entreprises du ST soient plus intéressantes aux yeux des acheteurs au moment de sa privatisation. De leur côté, le groupe E et les répondants B3 et C5 affirment qu'avec une législation pertinente et une agence régulatrice forte et compétente, l'accès universel se fera certainement, mais pas du jour au lendemain, puisque le pays a un grand retard à rattraper.

### **5.3.3. Le processus de restructuration du secteur de télécommunications**

Comme nous l'avons fait remarquer auparavant, nous avons aussi interrogé nos interviewés sur le processus de restructuration du secteur des télécommunications mené par le gouvernement du président Fernando Henrique Cardoso, afin de mieux comprendre les politiques du gouvernement brésilien relatives à l'accès universel aux services de base.

**Le programme de restructuration de Cardoso** - Les résultats du tableau 11 nous indiquent que les interviewés s'accordent sur les points principaux du programme de restructuration du secteur de télécommunications mené par le gouvernement Cardoso.

**Tableau 11. Le programme de restructuration du gouvernement Cardoso**

<i>Catég. et nom</i>	<i>Les points principaux</i>	<i>Opinion</i>	<i>Atteindre les objectifs de universalisation et compétition? Comment? Pourquoi?</i>	<i>Suggérez-vous des changements? un modèle alternatif?</i>
<b>1</b>	Le nouveau modèle avec la privatisation (du monopole bureaucraté au système concurrentiel privé, avec attraction de capitaux étrangers); la LGT pour changer le statut légal; et l'attraction de capital externe.	Le gouvernement a laissé tomber l'opportunité d'avoir une entreprise unique, internationale et compétitive. La restructuration est en deçà des possibilités du pays et donne la priorité à l'attraction du capital externe. La privatisation a été imposée.	non	Le service universel est encore une promesse; et plus grande sera la concurrence, plus difficile sera l'atteinte des objectifs d'universalisation? La LGT était trop légère par rapport à l'universalisation. En plus, nous allons utiliser un modèle complètement inconnu. Le secteur privé n'a pas fonctionné deux fois (voir région nord)!
<b>A</b>	La transformation de l'Etat en agent régulateur (plus d'opération); la non obligation des agents privés de participer aux activités de type social comme l'universalisation, qui devient la responsabilité du budget public; et le démantèlement du ST, avec rétrogradation de la technologie industrielle.	Il laisse tomber l'opportunité d'avoir une compagnie parmi les plus grandes entreprises de télécommunications au monde. Comme cela n'arrivera pas, d'ici 10 ans. Le secteur de télécommunications brésilien sera comme aujourd'hui, pour la plupart de la population. Pour changer le secteur il faudrait avant résoudre le grand défi brésilien, soit le problème de la mauvaise distribution de revenu.	non	Le ST unifié et privatisé au capital national (avec dilution du capital), sans que l'Etat perd tout le pouvoir d'intervention (golden share). Faire une réforme administrative, financière, et de la gestion. Un modèle centré sur l'universalisation (dont le problème est relié à la mauvaise distribution de revenus au pays), avec des mécanismes sérieux pour son financement, soit des services obligatoires que l'Etat doit déterminer aux entreprises. Avec développement technologique.
<b>3</b>	Modifier la constitution; la fin du monopole d'Etat; la privatisation; la LGT, qui privilégie la compétition; et l'Anatel.	Extrêmement positif.	oui	Non. Il faut essayer ce qu'ils ont annoncé. Il faut essayer.
<b>B</b>	Essayer de générer de l'argent pour le gouvernement, et la coupure de la ST en morceaux (pour faire plus d'argent).	C'est mauvais pour le pays. Je suis en faveur de la privatisation, mais contre la coupure du ST et sa vente à des entreprises étrangères.	non	C'est trop tard... Mais je suis en faveur d'une entreprise unique, unifiée et privatisée au capital national (avec dilution du capital, pour que le ST n'ait pas de propriétaire), pour que l'administration devienne plus flexible.
<b>4</b>	La création de l'Anatel; la réglementation du secteur; et la définition de la forme que prendra la privatisation.	Elle a été faite au moment adéquat.	oui	Non.
<b>5</b>	La réforme (changement de la structure et du fonctionnement); la fin du monopole; et la compétition.	La privatisation a été imposée, sans la participation de la société. En plus, à la différence de ce qui s'est passé dans le reste du monde, la discussion a été très rapide.	non	Le ST unifié.
<b>6</b>				

Catég. et nom	Les points principaux	Opinion	Atteindre les objectifs de universalisation et compétition? Comment? Pourquoi?	Suggérez-vous des changements? un modèle alternatif?
D 7	La LGT; la transformation de l'Etat en agent régulateur (plus d'opération); et le nouveau modèle, avec la division du ST.	Un modèle qui roule dans le sens inverse du reste du monde.	non	Une entreprise unique, unifiée, y inclus le CPqD, capable de disputer le marché national et international (dans des consortiums...). Et seulement après ouvrir le marché à la compétition. Elle doit offrir tous les services de télécommunications, y inclus les plus rentables comme la T.V. à câble, la téléphonie cellulaire, etc.
8	Le nouveau modèle de réglementation et la privatisation du ST.	Si bien utilisée, la LGT rend possible un changement positif, puisqu'elle donne plus de pouvoir à l'Anatel. Cependant, les conseillers de l'Anatel sont très honnêtes et le processus va probablement élever le pays à un niveau de référence.	oui n/r	Législation plus forte par rapport à la défense de la concurrence (le point faible de la loi est la possibilité d'avoir une concentration de marché après la privatisation). Fortifier le CADE - Conseil Administratif de Défense Economique. Etre plus spécifique par rapport aux interdictions de propriétés croisées.
E 9	L'établissement de la compétition pour rendre le service plus accessible à la population, et la diversification du service.	Important pour le pays. Le processus a été un peu trop accéléré. Pour combler tous les objectifs, l'Anatel doit être forte.	oui	Difficile de se prononcer.
I 0	La professionnalisation des cadres directives du ST; le Paste; la fin du monopole; le nouveau amendement constitutionnel; la loi spécifique; la LGT, qui établit un nouveau modèle, avec la privatisation, pour gérer la compétition et l'universalisation des services.	On avait besoin de changer de modèle. Le précédent était bon, mais il ne fonctionnait plus.	oui n/r	Non. Il est bien fait. Notre modèle doit considérer que le pays est très injuste par rapport aux concentrations de revenu, a une grande territoire, et a différentes cultures.

1 Le gouvernement a essayé à deux reprises de vendre la concession de l'exploitation de la bande b cellulaire dans la région 8, au nord du pays, mais il n'y a pas eu d'intéressés.

2 Plus la concurrence sera grande, plus difficile sera l'atteinte des objectifs d'universalisation, parce que les entreprises vont vouloir atteindre les meilleurs clients et abandonner les moins rentables.

Parmi les plus cités, on peut noter la fin du monopole d'État, la modification de la constitution, l'élaboration du nouveau modèle de réglementation dans le secteur, l'établissement des règles pour la privatisation du ST et pour la compétition dans le secteur, la création de la nouvelle loi générale de télécommunications et la création de l'Anatel. Seul le régulateurs E10 mentionne l'universalisation du service comme point important du programme, pendant que le groupe A et le répondants B4 citent de manière critique le démantèlement du ST et la dégradation de la technologie industrielle.

Les résultats montrent clairement qu'il existent deux opinions fortement distinctes sur ce programme. D'un côté, pour le groupe E et les répondants B3 et C5, le programme est important et extrêmement positif pour le pays. Il a par ailleurs été établi au moment adéquat puisque le modèle précédant ne fonctionnait plus. De l'autre côté, le groupe A et les répondants B4, C6 et D7 considèrent que la restructuration du secteur est mauvaise pour le pays, roule dans le sens inverse du reste du monde (D7), laisse tomber l'opportunité d'avoir une compagnie unique, internationale et compétitive, parmi les plus grandes entreprises de télécommunications au monde (A2), et ne donne la priorité qu'à l'attraction du capital extérieur afin de générer de l'argent pour le gouvernement (A1 et B4). De plus, le politicien C6 affirme que « *la privatisation a été imposée, d'une façon très rapide, sans la participation de la société* » et le chercheur A2 avance que « *pour changer le secteur il faudrait avant résoudre le grand défi brésilien, soit le problème de la mauvaise distribution de revenu* ».

Lorsqu'on lui demande si le programme va atteindre ses objectifs d'universalisation et de compétition dans le secteur de télécommunications, le groupe E et les répondants B3 et C5 répondent par l'affirmative. Selon eux, les résultats vont dépendre beaucoup de l'agence régulatrice, mais ils ajoutent que l'Anatel compte avec une nouvelle loi générale des télécommunications bien structurée. Selon le groupe A et les répondants B4, C6 et D7, le programme va créer un grand oligopole interne et ne réussira ni à universaliser l'accès, ni à permettre la compétition. « *Aucun pays n'a réussi à avoir de compétition dans la téléphonie fixe* », explique le répondant B4, « *et l'Anatel n'a pas la*

*structure pour le faire ». Le problème, selon le chercheur A2 est que, « les décisions seront prises à l'étranger, où seront envoyés aussi les profits, au lieu d'être investis ici ». Et selon l'opinion du chercheur A1, « plus grande sera la concurrence, plus difficile sera l'atteinte des objectifs d'universalisation, parce que les entreprises vont vouloir atteindre les meilleurs clients et abandonner les moins rentables (voir la région nord de la bande b)<sup>72</sup> ».*

De manière générale, les membres du groupe A et les répondant B4, C6 et D7 suggèrent un modèle alternatif pour le secteur de télécommunications, soit un ST unifié, privatisé au capital national, avec une gestion copartagée plus flexible entre l'État -- qui aura encore le pouvoir d'intervention -- et les nouveaux acheteurs, tout ceci avec l'encouragement du développement de l'industrie nationale. C'est seulement après qu'on devra ouvrir le marché de télécommunications à la compétition, pour que le ST puisse faire des alliances stratégiques avec d'autres entreprises pour être capable d'affronter le marché national et international. Cela signifie donc un modèle centré sur l'universalisation, avec des mécanismes sérieux de financement. Par ailleurs, seul le régulateur E8 suggère des changements, soit une législation plus forte par rapport à la défense de la concurrence. Selon elle, le point faible de la LGT est la possibilité d'avoir une concentration de marché après la privatisation.

**La loi générale de télécommunications** - A partir des résultats du tableau 12 nous pouvons voir que, de manière générale, la LGT est considérée comme une loi bien faite, servant bien les objectifs de restructuration du gouvernement, puisque elle définit clairement la restructuration du ST et le processus de privatisation. Parmi ses points principaux, les interviewés mentionnent la création de l'Anatel, l'ouverture du secteur à la compétition et l'universalisation du service. La différence entre la prestation du service dans le régime juridique public et le régime juridique privé est aussi considérée

---

<sup>72</sup> Le gouvernement a essayé à deux reprises de vendre la concession de l'exploitation de la bande b cellulaire dans la région 8, au nord du pays, mais il n'y a pas eu d'intéressés. Elle a été vendue beaucoup plus tard, pour un prix beaucoup plus bas que le stipulé par le gouvernement.

**Tableau 12. La loi générale de télécommunications**

<i>Catég. et nom</i>	<i>Les points principaux</i>	<i>Opinion</i>	<i>Sert-elle les objectifs de restructuration ? Comment?</i>
<b>A</b>			
<b>1</b>	L'agence régulatrice et la nouvelle définition des services qui facilitent la concurrence (régime public et régime privé, intérêt collectif et intérêt limité).	Elle est philosophiquement bien faite, les consultants juridiques ont bien travaillé. Elle ouvre l'espace pour que le gouvernement puisse manifester sa politique de privatisation. La plus grande faiblesse de la loi est le manque d'analyse des expériences internationales. Ils ont simplement adopté le modèle américain.	oui Elle sert totalement les objectifs du gouvernement. Cependant, ce qui est en train de se développer est un duopole, et pas un modèle concurrentiel comme le gouvernement voulait.
<b>2</b>	Elle change l'axe juridique brésilien (l'État n'agit plus d'une façon interventionniste et il devient régulateur). Elle crée la division/définition entre service dans le régime public et service dans le régime privé. Et elle autorise la réorganisation du ST.	C'est très mauvais. Le pays est en train de rater une opportunité historique. Nous ne devrions pas rentrer dans le nouveau scénario mondial comme nous l'étions au XIXe siècle : un pays subalterne, secondaire, retardé, dépendant...	oui et non Elle sert à ceux qui sont en train de restructurer le secteur maintenant, mais du point de vue de l'histoire du Brésil et du développement d'un projet national, non, elle ne sert à rien.
<b>3</b>	La loi privilégie la compétition et l'universalisation du service.	Elle est moderne. Elle ne définit pas les choses avec trop de détails, ce qui est positif, et elle permet que l'Anatel travaille.	oui Une des choses positives est que le mandat des conseillers est établi, il ne change pas avec les changements de gouvernement.
<b>D</b>			
<b>4</b>	Elle suit la stratégie du gouvernement, soit la privatisation pour générer de l'argent. Elle crée aussi l'Anatel. La loi n'a pas spécifié le fond pour le développement technologique ni le processus d'homologation de l'équipement national.	Dans la politique du gouvernement, elle est raisonnablement bonne. Par exemple, l'Anatel était légalement bien créée, basée sur un processus démocratique de prise de décision. Mais la LGT a maintenu les intérêts du gouvernement, ce qui est mauvais. Toutefois, le gouvernement l'a beaucoup améliorée, puisqu'il en a fini avec le processus de corruption qui existait dans le ST, où un poste de direction était une monnaie d'échange politique.	oui La LGT a été commandée pour satisfaire ces objectifs. Même si elle a été améliorée au Congrès National, elle n'a pas changé ses objectifs.
<b>C</b>			
<b>5</b>	La création de l'Anatel, d'un marché compétitif, et des outils pour l'universalisation du service.	n/r [ il a été le rapporteur de la LGT... ]	oui n/r
<b>6</b>	n/r	n/r	n/r
<b>7</b>	n/r	Elle a été faite sur mesure pour retirer le Brésil du marché de télécommunications. Elle ne sert pas aux intérêts du pays. Elle est négligente, puisqu'elle ne traite que de la téléphonie. Avec une autre interprétation elle aurait pu être intéressante.	non Elle aura pu servir à créer un modèle d'intérêt national, mais elle est en train d'être utilisée contre ses intérêts.
<b>8</b>	La différenciation de la prestation de service dans le régime juridique public et dans le régime juridique privé. La création de l'Anatel avec emphase sur la compétition et l'universalisation	Elle rend possible des changements positifs si elle est bien utilisée, mais elle n'est pas complète.	oui Elle rend viable la restructuration.
<b>E</b>			
<b>9</b>	L'ouverture à la compétition et ce qui est écrit sur l'universalisation.	Elle représente un progrès dans le processus de développement du pays.	oui n/r
<b>10</b>	Le point principal est son existence. Elle définit les fonctions de l'État, les droits du consommateur et les devoirs des « players » de ce marché. Parmi les points importants il y a les objectifs de restructuration, soit l'universalisation et la compétition, et la création du concept de prestation de service dans le régime public ou dans le régime privé.	Elle était très bien élaborée. Elle est exhaustive, puisqu'elle couvre 95% des points nécessaires pour établir le nouveau scénario des télécommunications au Brésil.	oui Elle définit clairement le processus de privatisation.

comme une caractéristique importante<sup>73</sup>. En fait, sa propre existence représente déjà une réussite, puisqu' « elle définit les fonctions de l'État, les droits du consommateur et les devoirs des 'players' de ce marché », ajoute le régulateur E10. De cette manière, « l'État n'agit plus d'une façon interventionniste et devient régulateur (A2) ».

Pour le groupe E et les répondant B3 et C5, la LGT est moderne, très bien élaborée et représente un progrès dans le processus de développement du pays. En plus, elle a permis d'en finir avec le processus de corruption qui existait dans le ST, « où un poste de direction était une monnaie d'échange politique (B4) ». Le point faible de la LGT, selon le groupe A et les répondant B4 et D7, est qu'elle manifeste la politique de privatisation du gouvernement, avec un modèle qui va contre l'intérêt national et qui éliminera la place du Brésil du marché mondial des télécommunications. Selon le groupe A elle ne sert pas au développement d'un projet national. En plus, avec elle le pays rate une opportunité historique. « Nous ne devrions pas rentrer dans le nouveau scénario mondial comme nous l'étions au XIXe siècle : un pays subalterne, secondaire, retardé, dépendant... », déplore le chercheur A2. Pour le chercheur A1 la plus grande faiblesse de la loi est le manque d'analyse des expériences internationales : « ils ont simplement adopté le modèle américain ». En plus, « ce qui est en train de se développer est un duopole, et pas un modèle concurrentiel comme le gouvernement le souhaitait (A1) ». Et le répondant issu de l'industrie nationale ajoute que le problème de la LGT est qu' « elle n'a pas spécifié le fond pour le développement technologique, ni le processus d'homologation de l'équipement national ».

**L'agence régulatrice** - Comme nous pouvons le voir dans tableau 13, les interviewés considèrent l'agence nationale de télécommunications (l'Anatel) comme l'organisme qui réglementera et fiscalisera le secteur de télécommunications. Elle est considérée comme une structure moderne d'administration, à qui l'on a donné le pouvoir, selon la loi, de diriger le processus de passage du monopole à la compétition. Plus que cela, elle

---

<sup>73</sup> À ce sujet, voir note de bas de page numéro 69 sur la page 80.

Tableau 13. L'agence nationale de télécommunications

<i>Catég. et nom</i>	<i>Description</i>	<i>Opinion</i>	<i>Réussira-t-elle à régler et surveiller le secteur? Comment? Pourquoi?</i>	<i>Pourra-t-elle prendre des décisions indépendantes? Comment? Pourquoi?</i>
<b>A</b>	1 Elle va fiscaliser les contrats, exercer des règles tarifaires, ainsi que suggérer des politiques de télécommunications et d'universalisation au président de la république. Elle aura le pouvoir de surveiller le monde concurrentiel privé.	Elle est philosophiquement bien faite. Elle est l'outil pour que le gouvernement viabilise sa politique de télécommunications. Elle ressemble au FCC américain, mais elle ne l'ait parce que notre système juridique est basé sur le droit constitutionnel, ou il n'existe pas la figure de « public utility » anglaise. Elle est une autarchie liée au Minicom. Dans la structure juridique brésilienne, elle est la plus indépendante possible, c'est à dire qu'elle a des mandats fixes et de budget généreux. Mais le pouvoir judiciaire est au dessus d'elle.	non Parce qu'elle est née déjà « gonflée ». Elle a absorbé le Minicom et le ST. Le gouvernement ne donne pas la priorité à une politique de télécommunications à long terme pour rendre possible l'universalisation, il privilégie la privatisation. Et il est naïf de penser que la concurrence dans le secteur privé, surveillé par l'Anatel, sera suffisant pour qu'il y ait l'universalisation, le développement technologique et l'intégration régionale, économique et social du pays.	non L'Anatel est sur l'influence du prince. Les conseillers ont tous été choisis par le ministre, à une exception près. Ils ont tous travaillé avec lui. Ce sont de bons techniciens, fidèles au ministre. Le gouvernement aurait pu choisir des personnes du ST qui soient moins bureaucratiques.
	2 Elle est un organisme régulateur dans le modèle de FCC. Elle ne formule pas de politiques, elle ne fait que les exécuter.	En principe, elle aurait pu être intéressante. Il y a des bonnes idées, comme l'ouverture de la bibliothèque publique... Mais elle a déjà mal commencé. La LGT affirme qu'avant d'aller à la consultation publique, un plan doit passer par le conseil consultatif. Le plan d'octroi est en train d'être approuvé mais le conseil n'existe pas encore.	non Parce que tous les aspects qui établissent la réglementation sont dans la LGT d'une manière lâche, comme la question de l'interconnexion. La loi définit seulement les principes. Ainsi, il y aura des discussions, mais l'Anatel n'aura pas de force pour intervenir. Les décisions seront prises dans le tribunal ou avec l'argent.	non Parce qu'elle est obligée d'exécuter des politiques qu'elle n'a pas décidées. Alors elle fera ce que l'exécutif aura décrété.
<b>B</b>	3 C'est une agence régulatrice à qui l'on avait donné le pouvoir, selon la loi, de diriger le processus de passage du monopole à la compétition. C'est une structure moderne d'administration, qui va fiscaliser le secteur pour qu'il y ait de la compétition.	Elle me paraît extrêmement positive, surtout parce qu'elle est obligée d'agir de manière transparente. Toutes les décisions passent par la consultation publique, pour que différents groupes d'intérêt puissent intervenir.	oui Au départ, nous aurons des difficultés parce que nous n'avons pas l'expérience d'avoir une agence régulatrice. Il y aura donc de la résistance, mais avec le temps, elle fonctionnera bien.	oui Parce que le ministre va disparaître. Mais aussi il va dépendre de la société d'exercer son rôle et de faire des réclamations s'il y a des interférences indues du gouvernement.
	4 Elle prend en charge le processus de réglementation et de fiscalisation du secteur.	Sur papier, elle est intéressante. Les personnes nommées sont très compétentes. Il n'y pas eu de nominations politiques. Mais elle n'est pas encore structurée, et elle ne réussira pas à le faire parce que le processus de privatisation est en train d'être mené trop rapidement.	+/- Parce que nous n'avons pas une tradition d'agence régulatrice. Elle n'a pas de structure. Et comme nous n'avons aucune politique technologique, elle manquera de compétence technique.	+/- Dans un délai moyen, oui. C'est naturel qu'aujourd'hui, à cause de la forte personnalité de Motta l'Anatel soit sous son influence. Mais une fois qu'elle aura le pouvoir, elle l'exercera.
<b>C</b>	5 Elle réglemente le fonctionnement du secteur. Elle le surveille pour qu'il y ait un marché compétitif et un bon service aux usagers, par rapport à la qualité et au prix.	Elle est l'outil nécessaire.	oui En appliquant ce que la LGT a établi. Il faut aussi qu'il y ait une volonté politique du gouvernement.	oui Elle n'a aucun rapport de subordination par rapport au Minicom. Elle a une autonomie administrative et financière.

Catég. et nom	Description	Opinion	Réussira-t-elle à réglementer et surveiller le secteur?		Pourra-t-elle prendre des décisions indépendantes?	
			oui	non	oui	non
D	6 n/r Elle est un organisme complètement dépendant du gouvernement fédéral.	n/r Elle n'a pas d'autonomie, de structure, de conditions pour réglementer le marché comme il le faudrait.	non	n/r Parce que la LGT ne crée pas des conditions pour cela. Elle n'établit rien par rapport à l'universalisation. L'Anatel va réguler le marché selon les idées des dirigeants.	n/r	n/r Les membres sont des marionnettes de Sérgio Motta <sup>1</sup> . Et même si Lula <sup>2</sup> gagne la présidence, ils seront encore là parce qu'ils ont des mandats fixes. Elle n'est pas seulement dépendante de ce gouvernement, mais aussi des forces du capital, qui aujourd'hui contrôlent l'Etat brésilien.
	7 Elle est l'organisme régulateur qui établira les critères et les principes qui guideront toute la prestation des services de télécommunications. Elle ira fiscaliser le bon service à la population.	n/r Il m'est difficile de donner une opinion parce qu'elle n'est pas terminée. Elle est en train de commencer... Elle fonctionnera dans la mesure où elle sera compétente et qu'elle aura de la force vis-à-vis de la société et du gouvernement brésilien.	oui	n/r	oui	La responsabilité pour l'établissement des politiques est du ressort de l'exécutif, mais comme régulateur, je pense qu'elle sera indépendante.
E	8 Une agence régulatrice, qui réglemente et fiscalise.	Elle est très importante. Fondamentale.	oui	Avec l'établissement de réglementations, la fiscalisation des obligations... Avec l'accomplissement de ce qui est dans la LGT.	oui	Le ministère va disparaître, au moins c'est l'intention du ministre. Les politiques sont établies pour la loi, par l'exécutif, tandis que l'Anatel seulement propose des lois...
	9 Elle va définir toutes les règles qui seront utilisées dans le marché de télécommunications. Elle va aussi résoudre les conflits entre les agents économiques, les entreprises, et les clients.	Il m'est difficile de donner une opinion parce qu'elle est trop jeune. Mais elle est née d'une conception selon laquelle il faut avoir un nouvel Etat, un Etat qui défende le citoyen, que promeuve le développement économique.	oui	Le problème est de savoir avec quel rapidité cela arrivera. Comme l'Anatel n'existe pas, nous sommes en train d'établir ses fondements, en même temps que nous développons des documents très raffinés.	oui	Notre autonomie est garantie dans la LGT. Et tous les membres ont été choisis à cause de ses capacités techniques. Il n'y a pas eu d'indication politique.

<sup>1</sup> Sérgio Motta était le ministre des communications au Brésil au moment de nos entretiens.

<sup>2</sup> Luís Inácio da Silva (Lula), était le candidat de la gauche à la présidence de la République.

va définir toutes les règles qui seront utilisées dans le marché de télécommunications, ainsi que résoudre les conflits entre les agents économiques, les entreprises, et les clients.

Leur opinion sur l'Anatel varie, même si la majorité s'accorde sur le fait qu'elle a été correctement pensée et créée. Elle est ainsi considérée comme l'outil nécessaire pour que le gouvernement viabilise sa politique de télécommunications. Cependant, les régulateurs et le répondant du B3 affirment que c'est difficile de former une opinion à son égard puisque l'agence vient de commencer ses activités. Ainsi « *elle fonctionnera dans la mesure où elle sera compétente et qu'elle aura une force décisionnelle vis-à-vis de la société et du gouvernement brésilien (E8)* ». De plus, elle est « *née d'une conception selon laquelle il faut avoir un nouvel État, un État qui défende le citoyen, qui promeuve le développement économique* », ajoute le régulateur E10.

En principe les chercheurs et les répondants B4 et D7 trouvent qu'elle est intéressante, sauf qu'elle « *est un organisme complètement dépendant du gouvernement fédéral (D7)* », puisqu'elle n'a pas d'autonomie ni de structure pour réglementer le marché. À ce sujet le chercheur A1 dit qu'« *elle ressemble au FCC américain, mais elle est différente parce que notre système juridique est basé sur le droit constitutionnel, où il n'existe pas l'idée de 'public utility' anglaise* ». Il explique également que « *dans la structure juridique brésilienne, elle est la plus indépendante possible, mais le pouvoir judiciaire est au dessus d'elle* ». Même si l'Anatel n'est pas encore structurée, les répondants B3, B4 et E8 s'accordent sur le fait que les personnes nommées sont très compétentes et que le processus de prise de décision de l'agence est démocratique et transparent.

Lorsqu'on demande à nos interviewés si l'Anatel réussira à réglementer et surveiller le secteur de télécommunications, deux opinions distinctes émergent. Le groupe E et les répondants B3 et C5 pensent que c'est possible, même si au départ l'agence aura des difficultés. De leur côté, les membres du groupe A et les répondants B4 et D7 trouvent que l'Anatel ne réussira pas à réglementer le secteur justement parce qu'elle n'est pas

encore structurée, et parce que nous n'avons pas une tradition d'agence régulatrice. *« Comme les aspects qui établissent la réglementation sont dans la LGT d'une manière lâche, l'Anatel n'aura pas de force décisionnelle suffisante pour intervenir. De cette manière, les décisions seront prises dans le tribunal ou avec l'argent »*, affirme le chercheur A2.

Enfin, lorsqu'on leur demande si l'Anatel pourra prendre des décisions indépendantes du gouvernement, le groupe E et les répondants B3 et C5 répondent positivement. Selon eux, cela sera possible pour trois raisons : parce que le ministère des communications va disparaître; parce que l'agence a une autonomie administrative et financière; et parce qu'il n'a pas eu d'indications politiques pour le choix de ses membres. *« Mais cela va aussi dépendre de la société car elle devra exercer son rôle et faire des réclamations s'il y a des interférences indues du gouvernement »*, nous rappelle le répondant B3. Les membres du groupe A et les répondants B4 et D7 n'ont pas la même opinion. Selon eux, l'Anatel fera ce que l'exécutif aura décrété, puisqu'elle est obligée d'exécuter des politiques qu'elle n'a pas décidées. En plus, elle est sous l'influence du ministre Sérgio Motta et des forces du capital, qui aujourd'hui contrôlent l'État brésilien (A1, B4, D7).

**La privatisation** - Comme on pouvait s'y attendre, les résultats du tableau 14 montrent que nos interviewés ont deux opinions vraiment distinctes sur la privatisation du Système Telebrás. Le premier groupe composé des régulateurs (E), de la personne issue de l'industrie multinationale (B3) et du politicien de la base pro-gouvernementale (C5) trouve ainsi que la privatisation est la solution et qu'elle est adéquate, voire fondamentale pour la création d'un marché compétitif. L'entreprise privée est ainsi considérée comme plus flexible pour investir ce qui est nécessaire pour le développement du système, les entreprises d'État étant jugées trop contraintes par des normes. En plus, *« nous augmenterons le niveau technologique du système »*, ajoute le régulateur E10. De l'autre côté, le deuxième groupe comprenant les répondants du milieu académique (E), du milieu syndical (D), le politicien d'opposition (C6) et la

**Tableau 14. La privatisation du Système Telebrás**

<i>Catég. et nom</i>	<i>Opinion</i>	<i>Quels sont ses conséquences économiques et sociales?</i>	<i>Garantira-t-elle l'accès universel?</i>
<b>A</b>	1 C'est un mécanisme pour attirer le capital externe pour financer le Plan Real', c'est une contingence macro-économique. C'est le chemin le plus facile.	La contribution pour la survie du Plan Real encore pour 2 ou 3 années. Le ST aura une gestion privée, sans le CPqD (Centre de Recherche et Développement du ST), sans la participation de la société, et sans intégration systémique.	non L'accès universel est conditionné par la distribution de revenu. Il faudra auparavant faire des réformes économiques et sociales, et automatiquement la demande pour le service de télécommunications sera atteinte.
	2 En principe, je ne suis pas contre. Je pense que les entreprises d'Etat sont en grand danger quand l'Etat est absolument dépendant et contrôlé par de grandes groupes économiques et des organisations financières multinationales qui sont à l'extérieur du pays, comme c'est le cas du Brésil.	La continuation du système élitiste des télécommunications brésiliennes, où seulement ceux qui ont déjà un téléphone sentiront la différence. Un immense déclin technologique et industriel. Et la perte de pouvoir national, puisque le pays aura moins de capacité d'intervenir dans le monde.	non Parce que le ST, comme le Brésil, est trop inégal. Il y a des entreprises très lucratives et aussi très déficitaires. Dans le ST, les entreprises lucratives supportent les déficitaires. Mais si on le privatise en morceaux, les déficitaires ne survivront pas?
<b>B</b>	3 C'est fondamental parce que l'Etat n'a pas des conditions et de flexibilité suffisante pour investir ce qui est nécessaire pour diminuer la différence entre l'offre et la demande. L'entreprise privée est plus flexible.	Avec la privatisation, les coûts de communication doivent baisser, ce qui est extrêmement positif. Et la demande sera atteinte.	oui Je crois que oui.
	4 Je suis en faveur de la privatisation du ST, mais contre la façon dont elle est en train d'être faite. J'aimerais un modèle plus européen.	Economiquement, le gouvernement aura plus d'argent, et ensuite un problème croissant de balance de paiement. En plus, une détérioration du service, parce que la privatisation ne garantit pas la qualité.	non Mais ça va améliorer. Nous n'avons pas de tradition d'agence régulatrice forte pour que cela arrive.
<b>C</b>	5 Elle est nécessaire pour se créer un marché compétitif.	L'amélioration de la possibilité des entreprises et des citoyens de participer et d'intervenir dans le développement économique et social.	+/- Pas seulement la privatisation. La création d'un fond d'universalisation sera nécessaire.
	6 n/r	n/r	n/r
<b>D</b>	7 C'est un des plus grands crimes contre le pays. C'est un secteur en expansion, stratégique pour le développement. Elle signifie que le Brésil laisse tomber l'opportunité de concourir dans le marché globalisé.	Le Brésil se retrouve sans conditions de concourir dans le marché mondialisé et avec des communications développées seulement dans les régions rentables.	non Le capital n'a pas d'intérêts à exploiter les télécommunications où il n'y a pas de profit possible. Alors, les régions les plus démunies du pays ne seront pas assistées.
	8 C'est un pas important parce que c'est intéressant pour le développement du système qu'il existe de la compétition. On aurait pu ne pas privatiser, mais les entreprises d'Etat sont contraintes par trop de normes. Il faudrait alors soit privatiser, soit changer la constitution.	La privatisation est le premier pas nécessaire pour introduire la compétition et imposer les obligations d'universalisation. Nous aurons alors un « boom » dans le secteur (pas nécessairement une augmentation d'emploi, peut-être le contraire...). Je ne sais pas non plus ce qui arrivera à l'industrie nationale... Et l'expansion du ST, avec un accès plus généralisé.	+/- La privatisation toute seule ne garantit rien.
<b>E</b>	9 Elle est opportune, adéquate, et est en train d'être bien réalisée. Elle représente un pas en avant.	Nous aurons de la compétition, ainsi qu'une agence régulatrice qui défendra l'intérêt public et qui promouvra l'universalisation et l'expansion du réseau. Ce qui est très positif tant socialement qu'économiquement.	+/- Pas la privatisation, mais l'action de l'agence régulatrice, de sa force, de sa compétence technique, ainsi que des normes et plans qu'elle approuvera.

<i>Catég. et nom</i>	<i>Opinion</i>	<i>Quels sont ses conséquences économiques et sociales?</i>	<i>Garantira-t-elle l'accès universel?</i>
E 10	Le ST aujourd'hui a récupéré de tous les problèmes qu'il a eu entre 84 et 94, mais il fait encore face aux problèmes des entreprises reliées au gouvernement. Ainsi, la privatisation permettra aux nouvelles entreprises d'être mieux administrées, avec moins de restriction. Elles recevront des investissements étrangers, tout en augmentant leur niveau technologique. Je pense que la privatisation sera bonne pour la société brésilienne.	L'investissement dans le secteur va augmenter beaucoup, ainsi que les opportunités de vente et le niveau d'emploi dans le secteur. La société brésilienne commence à devenir plus compétitive. D'ici 2 ou 3 années, il y aura une réduction violente des tarifs, à cause de la compétition.	oui C'est à cela que je suis en train de travailler.

<sup>1</sup> Ce plan économique de stabilisation constitue le soutien principal du gouvernement Cardoso.

<sup>2</sup> En plus, on a essayé d'introduire dans la LCT le service obligatoire, qui aurait pu être l'outil pour que le gouvernement impose à quelqu'un d'offrir le service dans une région déficitaire, mais notre idée a été refusée. Parce qu'il n'était pas de l'intérêt du gouvernement d'établir des normes rigoureuses.

personne de l'industrie nationale (B4) est beaucoup plus critique. Ils considèrent la privatisation comme un des plus grands crimes contre le pays, les télécommunications étant jugées comme un secteur en expansion, absolument stratégique pour le développement. La privatisation est par ailleurs considérée comme le chemin le plus facile pour attirer le capital externe afin de financer le Plan Real<sup>74</sup>. En général, ils ne sont pas contre la privatisation, mais condamnent la façon dont elle est en train d'être opérée, en particulier la coupure du ST et sa vente à des entreprises étrangères (voir à ce sujet l'annexe 8).

Les opinions sont aussi très extrêmes par rapport aux conséquences économiques et sociales de la privatisation. Tandis que pour le premier groupe, ces conséquences sont jugées très positives, pour le deuxième, elles représentent une véritable catastrophe. Les régulateurs, la personne de l'industrie multinationale et le politicien pro-gouvernemental prévoient un "boom" dans le secteur, avec l'augmentation de l'investissement, la réduction de tarifs, l'expansion du ST et un accès plus généralisé de la population aux services de télécommunications. De plus, il y aura une « *amélioration de la possibilité des entreprises et des citoyens de participer et d'intervenir dans le développement économique et social (C5)* ». Selon le régulateur E8, les seules points préoccupants sont l'avenir de l'industrie nationale et du marché de l'emploi. Pour le groupe plus critique, la privatisation représente toute simplement « *la continuation du système élitiste des télécommunications brésiliennes, où seulement ceux qui ont déjà un téléphone sentiront la différence; un immense déclin technologique et industriel du secteur; et la perte de pouvoir national, puisque le pays aura moins de capacité d'intervenir dans le monde(A2)* ». En plus, ils entrevoient un secteur de télécommunications désintégré qui n'investira plus dans le développement de la technologie nationale et qui entraînera la détérioration du service, « *puisque la privatisation ne garantit pas sa qualité (B4)* ».

Finalement, les interviewés ne sont pas sûrs que la privatisation garantira l'accès universel aux services de télécommunications. Seuls les répondant B3 et E10 ont la

---

<sup>74</sup> Ce plan économique de stabilisation constitue le soutien principal du gouvernement FHC.

certitude que cela se fera. De leur côté, le politicien C5, et les régulateurs E8 et E9 affirment que la privatisation seule ne garantit rien et que la création d'un fonds d'universalisation devient nécessaire, ainsi que l'action d'une agence régulatrice forte et compétente. De leur côté, le groupe plus critique ne pense pas du tout que la privatisation garantira l'universalisation puisque le capital étranger n'exploitera pas les télécommunications là où il n'y aura pas de profit possible, laissant les régions les plus démunies du pays sans assistance. De plus, comme l'explique le chercheur A1, le problème est que « *l'accès universel est conditionné par la distribution de revenu* ». De cette manière, « *il faudra auparavant faire des réformes économiques et sociales, et automatiquement la demande pour le service de télécommunications sera atteinte* ». Enfin, selon le chercheur A2, le problème de la privatisation est que le Système Telebrás, à l'image du Brésil, est trop inégal. Comme il y a des entreprises très déficitaires et aussi très lucratives, celles qui sont lucratives supportent les déficitaires. Mais si elles sont privatisées séparément, les déficitaires ne survivront pas. « *En plus, on a essayé d'introduire dans la LGT le service obligatoire, qui aurait pu être l'outil pour que le gouvernement impose à quelqu'un d'offrir le service dans une région déficitaire, mais notre idée a été refusée. Parce qu'il n'était pas de l'intérêt du gouvernement d'établir des normes rigoureuses* », critique-t-il.

#### **5.2.4. L'expérience latino-américaine**

Pour compléter le parallèle que nous faisons dans notre cadre théorique avec le modèle de restructuration du secteur de télécommunications des pays latino-américains, nous avons demandé à nos interviewés leur opinion sur le modèle de privatisation des entreprises de téléphonie d'État argentine et chilienne. Généralement, comme nous pouvons le voir dans le tableau 15, le modèle de privatisation argentin est jugé catastrophique par tous nos interviewés. Le problème identifié est surtout que le pays ne s'est pas préparé légalement pour les changements qui allaient se faire, le gouvernement ayant hâte d'avoir l'argent nécessaire pour payer sa dette extérieure et rétablir son crédit vis-à-vis des agences économiques internationales. De cette manière, leur pire erreur,

**Tableau 15. L'expérience latino-américaine (Chili et Argentine)**

<i>Catég. et non</i>		<i>Que pensez vous du modèle de privatisation argentin et chilien?</i>		<i>Quels sont les leçons à tirer?</i>
<b>A</b>	<b>1</b>	Le gouvernement argentin a opté pour une concurrence faible et des tarifs élevés. Tout en utilisant le monopole privé et l'augmentation de l'offre du service, l'universalisation en Argentine est meilleure qu'au Chili. En Argentine, il y avait aussi des obligations d'universalisation dans les contrats lors de la privatisation, ce qui n'est pas arrivé au Chili. Même les augmentations de tarif qui ont causé des manifestations à Buenos Aires étaient prévues dans les contrats.	Le gouvernement chilien a établi un modèle concurrentiel fort, qui a fait baisser les tarifs, tout en faisant bénéficier les usagers actuels. Cependant, il n'a pas pensé à l'universalisation.	On ne devrait pas suivre ces exemples.
	<b>2</b>	L'Argentine a divisé son entreprise d'Etat de télécommunications et a signé un pacte entre ses deux acheteurs. Le pays vivait alors une grande crise et il a donc fait une mauvaise affaire pour sortir de la faillite. Ils n'ont pas créé des lois, ni d'agences régulatrices avant la vente. En plus, sur une période de 10 ans, l'agence régulatrice a eu 10 directeurs. A chaque fois qu'un directeur de l'agence osait dire quelque chose de sérieux contre les deux acheteurs, il était immédiatement remplacé. Sans régulation, il n'y pas de pouvoir politique.	Au Chili, on a eu une transfert du monopole d'Etat au monopole privé étranger. Maintenant le pays ne domine aucune technologie de télécommunications. Les télécommunications chiliennes sont organisées pour attendre une économie primaire exportatrice sophistiquée.	Ne pas répéter ces deux expériences. Ne pas dénationaliser et ne pas vendre le ST à des entreprises étrangères.
	<b>3</b>	Le problème de l'Argentine, c'est le duopole. Mais ils étaient au bord de la faillite. Mais maintenant ils sont capables d'offrir le service à toutes les personnes que le désirent.	Et le problème du Chili, c'est un éclatement excessif.	Eviter le duopole. Stimuler la concurrence. Et savoir administrer cette concurrence pour qu'il n'y ait pas d'éclatement comme au Chili. Comme nous pouvons profiter de leurs expériences, nous allons éviter leurs erreurs.
<b>B</b>	<b>4</b>	Il n'y a pas eu de privatisation en Argentine. Il y a eu la vente d'une entreprise d'Etat nationale à deux entreprises d'Etat étrangères. Sans agence régulatrice, sans compétition. C'est un modèle catastrophique.	Le modèle chilien est plus raisonnable.	Nous ne devons pas suivre le modèle argentin. Au Chili, le fait d'avoir créé trop d'infrastructures et de concurrence tend à avoir des effets destructeurs sur le réseau. Nous devrions utiliser le secteur de télécommunications, privatisé ou non, comme un levier pour développer la politique technologique industrielle. Il faut alors avoir une agence régulatrice forte, et aussi augmenter la concurrence réelle.
	<b>5</b>	Le modèle argentin permet la monopolisation et rend difficile la formation d'un marché.	Le modèle chilien est trop éclaté.	Créer une agence régulatrice et avoir une loi comme nous l'avons, dont l'objectif principal est d'ouvrir le marché compétitif et universaliser le service.
<b>C</b>	<b>6</b>	n/r	n/r	n/r
	<b>7</b>	En Argentine, le pays a été divisé par le milieu et chacun des acheteurs, France Télécom et la Telefonica de Espana, a pris un morceau. Les tarifs ont alors augmenté et de nombreuses personnes ont retourné leurs téléphones car ils ne pouvaient pas payer leurs comptes. C'est l'éclatement du service. Le contraire de l'universalisation.	Je ne le connais pas trop.	Ne pas retirer l'Etat du contrôle du service. Ma tâche est d'empêcher la privatisation.
<b>D</b>				

E	<p>La privatisation en Argentine, je trouve que c'est une horreur. C'était adopté un système monopolistique régional. Il n'y avait pas de loi lors de la vente, et l'agence régulatrice est une farce. L'agence a été créée par décret, et chaque fois que quelqu'un là dedans dit quelque chose qui dérange, il est remplacé. C'est la corruption généralisée. En plus, il n'y a pas eu non plus de préoccupation envers l'universalisation. Il y a eu des objectifs qui ont été stipulés, mais ils étaient ridiculement bas et ils ont été facilement surmontés.</p>	<p>Dans le modèle chilien, le côté positif, c'est l'introduction de la compétition dans la téléphonie de grande distance, ce qui a fait baisser les prix. Le côté négatif, c'est qu'à cause des caractéristiques du gouvernement chilien, il n'y jamais eu là-bas une préoccupation pour l'universalisation du service. Les entreprises privatisées n'ont pas eu d'obligations d'offrir le service de télécommunications dans des régions mal desservies.</p>	<p>Le Brésil peut commettre plusieurs erreurs, mais elles ne seront sûrement pas comme celles du Chili et de l'Argentine. Il sera créatif par rapport à ses erreurs.</p>
9	<p>Le modèle argentin est un duopole privé, sans réglementation. Maintenant, ils ont des problèmes par rapport à la qualité de la prestation du service.</p>	<p>Au Chili il n'y a pas eu de réglementation.</p>	<p>Ne pas les suivre. Les deux cas n'ont pas eu d'agence régulatrice forte.</p>
10	<p>Le modèle argentin est un modèle qui nous permet de savoir ce qui ne faut pas faire dans un processus de privatisation.</p>	<p>Le modèle chilien est un modèle intéressant, mais qui a démontré qu'il faut faire attention de ne pas trop avoir trop de concurrence. Par exemple, au Chili, à un moment donné, il y avaient 7 compagnies de télécommunications longue distance. Cependant, elles ne payaient pas l'Embratel puisque le marché était si compétitif qu'elles avaient de la difficulté à survivre. Cela veut dire que la compétition est bonne, mais qu'elle peut être parfois « prédatrice ». Il faut alors faire attention et savoir l'équilibrer de manière adéquate.</p>	<p>Pour avoir un modèle qui fonctionne, il faut avoir une agence régulatrice forte. Ensuite, établir des objectifs et des règlements clairs pour ce nouveau contexte. L'entreprise privée n'est ni méchante ni gentille, elle fait ce qui est bon pour elle.</p>

\* Comme nous n'avons pas pu demander l'avis de nos interlocuteurs sur tous les pays latino-américains, nous n'avons choisi finalement que deux pays : le Chili, puisqu'il a été le premier à restructurer et privatiser son secteur de télécommunications; et l'Argentine, qui a été la troisième économie latino-américaine à restructurer son secteur, après le Mexique et le Venezuela. En plus l'Argentine est un pays qui possède une structure économique, politique et sociale qui ressemble un peu celle du Brésil.

pour les interviewés, est d'avoir créé l'agence régulatrice que par décret après la vente de l'Entel. Le résultat est qu'aujourd'hui, cette agence n'a pas de pouvoir décisionnel et connaît des problèmes de corruption (E8). De plus, le duopole privé qui s'est formé n'a pas développé de concurrence dans le secteur, a une mauvaise qualité de service, et des tarifs si élevés que de « *nombreuses personnes ont retourné leurs téléphones car ils ne pouvaient pas payer leurs comptes (D7)* ». Le seul point positif mentionné par les répondants A1 et B3 est que, d'une certaine manière, elle a augmenté l'offre de services.

Le modèle chilien, quant à lui, n'est pas vu avec d'une manière plus favorable, mais il est considéré quand même comme un peu moins mauvais que celui de son voisin argentin. Au contraire de l'Argentine, le gouvernement chilien a établi un modèle concurrentiel fort, ce qui a contribué à faire baisser les tarifs. Cependant, le Chili ne s'est pas du tout préoccupé de l'universalisation du service, en particulier dans les régions les plus éloignées. Leur problème le plus grave est justement d'avoir favorisé une trop grande concurrence, créant ainsi un environnement trop agressif où la survie des petites entreprises est menacée. De plus, « *maintenant le pays ne domine aucune technologie de télécommunications* », ajoute le chercheur A2.

Selon les interviewés, si le gouvernement brésilien décide de vraiment privatiser le ST, il ne devrait suivre aucun de ces deux modèles. Ou mieux, il devrait les étudier pour avoir une idée de ce qu'il ne faut pas faire. Cela veut donc dire qu'il faut avoir une bonne loi de télécommunications, une agence régulatrice forte avant la privatisation, bien spécifier aux nouveaux acheteurs leurs obligations vis-à-vis de l'universalisation du service, et surtout stimuler la concurrence « saine », tout en évitant le monopole ou le duopole. « *Le Brésil peut commettre plusieurs erreurs, mais elles ne seront sûrement pas comme celles du Chili et de l'Argentine* », affirme le régulateur A8. « *Il sera créatif par rapport à ses erreurs* ».

### 5.3.5. Le Brésil dans l'ère de l'autoroute de l'information

Enfin, nous avons demandé à nos interviewés quelle était leur vision du Brésil dans l'ère de l'autoroute de l'information. Comme nous pouvons le voir dans le tableau 16, trois répondants ont choisi de ne pas répondre à cette question, tandis que B4 et D7 ont affirmé qu'il leur était difficile de donner un avis sur un sujet encore si vague. Les répondants B4, C5 et D7 trouvent que l'autoroute de l'information est un outil très important pour le développement national, *« même si au Brésil nous avons d'énormes régions desservies par la technologie »*, précise le politicien C5. Ce sont cependant les chercheurs qui présentent un tableau plus critique lorsqu'ils notent que la rentrée dans la société de l'information est une réalité, mais qu'elle ne devrait pas se faire de façon passive. *« Elle devrait se faire à travers l'intégration de toutes les parties du pays, de telle manière que la diversité culturelle et sociale brésilienne puisse se rétablir selon de nouveaux termes. Il ne faut pas que la société de l'information soit un outil de reproduction des inégalités qui existent déjà (A1) »*. De plus, elle ne devrait pas atteindre seulement les minorités privilégiées. L'avis du chercheur A2 est, à ce titre, très négatif : *« Nous allons avoir une infrastructure bâtie par des entreprises de T.V. à câble et par des compagnies de téléphone qui seront probablement privatisées. Mais elle n'atteindront pas l'ensemble de la population brésilienne, qui n'a pas d'école, ni de services de santé »*. Ainsi, il conclut, *« nous aurions pu avoir un projet de télécommunications dédié à la mise en place d'inforoutes pour la majorité de la population, mais nous aurons, à la place, un apartheid social au Brésil »*.

La participation du pays dans le projet de la construction de l'autoroute de l'information est aussi vue comme secondaire, *« de la taille de notre PIB, soit 1,5% (A1) »*. Nous serons des consommateurs, ajoute le répondant B4. De plus, *« pour atteindre l'ensemble de la population, il faudrait avoir un projet d'autoroute nationale, mené par un gouvernement effectivement engagé par rapport aux transformations sociales, ce qui n'est pas le cas du Brésil en ce moment »*, explique le chercheur A2. *« Au Brésil, aujourd'hui, on pourrait penser à une inforoute nationale qui servirait à l'intégration*

**Tableau 16. Le Brésil dans l'ère de l'autoroute de l'information**

Catég. et nom	Quel est votre vision du Brésil dans l'ère de l'autoroute de l'information?	Quelle est l'importance de la participation du Brésil dans ce projet ?
I	<p>Le Brésil adoptera inexorablement cette modernisation puisque la densité de l'information, des processus productifs, de la consommation et du loisir est reliée aux échanges d'information de tous les types. Mais en termes culturels, la rentrée dans la société de l'information ne devrait pas être passive. Elle devrait se faire à travers l'intégration de toutes les parties du pays, de telle manière que la diversité culturelle et sociale brésilienne puisse se rétablir selon de nouveaux termes. Il ne faut pas que la société de l'information soit un outil de reproduction des inégalités qui existent déjà.</p>	<p>Le Brésil participera à cette autoroute, mais cette participation sera de la taille du PNB du pays actuellement, soit 1,5% du PNB mondial.</p>
A	<p>Nous allons avoir des autoroutes pour atteindre des minorités privilégiées. Nous allons avoir une infrastructure bâtie par des entreprises de T. V. à câble et par des compagnies de téléphone qui seront probablement privatisées. Mais elle n'atteindra pas l'ensemble de la population brésilienne, qui n'a pas d'école, ni de services de santé. Nous aurions pu avoir un projet de télécommunications dédié à la mise en place d'autoroutes pour la majorité de la population, mais nous aurons, à la place, un <i>apartheid</i> social au Brésil.</p>	<p>Tout d'abord, le Brésil n'aura pas un grand réseau, mais des réseaux internationaux qui attendront des structures fragmentées. Une grande inforoute universelle est une utopie, un discours idéologique faux. Au Brésil, aujourd'hui, on pourrait penser à une inforoute nationale qui servirait à l'intégration du pays, ainsi qu'à promouvoir une profonde et radicale amélioration des services publics, comme l'éducation, la santé et la sécurité. Mais cela nécessite d'une coordination nationale, qui sera exécutée difficilement par des entreprises de télécommunications contrôlées de l'extérieur du pays. Pour atteindre l'ensemble de la population, il fallait avoir un projet d'autoroute national, mené par un gouvernement effectivement engagé aux transformations sociales. Cela pourrait être une grande contribution internationale. Nous devons attendre pour voir ce qui arrive. Ce que nous savons, c'est que nous voulons des interfaces conviviales. Seules certaines personnes en auront besoin, mais la plupart ne se serviront pas de cette autoroute.</p>
B	<p>Je pense que, de nos jours, l'on entend parler de tellement de choses que nous pourrions avoir au foyer, à travers la télévision, à travers une touche de télécommande. Mais finalement, les personnes ne veulent pas de cela. Elles ne veulent pas un système de son avec plein des commandes différentes, elles veulent écouter une bonne musique. Cela veut dire que nous devons créer des possibilités pour atteindre des personnes segmentées, puisqu'elles ont des intérêts différents.</p>	<p>La participation du Brésil sera secondaire. Nous serons les consommateurs.</p>
4	<p>Tout d'abord, personne ne sait ce qu'est une super inforoute. Dans la plupart des pays, comme les EUA, c'est un outil pour justifier l'intervention du gouvernement dans sa volonté de stimuler le développement technologique local. Si l'on faisait la même chose ici, cela pourrait être très bien pour le Brésil. Si l'on ne promet pas ce développement ici, l'inforoute n'est alors pas importante.</p>	<p>Je pense que n'importe quel avancement technologique est très important, même si au Brésil nous avons d'énormes régions desservies par la technologie.</p>
C	<p>J'imagine le pays en train d'utiliser l'immense potentiel que le secteur de télécommunications apporte à la vie économique et sociale du pays.</p>	<p>n/r</p>
D	<p>C'est difficile à imaginer.</p>	<p>C'est le pays en train de participer au marché et à l'avenir. C'est un outil pour le développement national, soit économique, culturel ou en termes de l'accès à la communication.</p>
8	<p>n/r</p>	<p>Le pays ne peut pas être exclu. Le Brésil est un pays très important. Je pense que l'avenir de l'humanité est ici, comme dans le bloc des ex-pays communistes.</p>
E	<p>n/r</p>	<p>n/r</p>
10	<p>Je pense que l'on doit se préparer pour ne pas être exclu. Je considère que les nouvelles technologies offrent des opportunités et des menaces. L'important pour n'importe quelle nation, c'est d'être à l'écoute des opportunités. Je pense aussi que cela va permettre à l'éducation d'être transmise plus facilement et que nous aurons de meilleures conditions pour appliquer la médecine. Cela ne peut pas être mauvais.</p>	<p>Nous saurons si c'est une menace ou une opportunité seulement quand nous serons en train de participer. Nous devons être présents pour voir quelles actions ce type de mondialisation permettra, dans le sens positif et négatif.</p>

*du pays, ainsi qu'à promouvoir une profonde et radicale amélioration des services publics, comme l'éducation, la santé et la sécurité. Mais cela nécessite une coordination nationale, qui sera exécutée difficilement par des entreprises de télécommunications contrôlées de l'extérieur du pays ».* De leur côté, les régulateurs E8 et E10 s'accordent sur le fait que le pays ne peut pas être exclu du projet de construction de l'autoroute de l'information. *« Les nouvelles technologies offrent des opportunités et des menaces. L'important pour n'importe quelle nation, c'est d'être à l'écoute des opportunités (E10) ».* Finalement, le répondant de l'industrie multinationale conclut que l'important est de se créer des possibilités pour atteindre différents publics-cibles, puisque la plupart des personnes ne se serviront pas de cette autoroute, soit parce qu'elles n'auront pas l'accès à cette technologie, soit parce qu'elles ne s'y intéresseront pas. *« Je pense que, de nos jours, l'on entend parler de tellement de choses que nous pourrions avoir au foyer, à travers la télévision, à travers une touche de télécommande. Mais finalement, les personnes ne veulent pas de cela. Elles ne veulent pas un système de son avec plein des commandes différentes, elles veulent écouter une bonne musique ».*

Nous allons maintenant aborder notre chapitre de discussion. Nous ferons tout d'abord un bref suivi des événements qui se sont succédés après notre séjour au Brésil de décembre 1997 jusqu'en mars 1999, ainsi qu'un court résumé des politiques gouvernementales qui se sont établies par rapport à l'universalisation de l'accès aux services de télécommunications. Par la suite, nous analyserons les mesures prises par le gouvernement pour garantir cet accès universel.

## 6. Discussion

Comme nous l'avons noté auparavant, nous allons tout d'abord faire un bref suivi des événements qui se sont succédés après notre collecte de données au Brésil de décembre 1997 jusqu'en mars 1999. Par la suite, nous discuterons les mesures prises par le gouvernement Cardoso pour essayer d'assurer l'universalisation du service. Nous traiterons ainsi de la restructuration du secteur, dont le cœur a été finalement la privatisation des entreprises d'État brésiliennes de télécommunications, et nous essayerons de comprendre quel rôle cette restructuration pourra jouer dans le cadre de l'universalisation des services de téléphonie au Brésil. Nous analyserons également l'importante fonction de l'agence régulatrice dans tout le processus, surtout par rapport au long chemin qu'il reste à parcourir pour développer la jeune démocratie brésilienne. Pour ce faire, nous utiliserons les concepts traités dans notre cadre théorique, ainsi que les politiques officielles du gouvernement et le récit de nos interviewés. Enfin, nous proposerons quelques pistes qui pourront aider le développement du service universel et tracer un chemin vers une société moins inégale, où l'accès à l'information sera devenu une réalité. Dans la limite de ses moyens, ce mémoire aura peut-être ainsi contribué à mieux définir le chemin qu'il reste à parcourir pour mettre le Brésil « *sur la route de l'information* ».

### 6.1. Le suivi des politiques de télécommunications brésiliennes en 1998/99

Après notre retour du Brésil, à la fin du mois de février 1998, beaucoup d'événements importants ont eu lieu. Il y a eu tout d'abord la publication des documents qui spécifient les objectifs d'universalisation du service de télécommunications, ainsi que les règles pour la privatisation du ST et pour l'implémentation de la compétition dans le secteur<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Ces documents sont le « Plan général d'octroi des services des télécommunications », du 3 avril 1998; les versions temporaire et finale du « Plan général des objectifs d'universalisation des services offerts dans le régime public », approuvé le 15 mai 1998; les contrats de concession qui spécifient les objectifs

Selon Straubhaar et al. (1995), la clarté des mesures stipulées pour atteindre l'universalisation est fondamentale pour que les régions rurales et les segments les plus démunis de la population ne soient pas négligés par les nouvelles entreprises de télécommunications. Nous parlons en détail de ces documents dans l'annexe 9.

En avril 1998, le « mentor » de tout le processus de restructuration du secteur de télécommunications, le ministre Sérgio Motta, est décédé (voir annexe 10). Pour occuper sa place, le président Cardoso a choisi Luiz Carlos Mendonça de Barros, jusqu'à alors président du BNDS, qui était déjà impliqué dans le processus de privatisation.

Par la suite, après un long processus de discussions au sein du congrès national et des différentes sphères de la société, le Système Telebrás a été privatisé le 29 juillet 1998, juste après la chute des bourses de valeurs mondiales, ce qui avait rendu le gouvernement brésilien un peu appréhensif. Dépassant les estimations du gouvernement, qui avait fixé le prix minimum de vente à 13,47 milliards R\$, la deuxième privatisation la plus importante au monde dans le secteur de télécommunications<sup>76</sup> a donné aux coffres publics un total de 19,01 milliards de dollars EU (voir annexe 11). Le montant payé pour les 64,4 milliards d'actions du ST, qui représentent 51,8% du capital avec droit de vote et 20% du capital total de l'entreprise, est ainsi 63% plus élevé que celui initialement stipulé par le gouvernement.

La fin de l'année a été ensuite marquée par la réélection du président Fernando Henrique Cardoso (voir annexe 12), ainsi que par l'ajustement fiscal qu'il a lancé pour contrôler la sortie en masse du capital, causée par la crise financière mondiale. Le gouvernement a ainsi augmenté les impôts et les taux d'intérêt pour essayer d'équilibrer ses comptes

---

d'universalisation et de qualité de service pour chaque entreprise du Système Telebrás, signés le 02 juin 1998; les versions temporaire et finale du « Plan général des objectifs de qualité pour le service fixe de commutation », approuvé le 29 juin 1998; et le « Fonds d'universalisation des services de télécommunications », de novembre de la même année.

<sup>76</sup> La première a été la vente de la NTT, du Japon, pour 70,44 milliard de dollars EU en février 1986 (cité dans « Privatização da Telebrás foi a maior do mundo no setor », *O Estado de São Paulo*, le 30 juillet 1998, p. <http://www1.estado.com.br/jornal/98/07/30/news102.html>).

pendant que le chômage et le travail au noir augmentaient fortement, laissant le pays dans une récession économique sévère<sup>77</sup>.

Finalement, le 13 janvier 1999, le gouvernement a dévalué la monnaie brésilienne. Le Real a ainsi perdu plus de 40% de sa valeur. Cette situation difficile signifie, entre autres, une insécurité nationale croissante, la peur du retour de l'inflation, d'autres ajustements fiscaux, plus de récession et plus d'incertitude. De plus, la communauté internationale, qui était en train d'investir beaucoup d'argent dans la privatisation du secteur de télécommunications, a commencé à démontrer moins de confiance en l'économie brésilienne. L'espoir du gouvernement d'avoir un secteur de télécommunications compétitif a donc diminué. En effet, celui-ci n'arrive plus à trouver de groupes intéressés à acheter des licences pour installer les « entreprises-miroir » et concourir avec les entreprises privatisées du Système Telébras<sup>78</sup>. Nous aborderons ce sujet un peu plus loin.

En même temps, la société civile, le système judiciaire, ainsi que les représentants élus des pouvoirs législatif et exécutif commencent à questionner la valeur et la pertinence des privatisations dans les secteurs stratégiques<sup>79</sup>. La privatisation du secteur des télécommunications est en particulier remise en cause car plusieurs irrégularités ont été dévoilées lors de la vente des entreprises de télécommunications. De plus, la mauvaise qualité du service et le manque de respect envers les clients sont actuellement fortement dénoncées. L'Assemblée Législative de l'état de São Paulo a ainsi approuvé à l'unanimité la création d'une commission parlementaire d'enquête pour vérifier les activités de la Telefónica, le groupe espagnol qui a acheté en 1998 la Telesp, l'entreprise de télécommunications de l'état de São Paulo<sup>80</sup>. Même le travail de l'Anatel, l'agence qui

<sup>77</sup> À ce sujet, voir Sader (1998) ainsi que Dowbor (1998b).

<sup>78</sup> Cité dans « O leilão das 'empresas espelho' », *O Estado de São Paulo*, le 21 mars 1999, p. <http://www1.estado.com.br/jornal/99/03/21/news146.html>.

<sup>79</sup> Les problèmes que connaissent actuellement les entreprises privatisées du secteur énergétique illustrent la nouvelle vulnérabilité du pays vis-à-vis du secteur privé. C'est ainsi que le 11 mars 1998, un orage a semble-t-il causé la plus grande panne générale d'électricité de l'histoire du pays, laissant 50% du pays complètement dépourvu d'électricité pendant plusieurs heures (Klinke, 1999).

<sup>80</sup> Pour plus de détails voir Scholz (1999).

était considérée comme la plus structurée du pays, est actuellement critiqué. En avril 1999, le pays, qui vit une grande crise économique, ne semble plus croire aux politiques du président réélu Cardoso, un dirigeant qui selon Chossudovsky (1998, 1999) et Sader (1998) ne semble plus écouter que les ordres du Fonds monétaire international et du Département américain du Trésor<sup>81</sup>.

## **6.2. Les politiques du gouvernement brésilien vers l'universalisation du service**

Comme nous l'avons vu dans notre cadre théorique, l'accès aux services de télécommunications est considéré comme une condition nécessaire à la participation de l'individu dans la société (Hudson 1997a; Castells, 1996; Nora et Minc, 1978), en plus d'offrir l'infrastructure indispensable pour le développement économique, social et politique de chaque pays (Molano, 1997; Petrazzini, 1995). De cette manière, l'élargissement de l'accès aux services de télécommunications est vu comme indispensable pour que les PVDs ne soient pas exclus du processus de développement technologique (Mattelart, 1995; Melody, 1990). Dans ce sens, le dernier rapport de l'Union Internationale des Télécommunications (1998) a récemment souligné que l'écart de l'information et de la technologie entre les PDs et les PVDs aura tendance à augmenter si les responsables de chaque pays et les agences de développement ne font rien pour diminuer les inégalités déjà existantes<sup>82</sup>.

Le gouvernement brésilien, suivant ainsi l'exemple des PDs, s'est donc donné comme objectif de développer des politiques spécifiques vers l'universalisation du service pour essayer de diminuer la grande carence d'accès aux services de base de télécommunications. Avant même la vente des entreprises de télécommunications du Système Telebrás, le gouvernement a établi une série de mesures que les acheteurs du

---

<sup>81</sup> Voir, à ce sujet, Chossudovsky (1999).

<sup>82</sup> La différence de l'accès aux services de télécommunications entre les PDs et les PVDs est actuellement énorme. Les 5 milliards des personnes qui vivent dans les pays les plus démunis, soit 85 pour cent de la

ST devront respecter par rapport à l'expansion du réseau téléphonique et à la qualité du service. Comme on peut le voir dans l'annexe 9, ces mesures incluent, entre autres, un nombre spécifique d'accès individuels et collectifs qui devront être installés annuellement dans les différentes régions du pays, les délais maximaux de réponse aux sollicitations d'installation et les conditions de l'accès aux services par les déficients auditifs.

Nous ne pouvons pas encore dire si ces mesures sont en train d'être respectées, puisqu'elles viennent juste d'être établies. L'Anatel s'est déjà donné comme tâche de créer un « protocole de compromis pour le suivi de la prestation du service fixe commuté » (voir tableau 24). Son devoir est maintenant de garantir le respect des obligations. Même si les exigences du gouvernement ont été légèrement adoucies suite aux critiques adressées par les acheteurs potentiels, nous pouvons affirmer que le fait même que ces obligations soient clairement spécifiées représente déjà un pas vers l'universalisation de l'accès. De plus, nous pouvons souligner que ces mesures ont été établies essentiellement parce que le secteur allait être restructuré et que les entreprises d'État allaient être vendues. Il est donc fort probable que ces objectifs d'universalisation n'auraient pas été créés si le ST n'avait pas été privatisé.

**Les obstacles** - La mauvaise distribution du revenu au Brésil semble être le problème structurel le plus important par rapport au projet d'universalisation de l'accès aux services de télécommunications. En fait, selon le rapport de l'UIT de 1998, la mauvaise répartition des revenus et la grande taille d'un pays sont deux facteurs qui influencent énormément le développement du réseau de télécommunications d'une nation. Le Brésil possède malheureusement ces deux caractéristiques. En plus d'avoir un énorme territoire – c'est le cinquième pays le plus grand au monde –, il présente aussi une mauvaise distribution géographique de la population : presque 80 pour-cent des 157 millions de brésiliens habitent dans les grandes villes qui se concentrent sur la côte du pays<sup>83</sup>. Par ailleurs, le Brésil est considéré comme le champion mondial de la concentration de

---

population mondiale, possèdent seulement 38 pour cent des lignes téléphoniques principales disponibles.

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). En 1997, 20% de la population, considéré comme le segment le plus riche, détenait un revenu 32 fois plus grand que les 20% plus pauvres. À cet sujet, le représentant du milieu syndical que nous avons interviewé précise qu' « avec 40 millions d'exclus dans la société, qui ont tout juste de quoi vivre ou qui reçoivent moins de 200 R\$ par mois, il est difficile de populariser le téléphone ». Une distribution de revenu plus juste est donc considérée comme indispensable pour que l'universalisation puisse être parachevée. À cet égard, un des représentants du milieu académique affirme qu' « il faudra auparavant faire des réformes économiques et sociales, et automatiquement la demande pour le service de télécommunications sera atteinte ».

### **6.2.1. La restructuration du secteur de télécommunications**

Nous avons vu que les services de télécommunications, au départ considérés comme une obligation publique du gouvernement envers ses citoyens, sont compris aujourd'hui comme un produit à être commercialisé (Wellenius, 1993). De cette manière, tout en suivant un processus mondial de restructuration qui s'est déclenché au début des années 80 dans les PDs, (Straubhaar, 1995 ; Petrazinni, 1995), les PVDs ont initié des réformes profondes visant à développer leurs systèmes nationaux de télécommunications. Pendant que dans les PDs, la restructuration était provoquée plutôt par les innovations technologiques (Mansell, 1993) et par les grands usagers d'affaires (Straubhaar, 1995), dans les PVDs, les réformes ont été déclenchées par le gouvernement, avec l'encouragement des banques et des agences internationales de développement (Molano, 1997 ; Chossudovsky, 1998; Dowbor, 1998a). Alliés aux grandes entreprises internationales de télécommunications qui cherchent de nouveaux marchés pour s'étendre (Urey, 1995), ces organismes ont développé des programmes de privatisation qui sont de plus en plus adoptés par les gouvernements des PVDs. Avec la justification de vouloir étendre l'accès aux services de télécommunication dans des régions

---

<sup>83</sup> Selon les données de l'institut Brésilien de Géographie et Statistique pour l'année de 1996.

mal desservies, ces programmes représentent des transactions financières de plusieurs milliards de dollars qui font varier les bourses de valeurs des grandes capitales mondiales.

Parmi les quatre outils existants pour transformer les monopoles publics de télécommunications présentés pour Scherer (1994), soit la privatisation, la *corporatisation*, la compétition et la réglementation, les gouvernements latino-américains qui ont déjà restructuré leur secteur de télécommunications semblent avoir adopté de préférence la privatisation. Ils ont ainsi choisi une solution qui non seulement provoque des transformations dans le secteur, mais aussi produit des sommes monétaires qui les aident à payer leurs dettes et équilibrer leurs comptes.

Le gouvernement du président Fernando Henrique Cardoso n'a pas tenté une nouvelle stratégie, et malgré les critiques provenant d'une grande partie de la société, le secteur de télécommunications brésilien était privatisé le 29 juillet 1998. Nos interviewés les plus critiques par rapport à la privatisation du Système Telebrás, soit les représentants du milieu académique et syndical, le répondant de l'industrie nationale et le politicien d'opposition, ont justement beaucoup insisté sur le fait que la décision de privatiser le ST était imposée par le gouvernement, lequel cherchait à attirer le capital extérieur afin de générer de l'argent. De plus, ils affirmaient alors que le gouvernement brésilien allait laisser tomber l'opportunité d'avoir une compagnie unique, internationale et compétitive parmi les plus grandes entreprises de télécommunications au monde<sup>84</sup>.

En fait, la recette de la privatisation a été utilisée pour équilibrer les comptes du gouvernement fédéral, au lieu de financer des projets d'infrastructure dans le secteur social, comme l'affirmait en mars 1997 le ministre de télécommunications d'alors, Sérgio Motta<sup>85</sup>. Ainsi, les ressources amassées avec la privatisation ont été utilisées pour

---

<sup>84</sup> La résistance envers la privatisation était basée aussi sur la peur d'une éventuelle domination étrangère sur une infrastructure nationale absolument stratégique puisque nécessaire à la défense du pays, et qui, de plus, est essentielle pour la construction de leur identité nationale (Straubhaar, 1995).

<sup>85</sup> Cité par Renata de Freitas et Cley Scholz dans « Privatização das teles resultará em R\$ 15 bilhões para infraestrutura » (OESP, 19/03/97).

le paiement de la dette publique, pendant que les autres 60% étaient utilisées pour améliorer les comptes publics (dépenses courantes et investissements), les finances de la Nation ayant beaucoup souffert de la crise financière mondiale<sup>86</sup>. De toute façon, le travail de Straubhaar et al. (1995), entre autres, nous avait déjà démontré que le but de la plupart des privatisations est justement de générer de l'argent. Cela est évident, par exemple, dans le cas de la privatisation en Argentine, qui s'est acquitté de 5 milliards de dollars US en dettes étrangers avec la vente de l'Entel en 1990 (Hudson, 1997b).

Même si la privatisation du secteur brésilien de télécommunications n'était pas vu d'un bon œil par le segment le plus critique de la société -- surtout parce, que comme il l'avait prévu, les profits de la vente n'ont pas été utilisés pour le développement du secteur ou du pays --, nous pouvons dire que le processus de restructuration a été bien élaboré. Le gouvernement semble avoir répondu aux conditions essentielles identifiées par la plupart des auteurs de notre cadre théorique, tout en créant un environnement régulateur afin de préparer le pays aux grands changements qui devront survenir (Melody 1995). De cette manière, il s'est attaché à bâtir, avant la vente, une agence régulatrice efficace et il a élaboré des mécanismes pour développer la compétition dans le marché des télécommunications, un des outils le plus important pour l'amélioration de l'offre et l'expansion du service universel (Straubhaar 1995, Petrazzini 1997). Nos interviewés les plus critiques sont d'accord aussi sur le fait que la nouvelle loi générale de télécommunications et l'Anatel ont été correctement pensées et créées. Cependant, comme nous allons le voir par la suite, le gouvernement n'était pas suffisamment préparé pour affronter les irrégularités et faire face à la crise économique qui s'est abattu sur le pays.

**Les irrégularités** - La privatisation des entreprises du ST a soulevé plusieurs polémiques. Un grand nombre d'actions judiciaires l'ont contestée et il existe actuellement plus de 40 actions civiles publiques ou actions populaires en cours devant

---

<sup>86</sup> Selon Liliana Enriqueta Lavorratti, dans « Governo usa Telebrás para melhorar contas » (OESP, 02/09/98).

le Tribunal de Justice brésilien contre la privatisation<sup>87</sup>. De plus, à la fin du mois de novembre, le ministre des communications, Luiz Carlos Mendonça de Barros, a démissionné en raison de soupçons d'irrégularités dans le processus de privatisation du ST. Il a ainsi avoué avoir eu des contacts individuels avec des investisseurs désireux d'acheter les entreprises pour garantir un plus grand nombre de compétiteurs pour la privatisation du ST. En plus de faire du trafic d'influence, il est accusé d'avoir favorisé le consortium Opportunity pour l'achat de la Tele Nord Est. Les preuves pour ses accusations sont des enregistrements clandestins des discussions téléphoniques qu'il a eu avec des membres des consortiums intéressés par l'achat du ST. Une commission parlementaire d'enquête est en train d'être installée pour enquêter sur les irrégularités dans le processus de privatisation du ST<sup>88</sup>.

Un autre problème qui se présente après la privatisation est la question de la composition des consortiums, les nouveaux propriétaires des entreprises du ST. Par exemple, six mois après la vente, il n'est pas encore possible d'affirmer avec certitude qui sont les entreprises qui font partie du consortium qui a acheté la Tele Nord Est. De plus, il est difficile de savoir qui sont les actionnaires de ces entreprises car celles-ci ont effectué des accords qui n'étaient pas tout à fait explicites<sup>89</sup>.

**Les critiques** – Même s'ils sont considérés comme une réussite par le gouvernement, les premiers résultats de la privatisation ne semblent pas très favorables. Dans l'état de São Paulo par exemple, le centre industriel du pays, la grande quantité de plaintes par rapport à la mauvaise qualité du service de la Telefónica de España a déjà déclenché une enquête parlementaire sur les activités de l'entreprise. Le problème le plus grave semble être le manque de respect envers les nouveaux clients. Entre autres, l'entreprise a débranché des lignes téléphoniques, remit aux particuliers des appareils défectueux et augmenté les tarifs téléphoniques sans l'autorisation de l'Anatel. De plus, elle a restructuré complètement la numérotation téléphonique sans prévenir ses clients et sans laisser de

<sup>87</sup> Cité par Cley Scholz dans « Fitas podem reforçar ação na justiça » (OESP, 17/11/98).

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Selon Liliana Melo et Maria Fernanda Delmas, dans " Quem é quem na 'Telegang' " (Istoe, 09/12/98).

messages de préavis avec le nouveau numéro. Appeler une personne et tomber sur quelqu'un d'autre est devenu ainsi une règle pendant les premiers mois de la nouvelle administration.

La justification que l'entreprise a présentée pour ce manque d'attention est la nécessité qu'elle a de restructurer le réseau pour pouvoir atteindre la demande, laquelle est aujourd'hui d'environ 5 millions d'accès. L'entreprise semble ainsi très occupée puisqu'elle a déjà multiplié par quatre la vitesse d'installation des nouvelles lignes téléphoniques<sup>90</sup>. Malgré cet effort, il semble qu'elle aura beaucoup de difficulté à atteindre les objectifs dans les délais qu'elle s'était fixée en juillet 1998. De plus, cet effort ne justifie pas le manque d'attention envers les usagers. Cette même situation avait déjà été remarquée par Pérez Chavolla & Samarajiva (1997) et Ramamurti (1996), par rapport aux résultats de la vente de Telmex au Mexique. Selon eux, l'entreprise mexicaine a développé rapidement le réseau téléphonique, au détriment de la qualité du service qui a été fortement critiquée.

**La compétition** – En plus des irrégularités lors de la vente et des critiques que le service des nouvelles entreprises est en train d'essayer, le gouvernement doit faire face à un autre problème : le manque d'investisseurs intéressés à acheter les concessions des « entreprises-miroir », les quatre entreprises qui viendront concurrencer les trois grandes compagnies de téléphonie fixe, soit la Telesp, la Tele Centre-Sud et la Tele Nord-Est, et l'Embratel qui assure les services de longue distance nationale et international. Cette situation avait déjà été anticipée, en janvier 1998, par un de nos interviewés, le représentant de l'industrie nationale, qui avait affirmé qu' « *aucun pays n'avait réussi à avoir de compétition dans la téléphonie, et que l'Anatel n'avait pas alors la structure pour le faire* ». En fait, cela représente un grand défi pour la réussite du nouveau modèle institutionnel mis en place par le gouvernement Cardoso, lequel prévoyait l'ouverture totale du marché de télécommunications d'ici trois à cinq ans. Comme nous le rappelle Melody (1990) et Petrazzini (1997), la compétition joue un rôle très important dans ce

---

<sup>90</sup> Selon Cley Scholz, dans « Telefônica promete fim das filas até o ano 2000 » (OESP, 10/01/99).

modèle, puisqu'elle est considérée comme l'outil le plus important pour diminuer le prix des services et augmenter l'accès aux services de télécommunications.

Cependant, comme la privatisation ne mène pas nécessairement à la compétition, les Brésiliens auront affaire, dans un premier temps, à un monopole privé. Par la suite, si les candidats apparaissent, ce sera cette fois un duopole, lorsque les « entreprises miroir » rentreront dans le marché. Le seul problème est qu'il n'y a rien qui puisse garantir qu'il existera un jour des compagnies intéressées à concourir avec une entreprise qui a acheté un morceau important du réseau Telebrás, avec tous ses clients<sup>91</sup>. Surtout si l'on tient compte du fait que ces nouvelles entreprises devront bâtir leur réseau à partir de zéro.

**Le rôle de l'agence régulatrice** – Dans ce contexte d'irrégularités et incertitudes, le rôle de l'agence régulatrice est très important afin d'assurer que même avec la privatisation, les ressources de télécommunications seront distribuées de manière juste et adéquate dans la société (Straubhaar, 1995 ; Petrazzini, 1997). De plus, comme le soulignent Mody & Tsui (1995), ce sont les intérêts du gouvernement en tant que régulateur qui détermineront si cette vague d'investissements privés dans le secteur de télécommunications améliorera la qualité, la quantité et l'accessibilité des services.

Nous pouvons affirmer, à cet égard qu'à la différence d'autres pays latino-américains comme le Chili, le Mexique et l'Argentine, le gouvernement brésilien s'est fortement attaché à créer une agence régulatrice stable afin de guider le chemin vers la privatisation, et permettre l'expansion de l'infrastructure de base des télécommunications. Selon l'opinion de nos interviewés, l'Anatel est donc une entité bien structurée, avec une structure administrative moderne et ses membres sont considérés comme des professionnels honnêtes. Cependant, les représentants du milieu académique, du milieu syndical et le répondant de l'industrie nationale affirment qu'elle ne réussira pas à réglementer et surveiller le secteur de télécommunications puisqu'elle n'aura pas de force décisionnelle suffisante pour intervenir. De cette manière, un de nos

---

<sup>91</sup> Selon Fernando Godinho, dans « Telefonía abre caminho para monopólio privado » (FSP, 07/04/98).

répondants du milieu académique nous explique que « *dans la structure juridique brésilienne, elle est la plus indépendante possible, mais le pouvoir judiciaire est au dessus d'elle* ». Cela veut dire qu'elle n'aura pas l'autonomie nécessaire pour résoudre les conflits dans le secteur, puisque le système juridique pourra toujours être interpellé pour annuler ou changer une de ces décisions.

Cependant, jusqu'à maintenant, nous pouvons dire que l'Anatel a déjà assumé son rôle d'agent de surveillance du secteur. En plus de ses tâches habituelles, elle a ainsi organisé des consultations publiques et des réunions avec les nouvelles entreprises privatisées afin de connaître les motifs de leur retard par rapport à l'installation des lignes téléphoniques déjà payées, surtout par rapport aux plans d'expansion<sup>92</sup>. Selon l'Anatel, six compagnies ne respectent pas actuellement le délai établi, soit Telesp, Telerj, Teleasa, Telepará, Telma et Telp.

Pour garantir le respect des droits des clients, l'Anatel a aussi organisé une structure de fiscalisation qui compte 11 bureaux régionaux et 16 représentations dans les états. Ces unités sont, en ce moment, responsables de la surveillance des opérations du marché, une responsabilité qui sera importante lorsque celui-ci sera compétitif. Une autre mesure a été l'installation d'un « call center » qui doit fonctionner 24 heures sur 24 grâce à un numéro 800 et qui est chargé de fournir des informations et de recevoir des plaintes et des dénonciations par rapport au marché des télécommunications. Sur son site internet, l'agence est en train de construire les « salles du citoyen », un projet qui permettra au citoyen de faire des réclamations, plaintes et demandes à travers le réseau internet. De plus, l'Anatel a organisé un comité stratégique pour discuter, entre autres, les problèmes de dispute de parts de marché, de pratiques illégales de commerce, et d'interconnexion.

L'avenir de l'infrastructure de l'information est aussi une préoccupation de l'agence régulatrice brésilienne, laquelle a formé le « Comité de l'infrastructure nationale de l'information » pour discuter tous les sujets reliés au rôle du secteur de

---

<sup>92</sup> Selon Renata de Freitas, dans « Anatel cobra cumprimento de metas das teles » (OESP, 04/12/98).

télécommunications dans le nouveau contexte d'une société basée sur l'information. À cet égard, le président de l'Anatel, Renato Navarro Guerreiro, affirme que « *la grande responsabilité et le défi de l'Anatel est d'établir les règles qui rendront possible le développement économique et social du pays*<sup>93</sup> ».

Enfin, la réussite de l'agence régulatrice dépendra de la participation de la société, laquelle devra exercer son rôle et faire des réclamations lorsque des problèmes surgiront. Selon un des régulateurs interviewés, l'Anatel, qui a été créée d'après une conception selon laquelle il faut un État capable de défendre le citoyen et de promouvoir le développement, « *fonctionnera dans la mesure où elle sera compétente et qu'elle aura une force décisionnelle vis-à-vis de la société et du gouvernement brésilien* ». En fait, l'expérience du Chili, de l'Argentine et du Mexique ont montré qu'il est très difficile de créer une agence régulatrice forte. Tout d'abord, comme nous le rappelle Petrazzini (1997), il n'existe pas beaucoup de personnel qualifié car la réglementation est un concept tout nouveau dans l'administration des ressources stratégiques des PVDs. Au Brésil, les membres de l'Anatel sont, dans leur grande majorité, des cadres du ministère des communications. Comme l'agence doit être une structure indépendante du gouvernement, il reste encore du travail pour que l'Anatel ne soit pas comprise comme une extension de ce ministère, et pour que la population apprenne à se fier à elle pour revendiquer le bon fonctionnement et la qualité du service de télécommunications.

### **6.2.2. Recommandations visant à améliorer l'accès universel au Brésil**

Pour que la restructuration du secteur de télécommunications mène effectivement à une amélioration de l'offre et de la qualité des services à la population, les décideurs et les agents régulateurs brésiliens auront donc beaucoup de travail. Tout d'abord, ils devront tenter d'adopter des mesures pour surveiller le progrès du processus. Nous suivons en cela les conseils présentés par Pérez Chavolla & Samarajiva (1997) et l'Organization for

---

<sup>93</sup> Cité dans « Analyse N° 002/98-GCRG », du 28/04/1998, dont voici l'adresse électronique :

Economic Co-operation and Development (1991 et 1995), ainsi que les outils proposés par Hudson (1997a et 1997b), c'est-à-dire, les « objectifs spécifiques de télécommunications » et le modèle que l'auteur propose pour un « National Universal Report Card ». Ces auteurs proposent ainsi une série d'objectifs permettant d'élaborer un modèle pour surveiller les politiques du gouvernement vers l'universalisation de l'accès. Notre modèle de surveillance du service universel (voir annexe 13) sert à mesurer le progrès des nouvelles entreprises de télécommunications au Brésil par rapport à la disponibilité, la qualité et le prix du service téléphonique. Le gouvernement brésilien a déjà stipulé les objectifs spécifiques d'universalisation, c'est-à-dire, le nombre d'accès qui devront être installés dans les prochaines années, ainsi que les indices de qualité attendus, comme nous l'avons vu dans l'annexe 9. Le modèle suggéré pourrait être un outil pour identifier les objectifs stipulés et pour mesurer les résultats atteints annuellement.

Dans sa conclusion, le rapport de l'UIT de 1998 dédiée à l'accès universel souligne justement l'importance de se réunir des statistiques détaillées sur la pénétration téléphonique, ainsi que de bien définir le concept d'« accès universel », tout en tenant compte du niveau de développement économique et de l'état du secteur de télécommunications de chaque pays. En fait, le document conseille que les décideurs devraient s'occuper de s'informer profondément sur les caractéristiques démographiques, économiques, sociales, géographiques du pays. De cette manière c'est possible d'identifier les régions et les catégories mal desservies, et d'élaborer des stratégies adaptées. Comme nous avons mentionné, au Brésil les objectifs d'universalisation ont été spécifiés, mais le gouvernement ou l'Anatel n'a pas développé encore un étude approfondi sur la situation du secteur de télécommunications comme suggère l'UIT. Parmi les autres recommandations suggérés nous pouvons citer la manutention ou l'instauration des tarifs abordables et la création d'un mécanisme efficace de financement<sup>94</sup>. À cet égard nous pouvons dire qu'au Brésil la politique

---

[http://www.anatel.gov.br/biblioteca/Consulta/consulta\\_9\\_98/Voto\\_RNG.htm](http://www.anatel.gov.br/biblioteca/Consulta/consulta_9_98/Voto_RNG.htm).

<sup>94</sup> Le document présente aussi des options technologiques qui peuvent améliorer l'accès universel, comme la téléphonie cellulaire, la boucle locale hertzienne, et l'utilisation du réseau de télévision par câble.

tarifaire est contrôlé par l'Anatel, et jusqu'à présent cela ne semble pas causer de controverse. En plus, le gouvernement brésilien a présenté en novembre de 1997 un projet de loi pour créer un fonds d'universalisation des services de télécommunications, mais jusqu'à nos jours cet projet de loi n'a pas encore été approuvé.

Dans le prochain chapitre, nous allons présenter nos conclusions par rapport aux conséquences des politiques adoptées au Brésil vers l'universalisation du service de télécommunications. Enfin nous essayerons de situer l'expérience brésilienne dans le cadre des restructurations du secteur de télécommunications dans l'Amérique Latine.

---

Cependant, nous n'avons pas traité des stratégies technologiques permettant d'aider le développement du réseau téléphonique dans le corpus de notre travail.

## 7. Conclusion

Nous avons pu voir, dans ce travail, comment les télécommunications sont devenues de plus en plus une infrastructure indispensable pour le développement social, économique, politique et culturel de tous les pays, en particulier les pays en voie de développement. Les télécommunications se sont ainsi progressivement transformées en un outil puissant dans la lutte contre la pauvreté, l'ignorance, et la violence. De plus, dans le nouveau contexte de la société mondiale de l'information, l'accès aux réseaux téléphoniques s'est transformé en pré-requis pour la participation des entreprises dans le marché mondial, ainsi que pour la participation de l'individu dans la société. Cependant, nous avons constaté aussi qu'il existe des grandes régions au monde complètement dépourvues d'accès aux services de télécommunications -- 950 millions de foyers au monde, soit 65% du total, sont dans cette situation, selon le rapport de l'UIT de 1998. Cet écart, qui est vraiment alarmant<sup>95</sup>, aura tendance à augmenter facilement si les gouvernements de ces pays ne prennent pas des décisions importantes pour garantir l'universalisation de l'accès aux services de télécommunications à l'ensemble de leur population.

Concernés par la fragilité de leurs réseaux téléphoniques, les gouvernements de divers pays, surtout des PVDs, ont initié un processus de restructuration de leurs systèmes nationaux de télécommunication. Avec l'encouragement des agences et banques internationales de développement, des programmes de privatisation ont donc été adoptés pour que l'investissement privé puisse participer à l'expansion des réseaux. En fait, selon Urey (1995), ces programmes, qui représentent des transactions financières de plusieurs milliards de dollars, cachent les intérêts des grandes entreprises internationales de télécommunications qui cherchent des nouveaux marchés pour s'étendre.

Au Brésil la restructuration a suivi le modèle de l'Union Internationale de Télécommunications. A la différence des autres pays latino américains qui ont

---

<sup>95</sup> Alors qu'il existe actuellement environ 55 lignes téléphoniques pour 100 habitants dans les 23 pays considérés développés, la moyenne est de seulement 5,8 lignes téléphoniques pour 100 habitants dans les pays en voie de développement.

restructuré leur secteur de télécommunication, le gouvernement brésilien avait déjà créé une agence régulatrice relativement forte et un environnement législatif adéquat aux changements qui allait se passer avant même la vente des entreprises du Système Telebrás, le 29 juillet 1998. La privatisation a cependant soulevé de nombreuses polémiques. Le résultat de nos interviews nous a montré que, d'un côté, le gouvernement et ses supports, soit les régulateurs, le politicien de la base gouvernementale et le représentant de l'industrie multinationale, affirmaient que la privatisation était la stratégie la plus efficace pour universaliser les services de télécommunications, puisque c'est seulement avec un secteur de télécommunications compétitif que le pays pourrait répondre à la demande gigantesque de 5 millions d'accès téléphoniques. D'un autre côté, nos interviewés les plus critiques, soit les représentants du milieu académique, du milieu syndical, de l'industrie nationale et le politicien d'opposition, affirmaient que ce discours nettement libéral cachait l'intention du gouvernement de générer de l'argent pour payer la dette publique. De plus, le gouvernement laissait tomber, selon eux, l'opportunité du pays d'avoir une compagnie unique et compétitive pour participer activement dans le marché international de télécommunications.

En fait, la recette de la privatisation a généré quelques milliards de dollars pour les coffres publics, argent qui a été utilisé pour équilibrer les comptes du gouvernement fédéral, au lieu de financer des projets d'infrastructure dans le secteur social. Si l'objectif des réformes était alors de bien vendre les entreprises d'État, la privatisation peut être considérée comme une réussite. Cependant, comme nous l'envisageons plutôt comme une des stratégies utilisées par le gouvernement pour développer le réseau de télécommunications, nous pouvons dire que l'universalisation semble avoir été un peu mise de côté. De cette manière, le projet de loi pour la création du fonds d'universalisation des services de télécommunications, qui a été présenté en novembre 1997, n'a pas encore été approuvé. En fait, l'expérience d'autres pays latino américains avait déjà démontré que l'investissement privé produisait de bons résultats par rapport à l'expansion du réseau téléphonique, mais qu'il n'était pas nécessairement l'outil le plus

efficace pour le rendre accessible à une plus grande parcelle de la population (Ramamurti 1996, Pérez Chavolla & Samarajiva, 1997).

Les dénonciations d'irrégularités dans le processus de vente du ST, ainsi que la grande quantité de réclamations par rapport à la mauvaise qualité du service de quelques nouvelles entreprises du secteur, notamment la Telefónica de España, ont déclenché un fort mouvement contre la privatisation. En fait, les segments de la population qui critiquaient la restructuration du secteur ont trouvé la voie pour de nouvelles doléances. Quant à celles qui appuyaient la restructuration, elles ont commencé à la remettre en question. Par ailleurs, la grave crise économique qui a frappé le pays six mois après la vente, n'a fait qu'augmenter cette insatisfaction. Comme résultat, l'économie brésilienne a perdu sa crédibilité et le gouvernement ne trouve plus de groupes intéressés à investir dans le marché brésilien de télécommunications pour développer la concurrence dans le secteur, une mesure jugée indispensable pour garantir la qualité et l'universalisation du service (Melody, 1990; Petrazzini, 1997). Dans ce contexte, le travail de l'agence régulatrice est très important. C'est l'Anatel qui devra surveiller le secteur et garantir que les ressources de télécommunications seront bien administrées et distribuées dans le pays.

La vente du Système Télébras a rendu le pays vulnérable aux décisions des entreprises multinationales qui ne connaissent pas spécialement la réalité du pays. C'est pour cette raison qu'après avoir étudié tout le processus de restructuration au Brésil et en Amérique Latine, nous pensons que la *corporatisation* aurait été une alternative intéressante permettant d'améliorer la performance des entreprises d'État sans nécessairement les vendre. Cette stratégie consiste à passer l'administration de l'entreprise, qui appartient encore au gouvernement, à des administrateurs commerciaux. De cette manière, le gouvernement aurait pu maintenir le contrôle sur un ressource stratégique important pour la souveraineté du pays, toute en gagnant une administration plus flexible et agile.

Si nous regardons l'ensemble des processus de privatisation en Amérique Latine, nous pouvons cependant dire que l'équipe du gouvernement Cardoso qui a préparé la vente des entreprises du ST s'est montrée plus concernée que ses voisins par rapport à l'établissement de mesures pour bien spécifier aux nouveaux acheteurs leurs obligations vis-à-vis de l'universalisation de l'accès aux services de télécommunications. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous ne pouvons pas encore dire si ces mesures sont en train d'être respectées, puisqu'elles viennent d'être établies. Cependant, nous pouvons souligner à nouveau que le fait même que ces obligations soient clairement spécifiées représente déjà un grand pas vers l'universalisation de l'accès.

Comme l'universalisation du service est directement reliée à la distribution du revenu et à la taille du pays (UIT, 1998), le Brésil aura besoin de lutter pour une distribution de revenus plus juste afin qu'il puisse avoir une meilleur pénétration téléphonique. Le Brésil est d'ailleurs considéré comme le champion mondial de la concentration de revenu par le PNUD. Dans ce sens, le représentant du milieu académique que nous avons interviewé affirme qu' « *il faudra auparavant faire des réformes économiques et sociales, et automatiquement la demande pour le service de télécommunications sera atteinte* ». De cette manière, le gouvernement devrait tenter de développer un marché interne fort, créer des emplois, tout en stimulant l'industrie nationale de télécommunications, pour que le pays puisse participer activement, pas seulement comme un consommateur, dans la construction de la société de l'information.

Brièvement, nous voudrions mentionner la question de l'importante valeur de l'information et de la connaissance dans la société actuelle. La connaissance et l'information sont des biens nécessaires pour que le citoyen puisse participer au processus démocratique et revendiquer ses droits. Jamais l'accès à l'information n'a été si importante pour un nombre croissant d'activités humaines, politiques et économiques. Avec la restructuration de leur secteur de télécommunications, plusieurs PVDs sont en train de perdre le peu d'autonomie qu'ils avaient dans le développement des technologies de l'information. Ils se transforment ainsi de plus en plus en marchés de

consommation, au lieu de participer effectivement au processus de construction d'une société de l'information.

Finalement, nous voudrions dire qu'après avoir étudié en profondeur l'importance de l'universalisation des services de télécommunications pour le développement économique et social, nous nous sommes rendu compte qu'il est nécessaire, dans des pays en voie de développement comme le Brésil, de construire une structure de base efficiente pour ses citoyens. L'accès à un téléphone est important, mais l'éducation, la santé, la sécurité et la création d'emplois le sont beaucoup plus. Durant ces dernières années, le gouvernement brésilien semble avoir oublié les réels nécessités de la population pour s'occuper seulement de la privatisation des entreprises d'État, y compris celles du secteur de télécommunications. Un réseau téléphonique efficient est une bonne outil, mais ce n'est certainement pas la panacée universelle à tous les problèmes du Brésil.

Durant notre dernier voyage au Brésil, nous avons d'ailleurs été témoin d'une situation presque surréelle dans un petit village balnéaire sur la côté de l'état du Rio de Janeiro. Connue pour ces belles plages, le village ne compte cependant pas de système d'égouts, ni d'eau courante. La collecte des déchets est sporadique et les rues sont dépavées. Cependant, un immense immeuble bleu et blanc abrite une station radio de base pour la téléphonie cellulaire. Bâti en quelques mois, il permet aux touristes bien fortunés d'utiliser leur téléphones sans aucune interférence dans toute la région. Ce tableau représente bien un pays ayant le plus grand problème d'inégalité sociale au monde, où le gouvernement semble avoir oublié les problèmes de la population au profit des besoins d'une parcelle très petite de la société.

Notons finalement que notre travail a été limité par le fait que nous avons analysé le processus de restructuration du secteur de télécommunications au moment même où il se déroulait. De cette manière, il a été parfois difficile d'évaluer d'une manière effective les choix du gouvernement puisque nous ne pouvions pas analyser leurs conséquences. De

plus, nous constatons que nous n'avons finalement pas choisi le meilleur moment pour réaliser nos entretiens au Brésil. Comme nous avons réalisé nos interviews avant l'approbation des documents importants portant sur les obligations spécifiques par rapport à l'universalisation du service, nous n'avons pas pu centrer nos discussions sur cette question. Au moment des interviews, nous n'avons même pas une définition officielle du service universel donnée par le gouvernement. Cependant, comme l'enquête a été réalisée avant la privatisation du secteur, nous avons pu avoir l'opinion de nos interviewés avant la transaction, et ainsi la comparer avec ce que s'est effectivement passé. La possibilité de faire ce parallèle sur le processus a ajouté de la force à notre travail.

Nous pouvons ainsi affirmer que la pertinence de notre travail réside justement dans l'actualité du sujet, ainsi que dans l'importance stratégique des télécommunications dans le contexte de la société mondiale de l'information. L'accès de la population au réseau téléphonique est une condition nécessaire pour sa participation dans le processus historique que nous sommes en train de vivre. Les mesures prises par les gouvernements des pays en voie de développement sont ainsi très importantes pour que les individus et les régions plus défavorisées de la planète ne soient pas exclus de la construction de la société de l'information. Il est donc fondamental d'identifier et de surveiller les politiques que ces gouvernements sont en train de prendre vers l'universalisation de l'accès aux télécommunications. Ceci a été justement notre préoccupation. Dans la limite de ses moyens, ce mémoire tente de contribuer à tracer le chemin vers une société moins inégale, où l'accès à l'information sera devenue une réalité. Nous espérons ainsi avoir offert des pistes qui pourront aider le développement du service universel et stimuler d'autres travaux académiques qui tenteront de mettre le Brésil « sur la route de l'information ».

### Bibliographie :

- Barrera, E. (1995). The Role of Domestic Capital in Latin America. In B. Mody, J. M. Bauer, & J. D. Straubhaar (Eds.), *Telecommunications Politics : Ownership and Control of the Information Highway in Developing Countries* (pp. 135-163). Mahwah, N.J.: Erlbaum Associates.
- Bell, D. (1973). *The coming of the post-industrial society*. New York: Basic Books.
- Blizinsky, M., & Shement, J. R. (1997, 22-27 Mai). *Rethinking Universal Service : What's on the Menu*. Paper presented at the International Communication Association, Montreal, CA.
- Burgelman, J.-C. (1996, Juillet-Aôut). Service universel, service public et souci de diversité: le débat sur les autoroutes de l'information. *Réseaux*, 41-52.
- Cardoso, F. H. (1971) *Política e desenvolvimento em sociedade dependentes : ideologias do empresariado industrial argentino e brasileiro*. Rio de Janeiro : Zahar Editores.
- Cardoso, F. H. (1973). *Dependency Revisited*. Austin, TX: The University of Texas at Austin.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1979). *Dependency and Development in Latin America* (Marjory Mattingly Urquidi, Trans.). Berkeley, CA: University of California Press.
- Cardoso, F. H. (1995, 28 Mai). Ainda a teoria da dependência. *Folha de São Paulo*, pp. Mais 5-6.
- Casasús, C. (1994). Privatization of Telecommunications: The Case of Mexico. In B. Wellenius & P. A. Stern (Eds.), *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector : Lessons from Experience* (pp. 177-184). Washington, D.C.: World Bank.
- Castells, M. (1996). *The Rise of Network Society*. (Vol. 1). Cambridge, MA: Blackwell.
- Chossudovsky, M. (1998). *La mondialisation de la pauvreté : la conséquence des réformes du FMI et de la Banque mondiale*. Montréal : Les Éditions Écosociété.
- Chossudovsky, M. (1999, mars). Recolonisation programmée au Brésil. *Le monde diplomatique*, p. 20. (<http://monde-diplomatique-fr/1999/03/CHOSSUDOVSKEY/11786.html>).

- Comité consultatif sur l'autoroute de l'information. (1994). *L'autoroute canadienne de l'information: Une nouvelle infrastructure de l'information et des communications au Canada. Source de nouvelles dimensions pour l'apprentissage, la créativité et l'esprit d'entreprise*. Ottawa: Ministère des Approvisionnement et Services du Canada.
- Cowhey, P. F. (1994). The Political Economy of Telecommunications Reform in Developing Countries. In B. Wellenius & P. A. Stern (Eds.), *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector : Lessons from Experience* (pp. 545-566). Washington, D.C.: World Bank.
- Dantas, M. (1996). *A lógica do capital informação: a fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Dowbor, L. (1998a, février). *A reprodução social : proposta para uma gestão democratizada*. São Paulo : Vozes. (<http://www.ppbr.com/ld/repro-98.doc>).
- Dowbor, L. (1998b, décembre). A crise financeira tem jeito ? *PUC Viva*, pp.31-36. (<http://www.ppbr.com/ld/8-puc.shtml>).
- Fiorentino, L. D. (1996, mai). Telecommunications in Brazil. *IEEE Communications*, pp. 34-39.
- Garnham, N. (1997). Universal Service. In W. H. Melod (Ed.), *Telecom Reform: Principles, Policies and Regulatory Practices* (pp. 207-212). Lyngby: Den Private Ingeniorfond, Technical University of Denmark.
- Hanson, J., & Narula, U. (1990). *New Communication Technologies in Developing Countries*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates (LEA).
- Hills, J. (1990). The Telecommunications Rich and Poor. *Third World Quarterly*, 12(n. 2), 71-90.
- Hills, J. (1993). Universal Service : Connectivity and Consumer Rights. In M. Christoffersen & A. Henten (Eds.), *Telecommunication : limits to deregulation?* (pp. 131-148). Amsterdam: IOS Press.
- Hobday, M. (1990). *Telecommunications in Developing Countries: The Challenge from Brazil*. London: Routledge.
- Hudson, H. E. (1997a). Converging Technologies and Changing Realities: Toward Universal Access to Telecom in the Developing World. In W. H. Melody (Ed.), *Telecom Reform: Principles, Policies and Regulatory Practices* (pp. 395-404). Lyngby: Den Private Ingeniorfond, Technical University of Denmark.

- Hudson, H. E. (1997b). *Global Connections. International Telecommunications Infrastructure and Policy*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Klinke, A. (1999, 17 mars). Apagou. *Istoé*. pp. <http://ww6.zaz.com.br/istoe/politica/153725.htm>.
- Lacroix, J. G., Tremblay, G., Wilson, K., & Ménard, M. (1994). L'autoroute électronique: plus qu'une métaphore? *Interface* (Septembre-Octobre), pp.12-25.
- Mairal, H. A. (1994). The Argentine Telephone Privatization. In B. Wellenius & P. A. Stern (Eds.), *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector : Lessons from Experience* (pp. 161-175). Washington, D.C.: World Bank.
- Mansell, R. (1993). *The New Telecommunications: A Political Economy of Network Evolution*. London: Sage.
- Massari, F. (1994). Internationalizing Telecommunications Operations : STET and the Argentina Experience. In B. Wellenius & P. A. Stern (Eds.), *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector : Lessons from Experience* (pp. 403-408). Washington, D.C.: World Bank.
- Mattelart, A., & Schmucler, H. (1983). *L'ordinateur et le tiers monde: L'Amérique Latien à l'heure des choix télématiques*. Paris: François Maspero.
- Mattelart, A. (1995, août). Les nouveaux scénarios de la communication mondiale: dangereux effets de la globalisation des réseaux. *Le Monde Diplomatique*, pp. 24-25.
- Melo, J. R. (1994). Liberalization and Privatization in Chile. In B. Wellenius & P. A. Stern (Eds.), *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector : Lessons from Experience* (pp. 145-159). Washington, D.C.: World Bank.
- Melody, W. H. (1990). Communication Policy in the Global Information Economy. In M. Ferguson (Ed.), *Public Communication: The New Imperatives* . Londres: Sage.
- Melody, W. H. (1991). The Information Society : The Transnational Economic Context and Its Implications. In G. Sussman & J. A. Lent (Eds.), *Transnational Communications : Wiring the Third World* (pp. 27-41). Newbury Park, CA: Sage.
- Melody, W. H. (1995). Privatization and Developing Countries. In B. Mody, J. M. Bauer, & J. D. Straubhaar (Eds.), *Telecommunications Politics : Ownership and Control of the Information Highway in Developing Countries* (pp. 249-260). Mahwah, N.J.: Erlbaum Associates.

- Mody, B., Bauer, J. M., & Straubhaar, J. D. (1995). *Telecommunications Politics : Ownership and Control of the Information Highway in Developing Countries*. Mahwah, N.J.: Erlbaum Associates.
- Mody, B., & Tsui, L.-S. (1995). The Changing Role of the State. In B. Mody, J. M. Bauer, & J. D. Straubhaar (Eds.), *Telecommunications Politics : Ownership and Control of the Information Highway in Developing Countries* (pp. 179-198). Mahwah, N.J.: Erlbaum Associates.
- Molano, W. T. (1997). *The Logic of Privatization: The Case of Telecommunications in the Southern Cone of Latin America*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Noam, E. M. (1997). Beyond Liberalization III : Reforming Universal Service. <http://www.ctr.columbia.edu/vi/papers/citinoal.htm>.
- Nora, S., & Minc, A. (1978). *L'informatisation de la Société*. Paris: La Documentation Française.
- Oliveira, E. Q. d. (1992). *Renascem as Telecomunicações*. São José dos Pinhais, PR: Editel.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (1991). *Universal Service and Rate Restructuring in Telecommunications* (Information Computer Communications Policy 23). Paris: OECD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (1995). *Universal Service Obligations in a Competitive Telecommunications Environment* (Information Computer Communications Policy 38). Paris: OECD.
- Pérez Chavolla, L., & Samarajiva, R. (1997, May 22-26). *Institutional Reform and Performance in Mexican Telecommunication: Toward a Casual Analysis*. Paper presented at the International Communication Association, Montréal, Canada.
- Petrazzini, B. (1996). Telephone Privatization in a Hurry: Argentina. In R. Ramamurti (Ed.), *Privatizing Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America* (pp. 108-146). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Petrazzini, B. A. (1995). *The Political Economy of Telecommunications Reform in Developing Countries: Privatization and Liberalization in Comparative Perspective*. Westport, CT: Praeger.

- Petrazzini, B. A. (1997). Regulating Communications Services in Developing Countries. In W. H. Melody (Ed.), *Telecom Reform: Principles, Policies and Regulatory Practices* (pp. 355-370). Lyngby: Den Private Ingeniorfond, Technical University of Denmark.
- Pisciotta, A. A. (1997). Global Trends in Privatisation and Liberalisation. In W. H. Melod (Ed.), *Telecom Reform: Principles, Policies and Regulatory Practices* (pp. 337-358). Lyngby: Den Private Ingeniorfond, Technical University of Denmark.
- Ramamurti, R. (1996). Telephone Privatization in a Large Country: Mexico. In R. Ramamurti (Ed.), *Privatizing Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America* (pp. 72-107). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Sader, E. (1998, octobre). Le pacte des élites brésiliennes. *Le Monde Diplomatique*, pp. 6-7. (<http://monde-diplomatique-fr/1998/10/SADER/11184.html>).
- Saunders, R. J., Warford, J. J., & Wellenius, B. (1994). *Telecommunications and Economic Development*. (2 ed.). Baltimore, MD: Published for the World Bank [by] the Johns Hopkins University Press.
- Scherer, P. R. (1994). Telecommunications Reform in Developing Countries: Importance and Strategy of Structural Change. In B. Wellenius & P. A. Stern (Eds.), *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector : Lessons from Experience* (pp. 67-81). Washington, D.C.: World Bank.
- Scholz, C. (1999, 8 avril). Aprovada CPI para investigar a Telefônica. *O Estado de São Paulo*, pp. <http://www.estado.com.br/edicao/pano/99/04/07/eco621.html>.
- Schultz, R. J. (1994). Regulation and Telecommunications Reform : Exploring the Alternatives. In B. Wellenius & P. A. Stern (Eds.), *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector : Lessons from Experience* (pp. 473-483). Washington, D.C.: World Bank.
- Siqueira, E. (1993). *Telecomunicações : Privatização ou caos*. São Paulo : Telepress Editora.
- Siqueira, E. (1997a, juin). For President Cardoso, Telecommunications Sparks Modernization. *TelePress Latinoamérica*, pp. 4-10.
- Siqueira, E. (1997b, décembre). Um processo irreversível. *RNT (édition spéciale) - Telecomunicações brasileiras rumo à privatização*.

- Straubhaar, J. D. (1995). From PTT to Private: Liberalization and Privatization in Eastern Europe and the Third World. In B. Mody, J. M. Bauer, & J. D. Straubhaar (Eds.), *Telecommunications Politics : Ownership and Control of the Information Highway in Developing Countries* (pp. 3-30). Mahwah, N.J.: Erlbaum Associates.
- Straubhaar, J. D., McCormick, P. K., Bauer, J. M., & Campbell, C. (1995). Telecommunications Restructuring : The Experience of Eight Countries. In B. Mody, J. M. Bauer, & J. D. Straubhaar (Eds.), *Telecommunications Politics : Ownership and Control of the Information Highway in Developing Countries* (pp. 225-235). Mahwah, N.J.: Erlbaum Associates.
- Tehrani, M. (1990). *Technologies of Power: Information Machines and Democratic Prospects*. Norwood, NJ: Ablex Pub.
- Townsend, D. N. (1994). The Vital Role of Regulation in the Telecommunications Sector. In B. Wellenius & P. A. Stern (Eds.), *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector : Lessons from Experience* (pp. 505-509). Washington, D.C.: World Bank.
- UIT (Union Internationale des Télécommunications). (1998). *Rapport sur le développement mondial des télécommunications : L'accès universel*. Genève : UIT
- Urey, G. (1995). Telecommunications and Global Capitalism. In B. Mody, J. M. Bauer, & J. D. Straubhaar (Eds.), *Telecommunications Politics : Ownership and Control of the Information Highway in Developing Countries* (pp. 53-83). Mahwah, N.J.: Erlbaum Associates.
- Vianna, G. (1993). *Privatização das telecomunicações*. Rio de Janeiro: Notrya.
- Waterschoot, P. (1994). Regulation and Competition Policy. In B. Wellenius & P. A. Stern (Eds.), *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector : Lessons from Experience* (pp. 511-516). Washington, D.C.: World Bank.
- Wellenius, B. (1993). *Telecommunications : World Bank Experience and Strategy*. Washington, D.C.: World Bank.
- Wellenius, B. (1994). Telecommunications Restructuring in Latin America : An Overview. In B. Wellenius & P. A. Stern (Eds.), *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector : Lessons from Experience* (pp. 113-144). Washington, D.C.: World Bank.
- Wellenius, B., & Staple, G. (1996). *Beyond Privatization : the Second Wave of Telecommunications Reforms in Mexico*. Washington, D.C.: World Bank.

Wellenius, B., & Stern, P. A. (1994). *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector : Lessons from Experience*. Washington, D.C.: World Bank.

Woods, B. (1993). *Communication, Technology and the Development of People*. London: Routledge.

World Bank. (1996). *Information for Development Program - Annual Report*. Washington, D.C.

### **Documents du gouvernement brésilien :**

Anatel (Agence Nationale de Télécommunications). (1998, 2 février). *Plan Général d'Objectifs d'Universalisation Plan pour le service fixe de commutation (première version)*. Brasília.

Anatel (Agence Nationale de Télécommunications). (1998, 6 février). *Consultation publique n°9 sur le PGMU*. Brasília.  
([http://www.anatel.gov.br/biblioteca/Consulta/Consulta\\_9\\_98/Consulta\\_9\\_98.htm](http://www.anatel.gov.br/biblioteca/Consulta/Consulta_9_98/Consulta_9_98.htm)).

Anatel (Agence Nationale de Télécommunications). (1998, 18 mars). *Plan Général des objectifs de qualité pour le service fixe de commutation (première version)*. Brasília.

Anatel (Agence Nationale de Télécommunications). (1998, 2 avril). *Plan Général d'Octroi des Services de Télécommunications*. Brasília.  
(<http://www.anatel.gov.br/biblioteca/Planos/PGOut.htm>).

Anatel (Agence Nationale de Télécommunications). (1998, 15 mai). *Plan Général d'Objectifs d'Universalisation Plan pour le service fixe de commutation (version approuvée)*. Brasília.  
([http://www.anatel.gouvernement.br/biblioteca/legisla/DecretosRegulamentos/de\\_c\\_2592\\_98.htm#PGMU](http://www.anatel.gouvernement.br/biblioteca/legisla/DecretosRegulamentos/de_c_2592_98.htm#PGMU))

Anatel (Agence Nationale de Télécommunications). (1998, 29 juin). *Plan Général des Objectifs de Qualité pour le Service Fixe de Commutation (version approuvée)*. Brasília.

Décret n° 2.338 du 07 octobre 1997, qui approuve le règlement de l'Anatel.  
(<http://www.anatel.gov.br/biblioteca/legisla/DecretosRegulamentos/Regulamento.htm>).

Minicom (Ministério das Comunicações). (1996, 19 juillet). *Loi Minimale, n° 9.295*.  
Brasília. ([http://www.mc.gov.br/Biblioteca/Legislacao/leis/lei\\_9295\\_96.htm](http://www.mc.gov.br/Biblioteca/Legislacao/leis/lei_9295_96.htm)).

Minicom (Ministério das Comunicações). (1996, 10 décembre) *Exposition de Motifs n° 231*.  
Brasília.  
(<http://www.mc.gov.br/Biblioteca/Legislacao/lei%20geral/encaminha>)

Minicom (Ministério das Comunicações). (1997a). *Diretrizes Gerais para a Abertura do Mercado de Telecomunicações. Sumário Executivo*. Brasília.

Minicom (Ministério das Comunicações). (1997b, 16 juillet). *Loi générale des Télécommunications (LGT), n° 9.472*. Brasília.  
(<http://www.mc.gov.br/Biblioteca/Legislacao/LeiGeral/default.asp?url=indice.htm>).

Minicom (Ministério das Comunicações). (1997c, novembre). *Paste - Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações*. Brasília.  
(<http://www.mc.gov.br/Biblioteca/Publicacoes/paste/default.htm>).

Projet de loi pour le Fonds d'Universalisation des Services de télécommunications, de novembre 1997.  
(<http://www.mc.gouvernement.br/Biblioteca/Legislacao/Leis/projetos/fust.htm>).

#### **Lectures de référence :**

Veja. (1995, Décembre). *O Computador : o micro chega à casa* (édition spéciale).

RNT. (1996, Décembre). *As telecomunicações no Brasil*.

RNT. (1997, Novembre). *Como será a privatização*.

RNT. (1998, Octobre). *O balanço de quatro anos : telecomunicações (1995-1998)*.

Telepress Latinoamerica. (1997, Juin). *Brazil : An ambitious telecom project (édition spéciale)*.

Telepress Latinoamerica. (1997, Décembre). *Brazilian Telecommunications : Towards total privatization (édition spéciale)*.

### **Sources d'information sur l'internet :**

Agence d'information du groupe « O Estado de São Paulo (OESP) » :  
<http://www.agesado.com.br>

Agence Nationale de Télécommunications brésilienne (Anatel) :  
<http://www.anatel.gov.br>

Banque Mondiale - le projet InfoDev :  
<http://www.worldbank.org/html/fdp/infodev/infodev.html>

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) :  
<http://www.crtc.gov.ca>

European Telecommunications Standards Institute (ETSI) :  
<http://www.etsi.fr>

Journal « O Estado de São Paulo (OESP) » :  
<http://www.estado.com.br>

Journal « Folha de São Paulo (FSP) » :  
<http://www.uol.com.br/fsp>

Journal « Gazeta Mercantil » :  
<http://www.gazetamercantil.com.br>

Journal « Le monde diplomatique » :  
<http://www.monde-diplomatique.fr>

Journal « New York Times » :  
<http://www.nytimes.com>

Ministère des communications brésilien (Minicom) :  
<http://www.mc.gov.br>

Revue hebdomadaire « Istoé » :  
<http://www.zaz.com.br/istoe>

Revue Nationale de Télécommunications (RNT) :  
<http://www.telepress.com.br>

Revue Telecom Online :  
<http://www.anatele.com.br>

Revue hebdomadaire « Veja » :  
<http://www.uol.com.br/veja>

Union Internationale des télécommunications (IUT) :  
<http://www.itu.org>

U.S. National Telecommunications and Information Administration :  
<http://www.ntia.doc.gov>

U.S. Federal Communications Commission :  
<http://www.fcc.gov>

U.S. National Information Infrastructure Task Force :  
<http://www.iitf.doc.gov>

### Annexe 1. Liste de pays développés (PDs)

<i>Pays</i>	<i>Population (1996,) en million</i>	<i>PIB (1995), en milliards de US\$</i>	<i>Lignes téléphoniques principales pour 100 habitants (1996)</i>	<i>Lignes téléphoniques principales, en mille (1996)</i>
Grèce	10,48	114,3	50,87	5328,8
Allemagne	81,91	2.414,20	53,84	44100
Australie	18,31	347	51,88	9500
Autriche	8,06	233,4	46,89	3779
Belgique	10,16	269	46,52	4725,5
Canada	29,96	565,4	60,24	18050,8
Danemark	5,26	173,2	61,79	3251,2
Espagne	39,27	559,1	39,25	15412,8
Etats-Unis	266,56	7.253,80	63,99	170568,2
Finlande	5,12	126	54,9	2813
France	58,38	1538,4	56,36	32900
Irlande	3,52	61,9	39,48	1390
Islande	0,27	7	57,61	155,4
Italie	57,4	1087,2	44,01	25259
Japon	125,76	5134,3	48,92	61525,9
Luxembourg	0,41	17,3	59,16	244,2
Norvège	4,39	146,6	55,55	2440,2
Nouvelle-Zélande	3,57	59,7	49,92	1782
Pays-Bas	15,52	395,5	54,33	8431
Portugal	9,93	91	37,49	3724,3
Royaume-Uni	58,14	1110,7	52,76	30677,8
Suède	8,84	229,2	68,21	6032
Suisse	7,1	304	64,04	4547
<b>Total PDs</b>	<b>828,32</b>	<b>22238,2</b>	<b>55,13</b>	<b>456638,1</b>
<b>Monde</b>	<b>5778,1</b>	<b>28694,8</b>	<b>12,88</b>	<b>743661,7</b>
<b>Total PVDs</b>	<b>4949,78</b>	<b>6456,6</b>	<b>5,8</b>	<b>287023,6</b>

Source : Rapport sur le développement mondial des télécommunications, UIT 1998.

## Annexe 2. Tableau comparatif sur les lignes téléphoniques dans le monde en 1996

Les valeurs sont en milliers

<i>Pays</i>	<i>Lignes téléphoniques principales</i>	<i>Abonnés au téléphone cellulaire</i>	<i>Téléphones Publics</i>	<i>Lignes principales pour 100 habitants</i>
Argentine	6.119,6	568,3	80,39	17,38
Bolivie	327,6	28,8	4,82	4,32
Brésil	15.115,9	2.498,2	406,00	9,57
Canada	18.050,8	3.420,3	181,42	60,24
Chili	2.248,0	335,4	12,17	15,59
Colombie	4.645,5	522,9	87,03	11,76
Espagne	15.412,8	1.307,9	58,23	39,52
Etats-Unis	170.568,2	44.043,0	1.661,90	63,99
Equateur	857,0	59,9	4,16	7,33
France	32.900,0	2.462,7	211,00	56,36
Italie	25.259,0	6.422,0	385,00	44,01
Japon	61.525,9	26.906,5	795,10	48,92
Mexique	8.826,1	1.021,9	240,24	9,48
Norvège	2.440,2	1.261,4	13,89	55,55
Paraguay	176,3	32,9	1,34	3,56
Pérou	1.435,1	201,1	37,03	5,99
Portugal	3.724,3	663,7	34,90	37,49
Royaume-Uni	30.677,8	7.109,4	343,60	52,76
Uruguay	669,0	80,0	7,36	20,89
Venezuela	2.666,8	800,0	56,41	11,74
<b>Total pour les pays à revenu faible</b>	<b>79.685,1</b>	<b>7.545,6</b>	<b>1.776,55</b>	<b>2,45</b>
<b>Total pour les pays à revenu intermédiaire inférieur</b>	<b>113.700,1</b>	<b>6.186,8</b>	<b>1.042,08</b>	<b>9,71</b>
<b>Total pour les pays à revenu intermédiaire supérieur</b>	<b>58.823,7</b>	<b>8.783,0</b>	<b>1.177,47</b>	<b>13,36</b>
<b>Total pour les pays à revenu élevé</b>	<b>491.452,8</b>	<b>119.500,5</b>	<b>4.656,78</b>	<b>54,06</b>
<b>Total pour le monde entier</b>	<b>743.661,7</b>	<b>142.016,0</b>	<b>8.652,89</b>	<b>12,88</b>

Source: UIT - Rapport sur le développement mondial des télécommunications 1998.

\* Les données mises à disposition par le rapport de l'UIT classent les pays par rapport à leurs niveaux de revenu en dollars EU en 1995 de la manière suivante : *revenu faible* (PNB par habitant inférieur à 765 dollars EU); *revenu intermédiaire inférieur* (de 766 à 3.035 dollars EU); *revenu intermédiaire supérieur* (de 3.036 à 9.385 dollars EU); et *revenu élevé* (supérieur à 9.386 dollars EU). Dans ce tableau, nous considérons comme *pays en voie de développement* les pays à revenus faible, intermédiaire inférieur et intermédiaire supérieur.

### **Annexe 3. Chronologie de la restructuration des télécommunications au Brésil**

- 1972 - Création du Système Telebrás (11 juillet), pendant le gouvernement militaire initié en 1964**
- 1980 - Début de la restructuration du secteur de télécommunications dans le monde
- 1984 - Fin de la dictature militaire : Mouvement populaire pour des élections démocratiques « Diretas Já »
- 1990 - Élection de Fernando Collor, premier président élu démocratiquement après le coup d'État
- 1992 - *Impeachment* du président Fernando Collor (29 septembre) et passation de pouvoir au vice-président Itamar Franco
- 1995 - Début du gouvernement du président Fernando H. Cardoso (janvier)
- 1995 - Début du processus de restructuration du secteur de télécommunications au Brésil**  
(le 16 février le président Cardoso envoie au Congrès National l'amendement constitutionnel visant à mettre fin au monopole d'État du secteur de télécommunications)
- 1995 - Approbation de l'amendement et fin du monopole d'État des télécommunications (15 août)**
- 1995 - Mise en place du programme de récupération et d'agrandissement du ST « Paste » (28 novembre)
- 1996 - Approbation de la « loi minimale » (19 juillet), qui permet la privatisation du service cellulaire.
- 1997- Début de notre recherche (janvier)*
- 1997 - Approbation de la nouvelle loi générale de télécommunications « LGT » (16 juillet)**
- 1997 - Création de l'agence nationale de télécommunications « Anatel » (07 octobre)**
- 1997 - Première visite au Brésil : réalisation des interviews (São Paulo, Rio de Janeiro et Brasília, de décembre 97 à janvier 98)*
- 1998 - Approbation du plan général d'octroi des services de télécommunications (3 avril)
- 1998 - Décès du ministre des télécommunications, Sérgio Motta (19 avril)
- 1998 - Approbation du plan général d'objectifs d'universalisation « PGMU » (15 mai)**
- 1998 - Approbation du plan général d'objectifs de qualité « PGMQ » (29 juin)
- 1998 - Privatisation des entreprises du Système Telebrás (29 juillet)**
- 1998 - Signature des contrats de concession des nouvelles entreprises de télécommunications (02 juin)
- 1998 - Deuxième visite au Brésil : observation (São Paulo et Rio de Janeiro - du 1er au 10 octobre)*
- 1998 - Élaboration du projet de loi pour la création du fond d'universalisation des services de télécommunications « FUST » (novembre)
- 1998 - Réélection du président F. Cardoso (15 novembre)
- 1998 - Dénonciation d'irrégularités dans le processus de privatisation du ST et démission du ministre Mendonça de Barros (22 novembre)**
- 1998 - Début de la vente des « entreprises-miroirs » qui concourront avec les entreprises du ST privatisées (décembre)
- 1999 - Dévaluation de la monnaie brésilienne, le real, et début du déséquilibre économique (13 janvier)
- 1999 - Troisième visite au Brésil : observation (São Paulo - de 23 janvier à 07 février)*

## Annexe 4. La grille d'entrevue

Nom:  
 Profession:  
 Date:

### ENTREVUE N°

#### Présentation:

Mon nom est Mariana Reis Balboni, je fais actuellement un maîtrise en communication à l'Université de Montréal, au Canada, sur le développement du système des télécommunications (dans les pays en voie de développement). Comme vous le savez, on parle beaucoup de mondialisation, de privatisation du service des télécommunications, de l'ouverture du marché.... Des pays comme les Canada et les États Unis sont, par exemple, déjà dans un marché très compétitif, avec des agences régulatrices. D'autres pays comme l'Argentine et le Chili ont déjà privatisé leurs systèmes des télécommunications et sont maintenant en train d'analyser leurs résultats. Ici au Brésil, nous sommes justement au moment où les grandes décisions sont en train d'être prises... J'aimerais donc parler un peu de tout cela avec vous, afin d'essayer de mieux comprendre la situation au Brésil.

#### Réaction spontanée:

.....  
 .....  
 .....

**Transition A:** (C'est un point très intéressant celui-là, on va en parler un peu plus tard...) **J'aimerais d'abord vous poser d'autres questions générales pour que je puisse mieux me situer.**

1. D'après vous, quel rôle joue le secteur des télécommunications au Brésil aujourd'hui?

.....  
 .....

a) Pourquoi?

.....  
 .....

2. Pensez-vous que le développement du pays est associé au développement des télécommunications?

.....  
 .....

a) Si oui, comment?

.....  
 .....

3. D'après vous, est-ce qu'il y a un lien entre le développement du secteur des télécommunications et la mondialisation de l'économie d'un pays donné?

.....  
 .....

a) De quelle manière?

.....  
.....  
.....

**Transition B: Maintenant j'ai des questions plus spécifiques par rapport au Brésil...**

4. Êtes-vous au courant du programme de restructuration du secteur des télécommunications - c'est-à-dire du processus de déréglementation, libéralisation et privatisation de ce secteur - mené par le gouvernement brésilien?

.....  
.....  
.....

a) Si oui, quels en sont les points principaux?

.....  
.....  
.....

Si non. Les lignes directrices du programme de restructuration du secteur des télécommunications sont l'ouverture du marché à la participation des entreprises internationales en vue de l'amélioration et de l'expansion de l'infrastructure et de l'offre des services de télécommunication. En 1995, le ministère des communications a présenté la première version du Paste (Programme de récupération et d'expansion du système de télécommunication et du système postal), avec comme objectif l'expansion du réseau téléphonique et des investissements dans ce secteur pour la période allant de 1995 à 1999/2003. Les objectifs fondamentaux de la réforme étaient l'introduction de la compétition et l'universalisation de l'accès au services de téléphonie de base. En juillet 97 le congrès a approuvé la nouvelle Loi générale des télécommunications n° 9.472 qui prévoit la création d'une entité régulatrice et la restructuration et vente des entreprises de télécommunication de l'État. Le 7 octobre 1997, le décret n° 2238 a approuvé le règlement de l'Anatel, l'Agence nationale des télécommunications qui réglera le marché des télécommunications au Brésil. Le gouvernement se prépare maintenant pour la privatisation du système Telebrás, l'entreprise d'état qui réunit les 27 compagnies de téléphone locale et l'Embratel, la compagnie responsable des appels internationaux.

b) Qu'est-ce que vous en pensez?

.....  
.....  
.....

c) Trouvez vous que ce programme a atteint ses objectifs?

.....  
.....  
.....

d) Suggérez-vous quelques changements?

.....  
.....  
.....

5. Selon vous, quels sont les principaux points de la nouvelle Loi Générale des Télécommunications?

.....  
.....  
.....

La Loi Générale des Télécommunications prévoit la privatisation du secteur des télécommunications et la création d'une agence régulatrice dans l'objectif général du gouvernement de renforcer le rôle régulateur de l'État et d'éliminer son rôle d'entrepreneur. Cette loi sera lancée afin d'établir la compétition dans le marché

et, de cette manière, répondre à la forte demande en lignes de téléphone - laquelle s'élève aujourd'hui à plusieurs millions de lignes - et garantir l'universalisation du service.

a) Que pensez-vous de cette loi?

.....  
 .....

b) Est-ce qu'elle sert les objectifs de restructuration du secteur des télécommunications?

.....  
 .....

c) Comment?

.....  
 .....

6. Comme vous le savez, dans le cadre de la loi il y a eu la création de l'Anatel - l'Agence National des Télécommunications. Est-ce que vous pourriez me dire un peu en quoi cela consiste?

.....  
 .....

a) Qu'est-ce que vous en pensez?

.....  
 .....

b) Pensez-vous qu'elle réussira à réglementer et surveiller le secteur des télécommunications?

.....  
 .....

c) Si non, pourquoi? Si oui, comment?

.....  
 .....

d) Croyez-vous que cette institution pourra prendre des décisions indépendantes du gouvernement?

.....  
 .....

7. Nous parlons beaucoup de l'accès universel, du service universel, et de l'universalisation du service. D'après vous, est-ce qu'il existe des différences entre ces concepts?

.....  
 .....

a) Si oui. Comment définissez-vous:

• L'accès universel:

.....  
 .....

• Le service universel:

.....  
 .....

• L'universalisation du service:

.....  
 .....

8. Jusqu'à maintenant, le gouvernement considère que seul le service de téléphonie fixe est universel - le programme prévoit l'installation d'un téléphone public tous les 300 mètres dans les régions les plus

démunies des grandes villes et un accès téléphonique dans chaque communauté de plus de cent habitants. Qu'est-ce que vous en pensez?

.....  
 .....

a) D'après vous, que doit comprendre l'accès universel dans le secteur des télécommunications?

.....  
 .....

9. D'après vous, est-ce que l'universalisation du service de télécommunications est une responsabilité du gouvernement?

.....  
 .....

10. Et le financement du service, est-ce qu'il est une responsabilité du gouvernement?

.....  
 .....

a) Si oui. De que manière le gouvernement doit financier ce service?

.....  
 .....

b) Si non. Comment ce service doit être financé?

.....  
 .....

11. Quelques études affirment que l'universalisation de l'accès aux services de téléphonie représente un pas en direction d'une société plus informé, d'une population plus éclairée et participative. Comme l'accès au téléphone représe aussi l'accès à l'information, comment définiriez-vous l'accès à l'information?

.....  
 .....

a) D'après vous, est-ce qu'il y a un lien entre l'accès universel et l'accès à l'information? Quel est ce lien?

.....  
 .....

12. Pensez-vous que la garantie de l'accès universel va dans le même sens que la démocratisation de l'accès à l'information?

.....  
 .....

a) Comment?

.....  
 .....

b) Est-ce que vous croyez que le gouvernement, avec son programme de restructuration du secteur des télécommunications, réussira à démocratiser l'accès universel aux services de télécommunications?

.....  
 .....

13. Que pensez-vous de la privatisation du Système Telebrás?

.....  
 .....

a) Trouvez-vous que cette privatisation est nécessaire?

.....  
 .....

b) Pourquoi?

.....  
 .....

14. D'après vous, quelles seront les conséquences économiques et sociales de la privatisation du Système Telebrás?

.....  
 .....

15. Tout en prenant compte de la maximisation de la valeur de vente des entreprises d'état de télécommunications, le ministre Sérgio Motta a annoncé, au début d'octobre, que le Système Telebrás sera divisé en trois entreprises régionales qui seront privatisées séparément. Qu'est-ce que vous pensez de cette stratégie?

.....  
 .....

Les personnes qui critiquent la privatisation affirment que ce n'est pas une bonne stratégie de diviser une grande entreprise, actuellement puissante dans le marché international, pour en faire des petites entreprises qui n'auront aucune force dans le marché mondial.

a) Qu'est-ce que vous en pensez?

.....  
 .....

16. Est-ce que vous croyez que la privatisation garantira l'accès universel aux services des télécommunications?

.....  
 .....

**Transition C: Par rapport à l'expérience de privatisation du secteur des télécommunications dans d'autres pays latino-américains...**

17. Connaissez-vous un peu le modèle de libéralisation et de privatisation du secteur des télécommunications utilisé par des gouvernements latino-américains comme le Chili?

.....  
 .....

a) Et celui de l'Argentine?.....

.....  
 .....

b) Si oui, qu'est-ce que vous pensez de chacun de ces modèles?

.....  
 .....  
 .....  
 Si la réponse est négative: Le Chili possède un des marchés de télécommunication les plus déréglementés du monde, où l'on trouve plusieurs compagnies de téléphone local, interurbain, international et cellulaire. De plus, au Chili, il n'existe pas de limites pour la participation étrangère dans le capital des entreprises. En raison justement de ces investissements étrangers, le secteur des télécommunications est un des plus développés en Amérique Latine. En Argentine, l'Entel, l'entreprise de télécommunication de l'État argentin, a été divisée en deux entreprises régionales - l'une au sud et l'autre au nord. Cette expérience de privatisation s'est caractérisée par le transfert du monopole du secteur public au secteur privé. Une grande partie de l'argent obtenu par la vente a été utilisé pour le paiement de la dette extérieure.

c) Qu'est-ce que vous pensez de chacun de ces modèles?

.....  
 .....  
 .....

Dans le cas argentin, de manière générale, le prix de l'accès téléphonique a baissé pendant que le prix des appels augmentaient. Cela veut dire que, dans un premier temps, la privatisation a garanti l'accès au téléphone à une plus grande part de la population. Mais, dans un deuxième temps, les augmentations ont été tellement élevées que la population n'a pas eu l'argent nécessaire pour payer le service. Au début de l'année, il y a eu des manifestations en Argentine -- le « telefonazo » -- contre les augmentations du prix des appels. Ces problèmes d'augmentation du prix des appels téléphoniques ont également eu lieu dans d'autres pays latino-américains comme le Mexique, où la population a dû retourner ses lignes parce qu'elle ne pouvait pas payer ses comptes.

d) D'après vous, qu'est-ce qu'il faudrait faire au Brésil pour qu'une situation similaire ne se répète pas?

.....  
 .....  
 .....

e) Quels sont les leçons que le Brésil doit tirer de ces expériences chilienne et argentine?

.....  
 .....  
 .....

18. Est-ce que vous suggérez un modèle alternatif de développement du secteur des télécommunications pour le Brésil?

.....  
 .....  
 .....

**Transition D: Pour conclure, je voudrais parler de l'autoroute de l'information, le réseau des réseaux intégré et uniforme qui véhiculera une gamme de services de communications et d'information de pointe.**

19. Quel est pour vous la vision du Brésil dans l'ère de l'autoroute de l'information?

.....  
 .....  
 .....

a) Quelle importance attribuez-vous à la participation du Brésil à cette autoroute?

.....  
 .....  
 .....

### Annexe 5. Présentation des interviewés

<i>Nom</i>	<i>Catégorie</i>	<i>Groupe d'intérêt</i>	<i>Occupation</i>	<i>Date</i>	<i>Local</i>	<i>Durée</i>	
1	A	représentants du milieu académique	chercheur	économiste	13/01/98	São Paulo	2 h
2			chercheur	maître en sc. de la communication	14/01/98	Rio de Janeiro	2 h
3	B	représentants de l'industrie	industrie multinationale	président du conseil Ericsson	15/01/98	São Paulo	50 min.
4			industrie nationale	directeur-président Asga	23/01/98	Campinas -SP	1 h
5	C	politiciens	politicien appartenant à la base gouvernementale	député fédéral PSDB et rapporteur de la LGT	20/01/98	São Paulo	20 min.
6			politicien d'opposition	député fédéral PT	22/01/98	Brasília	15 min.
7	D	représentant du milieu syndical	dirigeant syndical	directeur de technologie de la Fittel <sup>1</sup>	21/01/98	Brasília	50 min.
8	E	régulateurs	gouvernement	adjoint du ministre des télécommunications	21/01/98	Brasília	1 ½ h
9			gouvernement	coordinateur du projet d'universalisation de l'Anatel	22/01/98	Brasília	1 h
10			gouvernement	conseiller de l'Anatel	22/01/98	Brasília	2 h

<sup>1</sup> Fédération des Travailleurs en Télécommunications

## Annexe 6. Le réseau de télécommunications au Brésil en 1996

Les valeurs sont en milliers

<i>Unité Fédérative</i>	<i>Lignes téléphoniques principales</i>	<i>Abonnés au téléphone cellulaire</i>	<i>Téléphones Publics</i>	<i>Lignes principales pour 100 habitants</i>
Roraima	25.7	6.5	0.6	9.3
Amapá	37.2	5.3	0.6	11.0
Acre	35.0	5.8	0.6	7.5
Amazonas	162.1	52.0	4.2	6.8
Rondônia	74.8	6.4	2.0	5.3
Pará	246.6	62.9	7.3	4.4
Tocantins	51.7	7.1	1.8	5.0
<b>Région Nord</b>	<b>633,1</b>	<b>146,0</b>	<b>17,1</b>	<b>5,5</b>
Sergipe	88.9	23.2	3.2	5.4
Ceará	438.8	123.5	16.6	6.4
Paraíba	184.5	45.3	5.9	5.4
Bahia	715.2	157.9	26.5	5.5
Rio Grande do Norte	148.7	37.4	4.8	5.6
Pernambuco	349.9	73.4	15.6	4.6
Piauí	135.0	18.2	4.0	4.9
Alagoas	122.9	40.0	3.5	4.5
Maranhão	178.9	33.7	5.2	3.4
<b>Région Nord-est</b>	<b>2.362,8</b>	<b>552,6</b>	<b>85,3</b>	<b>5,2</b>
São Paulo*	5.629.4	779.8	149.5	16.4
Rio de Janeiro	1.842.9	166.9	44.8	13.7
Minas Gerais*	1.731.8	262.8	38.2	10.2
Espirito Santo	251.8	55.5	8.4	8.8
<b>Région Sud-est</b>	<b>9.455,9</b>	<b>1.265,0</b>	<b>240,9</b>	<b>14,0</b>
Paraná*	1.029.7	131.7	25.8	11.7
Santa Catarina	541.2	169.7	13.3	11.0
Rio Grande do Sul*	1.025.1	189.7	17.1	10.5
<b>Région Sud</b>	<b>2.596,0</b>	<b>491,1</b>	<b>56,2</b>	<b>11,1</b>
Distrito Fédéral	541.0	129.5	7.1	30.3
Goiás*	487.5	70.3	13.0	11.1
Mato Grosso	199.4	52.9	5.1	8.3
Mato Grosso do Sul*	214.8	37.1	4.2	11.0
<b>Région Centre-ouest</b>	<b>1.444,7</b>	<b>289,8</b>	<b>29,4</b>	<b>13,7</b>
<b>Total Brésil</b>	<b>16.492,5</b>	<b>2.744,5</b>	<b>428,7</b>	<b>10,4</b>

Source: PASTE édition 1997

\* Système Telebrás et entreprises indépendantes

\*\* Terminaux fixes installés par 100 habitants

## **Annexe 7. Considérations sur la définition de service universel**

Lors que nous avons demandé à nos interviewés s'ils trouvaient des différences entre les concepts d'accès universel, de service universel et d'universalisation du service, les réponses étaient très variées (voir tableau 18). De manière générale, les concepts étaient considérés comme des expressions de la même philosophie. Ainsi, seulement deux interviewés ont affirmé qu'une différence existait (A2 et D7), pendant que les trois régulateurs (groupe E) essayaient de définir les différences, en exprimant cependant des doutes ou en offrant des réponses incomplètes.

Le répondant issu du milieu syndical (D7), par exemple, déclare que l'accès universel est « *l'accès de n'importe quel citoyen à n'importe quel service* »; que le service universel « *est le service de base des télécommunications* »; et que l'universalisation du service correspond aux « *téléphones publics* ». Le chercheur A2, va un peu plus loin, en disant que « *l'accès universel est la capacité pour tout le monde d'avoir accès à un terminal de télécommunications, y compris des téléphones publics* ». Le régulateur E10 ajoute à cette définition qu'il ne faut pas seulement avoir l'accès, mais aussi « *pouvoir être contacté de n'importe quel point du réseau, surtout à travers des TPs capables de recevoir des appels* ». Encore pour le chercheur A2, le service universel signifie offrir « *la téléphonie résidentielle à au moins 80% des foyers* », tandis que pour le régulateur 10 la définition est la même que pour l'accès universel, sauf que l'accès ne se fait pas seulement à travers les TPs. Finalement, pour le chercheur 2 l'universalisation du service « *est le processus qui mène au service universel* », alors que pour le régulateur 10, c'est « *permettre que tous les personnes puissent avoir accès au service téléphonique* ». Sans établir de différences entre les termes, le régulateur E8 déclare que « *ici au Brésil, quand on parle d'accès universel, on ne veut pas dire l'universalisation du téléphone résidentiel, mais celle du téléphone public* ».

**Tableau 17. Considérations sur la définition du service universel au Brésil**

Catég. et nom		Existe-t-il des différences entre les concepts d'accès universel (1), de service universel (2) et d'universalisation du service (3)?		
		1	2	3
		Commentaire		
A	1	non		
	2	oui		
B	3	non		
	4	pas trop		
C	5	non		
	6	n/r		
D	7	oui		
	8	?		
E	9	+/-		
	10	+/-		

## **Annexe 8. Considération sur la privatisation du Système Telebrás**

Nous avons également demandé à nos interviewés s'ils considéraient la privatisation du Système Telebrás comme une mesure nécessaire et quel était leur opinion par rapport à la décision du gouvernement de le diviser en trois entreprises régionales pour ensuite les revendre. En ce qui concerne la première question, comme nous pouvons le voir dans le tableau 19, le groupe B et les répondants C5, E9 et E10 s'accordent sur le fait que la privatisation est nécessaire. Pour le répondant B4, la raison en est que le secteur a été politisé. *« En plus, ce n'est pas le rôle du gouvernement d'être producteur dans des secteurs qui ne sont pas monopolistiques par nature »*, affirme-t-il. Mais selon lui, le ST devrait être privatisé au capital national : *« il est inadmissible de laisser un secteur stratégique tomber dans les mains du capital étranger »*. L'amélioration du système et le manque de flexibilité administrative de l'État ont aussi été cités comme raison pour la vente. Le régulateur E10 est très favorable à la privatisation, et déclare que *« l'avenir du Brésil comme pays fort dépend nécessairement de la réduction des activités du gouvernement dans l'économie, puisqu'il doit se concentrer sur l'éducation, la santé, la sécurité »*.

Pour le chercheur A2 et le régulateur E8, elle n'est pas indispensable, mais devient nécessaire dans ce contexte politique où l'État est en train de détruire ses entreprises de télécommunications. Elle est jugée encore plus nécessaire *« quand l'État est absolument dépendant et contrôlé par de grands groupes économiques et des organisations financières multilatérales qui sont à l'extérieur du pays, comme c'est le cas du Brésil »*, ajoute le répondant A2. Le chercheur A1 et la personne issu du milieu syndical D7 répondent par la négative. Le premier a une position plus rigide : *« Tout d'abord c'est une question idéologique, l'État peut et doit avoir une entreprise de télécommunications, comme les pays développés l'ont »*. Le chercheur A1 présente d'autres possibilités, *« comme faire une entreprise d'État compétitive, avec gestion copartagée, qui pourrait être vendue après au capital national; ou privatiser la gestion, mais pas la décision*

**Tableau 18. Considérations sur la privatisation du Système Telebrás**

<i>Catég. et nom</i>	<i>Est-elle nécessaire?</i>	<i>Que pensez-vous de la division<sup>1</sup> du ST?</i>
<b>A</b>	non	La division obéit à la pluralité des relations que le pays a avec le capital étranger : américain, européen, asiatique.... Si cela avait été seulement une entreprise, il n'aurait pas su à qui la vendre. Ainsi ils augmentent l'opportunité de négocier. Mais selon le gouvernement la division vise à fortifier l'Anatel. D'après moi, la capacité régulatrice de l'agence ne devrait pas être liée au nombre d'entreprises. A la différence du Mexique et de l'Espagne, la privatisation va faire chuter le ST dans le ranking international.
	+/-	La prémisses est équivoque, elle est petite et mesquine parce que la stratégie de développement du secteur de télécommunications ne devrait pas être liée à la valorisation des entreprises du ST.
<b>B</b>	oui	L'idée est de créer de la compétition. Pas une seule entreprise, qui aurait pu se transformer en monopole privé. Mais, discuter le nombre d'entreprise est moins important que de commencer le processus. Après on pourra regrouper, ou diviser encore plus... De toute façon, elles seront plus grandes que n'importe quelle entreprise en Amérique du Sud.
	oui	Pour la maximisation de la valeur de vente, c'est une bonne stratégie, pour les intérêts du pays, c'est horrible. Utiliser un secteur stratégique comme générateur d'argent est un désastre. En plus, le ST unifié a le potentiel d'être un « player » mondial.
<b>C</b>	oui	C'est la stratégie adéquate. Notre grande préoccupation est d'éviter qu'ils se forment des monopoles trop forts, qui pourraient surmonter l'agence régulatrice.
	n/r	n/r
<b>D</b>	non	C'est l'inverse qui s'est en train de faire dans le reste du monde. Couper un système qui a la taille pour concourir dans le monde....
	+/-	Je la trouve positive, puisqu'elle donnera lieu à la compétition et à l'universalisation <sup>2</sup> . Une entreprise unique allait être une catastrophe, un monstre privé que personne n'aurait pu contrôler, même pas l'Anatel. Comme la Telmex au Mexique, qui domine l'économie mexicaine.
<b>E</b>	oui	Adéquate. La privatisation en morceaux est meilleure pour la compétition et pour les résultats. Et même divisées, elles constitueront des entreprises plus grandes.
	oui	C'est excellent, puisqu'elle crée la possibilité de compétition. En plus, même après la scission, elles seront encore parmi les plus grandes au monde.

<sup>1</sup> Tout en tenant compte de la maximisation de la valeur de vente des entreprises d'Etat de télécommunications, le ministre Sergio Motta a annoncé, au début d'octobre, que le ST sera divisé en trois entreprises régionales qui seront privatisées séparément.

<sup>2</sup> La division du ST est un outil de compétition et d'universalisation parce que l'expérience a montré qu'il est très difficile de rentrer dans un marché local quand on arrive de dehors. Et les entreprises du ST privatisées auront des obligations d'universalisation qui seront stipulées ans leurs contrats de concession. En plus, au moment où elles accomplissent leurs objectifs, elles peuvent commencer à rentrer dans le marché des autres entreprises.

## **Annexe 9. Les politiques spécifiques du gouvernement brésilien de 1998 vers l'universalisation d'accès**

Comme il nous apparaît très pertinent d'étudier les politiques les plus récentes du gouvernement approuvées après nos séjours au Brésil, nous proposons ici une analyse des obligations spécifiées par l'État par rapport à l'universalisation de l'accès des télécommunications en 1998. Notons que nous n'avons pas traité de ces documents dans le corpus de notre mémoire justement parce qu'elles ont été prises après notre cueillette de données. Cependant, étant donnée leur importance pour notre compréhension des décisions du gouvernement brésilien vers l'universalisation de l'accès, nous allons faire une lecture détaillée de ces documents, tout en relevant les changements qui ont lieu, même avant leur publication officielle. Nous pouvons ainsi dire que le gouvernement, à travers l'Anatel, a été initialement plus rigide envers les acheteurs potentiels des entreprises du Système Telebrás. Après une consultation publique et des commentaires des groupes intéressés dans le secteur, les exigences ont été un peu modifiées, tout en devenant plus flexibles. Nous parlerons de ce sujet un peu plus loin.

Les documents suivants ont été analysés: le projet de loi qui a institué le « Plan général d'octroi des services des télécommunications », du 3 avril 1998; les versions temporaire et finale du « Plan général des objectifs d'universalisation des services offerts dans le régime public », approuvé le 15 mai 1998; les contrats de concession qui spécifient les objectifs d'universalisation et de qualité de service pour chaque entreprise du Système Telebrás, signés le 2 juin 1998; et les versions temporaire et finales du « Plan général des objectifs de qualité pour le service fixe de commutation », approuvé le 29 juin 1998; et le projet de loi pour la création du « Fonds d'universalisation des services de télécommunications », de novembre 1998.

**Le Plan Général d'Octroi** - La première mesure du gouvernement vers l'universalisation de l'accès a été l'approbation du « Plan Général d'Octroi des Services de Télécommunications (PGO) », à travers le décret n 2.534 du 2 avril 1998. Le PGO

spécifie mieux la définition des services qui seront offerts dans le régime public mentionné dans l'article n 64 de la LGT. Nous apprenons ainsi que le service de téléphonie fixe commuté est le seul à être offert dans le régime public. Ce service est défini comme « *la transmission de voix et d'autres signaux destinés à la communication entre des points fixes déterminés, à travers le processus de téléphonie* ». Les modalités de ce service destiné à l'utilisation du public en général comprennent les services de télécommunications locales, les services de grande distance nationale et des services de grande distance internationale.

Le PGO est aussi responsable de la préparation du secteur pour la privatisation, soit la division du pays en régions (**voir tableau 20**) et secteurs<sup>1</sup>. Cette division sera utilisée aussi pour stipuler les objectifs d'universalisation par secteur et par état.

**Tableau 19. Les régions du Plan Général d'Octroi**

<i>Région</i>	<i>Dimension géographique qui correspond aux territoires</i>
1	Les Etats du Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Amazonas, Amapá, Pará, Maranhão, Roraima, Sergipe, Bahia, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco et Alagoas.
2	Le District Fédéral et les Etats du Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, et Acre.
3	L'Etat de São Paulo
4	National

Source: Plan Général d'Octroi des Services de Télécommunications

**Le Plan Général d'Objectifs d'Universalisation** - Selon l'article n 80 de la LGT, qui établit que les obligations d'universalisation devront respecter un plan d'objectifs périodiques, l'Anatel a élaboré et l'Exécutif a approuvé, par le décret n 2.592 du 15 mai 1998, le « Plan Général des Objectifs d'Universalisation des Services Offerts dans le Régime Public (PGMU) ». En accord avec le paragraphe 1 de l'article n 2 du PGMU, toutes les dépenses pour l'accomplissement des objectifs stipulés dans le plan sont sous

<sup>1</sup> Les secteurs correspondent aux 27 états atteints par les entreprises qui font partie du ST plus 7 autres régions qui réunissent quelques municipalités qui sont desservis par les 4 entreprises privées de télécommunications qui font partie du secteur.

la responsabilité des consortiums qui achèteront les entreprises du ST, selon les termes des contrats de concession dont nous parlerons plus tard. En plus, le plan stimule les entreprises à accomplir les objectifs d'universalisation avant l'échéancier prévu.

De manière générale, le PGMU est divisé entre les objectifs d'accès individuel et les objectifs d'accès collectif. Dans le premier cas, les objectifs ont été fixés selon les termes suivants :

- le nombre d'accès individuels, par unité fédérative, qui devront être installés jusqu'à la fin des années 1999, 2000 et 2001 (voir tableau 21). Les entreprises qui achèteront le ST seront alors obligées d'installer plus de 15 millions de téléphones fixes jusqu'à l'année 2001, ce qui totalisera 33 millions de lignes dans le pays. En 2003, il y aura 40 millions de lignes. Une croissance du marché de 20% par année, et des investissements d'environ 60 milliards de dollars EU<sup>2</sup>;
- un échéancier d'implémentation de téléphones dans les localités, selon sa population. Ainsi, le service doit être installé, à la fin de l'année 2001, dans toutes les localités avec plus de 1000 habitants, et à la fin de l'année 2003, dans toutes les localités avec plus de 600 habitants. Toutes les localités avec plus de 300 habitants devront être atteintes à la fin de 2005;
- les délais maximaux de réponse aux sollicitations d'installation d'accès individuel dans les localités où le service est déjà offert ne doivent pas dépasser quatre semaines, à partir du 31 décembre 2001, et une semaine à partir de la fin de 2004;
- les entreprises devront donner priorité aux sollicitations d'accès individuels ou d'accès pour l'utilisation des réseaux d'ordinateur faites par des établissements d'enseignement et par des institutions de santé. Et les services d'urgence devront être mis à disposition gratuitement dans ses localités;
- à partir de 31 décembre 1999, les entreprises devront assurer des conditions d'accès au service de télécommunications aux déficients auditifs et aux personnes ayant des

---

<sup>2</sup> Cité en « Mercado pode movimentar US\$ 60 bilhões até o ano 2003 », *O Estado de São Paulo*, le 10 août 1998, p. <http://www1.estado.com.br/jornal/98/08/10/news081.html>).

problèmes pour s'exprimer, en leur fournissant des appareils adéquats pour l'utilisation du service. Ces conditions d'accès incluent la mise à disposition de centres de service pour aider la communication téléphonique des déficients. Dans ce cas, les délais maximaux de réponse aux sollicitations d'installation d'accès individuel ne doivent pas dépasser douze semaines. Cette limite sera réduite graduellement jusqu'à atteindre une semaine à partir du 31 décembre 2003.

**Tableau 20. Plan Général d'Objectifs d'Universalisation**

*Les valeurs sont en milliers d'accès installés*

Unité Fédérative	Accès individuels			Accès collectifs		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Roraima	42	46	49	1.3	1.5	1.8
Amapá	56	62	68	1.6	1.9	2.2
Acre	66	79	93	1.7	2.1	2.6
Amazonas	237	284	336	7.6	9.7	12.4
Rondônia	178	214	253	4.0	5.4	7.2
Pará	431	518	613	13.6	18.6	25.5
Tocantins	75	90	105	3.3	4.2	5.3
Sergipe	131	158	186	4.5	5.9	7.8
Ceará	695	731	756	28.2	33.3	39.4
Paraíba	260	294	328	10.5	13.3	16.8
Bahia	1.077	1.294	1.530	41.9	52.8	66.5
Rio Grande do Norte	231	278	329	9.2	11.4	14.1
Pernambuco	625	745	874	36.1	41	46.6
Piauí	190	227	268	7.8	10.2	13.3
Alagoas	191	228	267	7.7	10.1	13.2
Maranhão	256	308	364	10.1	14.5	20.9
São Paulo*	8.167	9.598	11.098	217.5	242.9	271.3
Rio de Janeiro	2.983	3.427	3.876	84.6	92.5	101.1
Minas Gerais*	2.706	3.056	3.397	62.7	75.9	91.8
Espírito Santo	436	511	588	12.8	14.9	17.3
Paraná*	1.572	1.787	2.000	35.8	42.2	49.7
Santa Catarina	851	961	1.067	20.1	23.9	28.4
Rio Grande do Sul*	1.623	1.861	2.102	39	46.4	55.2
Distrito Federal	716	790	858	11.9	14.1	16.8
Goiás*	678	746	809	21.4	24.4	27.9
Mato Grosso	301	337	372	10.7	12.7	15.1
Mato Grosso do Sul*	326	370	414	7.6	9.2	11.1
<b>Total Brésil</b>	<b>25.100</b>	<b>29.000</b>	<b>33.000</b>	<b>713,2</b>	<b>835</b>	<b>981,3</b>

Source: Plan Général d'Objectifs d'Universalisation

\* Système Telebrás et entreprises indépendantes

Les objectifs d'accès collectif se réfèrent à l'expansion du réseau de téléphones publics (TP) fixes commutés. Ce réseau est extrêmement important au Brésil puisqu'il répond aux besoins d'une grande parcelle de la population qui n'a pas d'accès individuel à son foyer. Le PGMU a fixé les objectifs d'accès collectifs selon les termes suivants :

- la quantité d'accès collectifs installés dans les années 1999, 2000 et 2001, selon la division par unités fédératives (voir tableau 21). Ainsi, jusqu'à la fin de l'année 2001, le pays doit compter un total minimal de 981.000 TPs installés;
- la densité de téléphones publics doit être égale ou supérieure à 7,5 TPs pour chaque millier d'habitants à partir de la fin de l'année 2003, et égale ou supérieure à 8 TPs pour chaque millier d'habitants à partir de la fin de l'année 2005. Aussi, le rapport de TPs par accès installés doit être égal ou supérieur à 2,5% en 2003, et 3% en 2005. De manière générale, il doit y avoir au moins 3 TPs distribués uniformément pour chaque millier d'habitants dans toutes les localités ayant un service téléphonique disponible;
- la distance maximale de marche jusqu'au TP le plus proche dans les localités où le service téléphonique est déjà disponible ne doit pas dépasser 800 mètres jusqu'à la fin de l'année 1999; 500 mètres jusqu'à la fin 2001; et 300 mètres jusqu'à la fin 2003;
- la disponibilité : à partir de 31 décembre 1999, 50% du total des TPs de chaque localité doivent être installés dans des locaux accessibles au public 24 heures par jour, et doivent être capables de faire et de recevoir des appels locaux et de grande distance nationaux. En plus, la moitié de ce total doit être capable de faire et de recevoir des appels de longue distance internationaux.
- dans les établissements d'enseignement et les institutions de santé, les délais maximaux de réponse aux sollicitations d'installation d'accès collectif ne doivent pas dépasser huit semaines, à partir de la fin de l'année de 1999; quatre semaines, à partir de la fin de l'année 2000; deux semaines, à partir de la fin de l'année 2001; et une semaine, à partir de la fin de l'année 2003;
- au moins 2% des accès collectifs doivent être adaptés pour l'utilisation par les déficients physiques (auditifs, avec des problèmes pour s'exprimer ou qui sont sur chaises roulantes). Les délais maximaux de réponse aux sollicitations d'installation

d'accès collectifs répondent au même échéancier que pour les établissements d'enseignement et les institutions de santé;

- dans les cas des localités qui ne possèdent aucun accès au réseau de télécommunications : à partir de 31 décembre 1999, toutes celles avec plus de 1.000 habitants doivent être fournies avec au moins un TP capable de recevoir et de faire des appels, installé dans un local accessible, 24 heures par jour. Jusqu'à la fin de l'année 2001, toutes les localités avec plus de 600 habitants doivent être atteintes; et ainsi progressivement jusqu'à que à la fin de 2005, toutes les localités avec plus de 100 habitants seront atteintes.

Les entreprises qui offriront le service local de télécommunications seront responsables pour l'offre d'accès collectifs aux localités qui ne le possèdent pas et qui sont situées à une distance géodésique supérieur à 30 km d'une autre localité qui possède déjà le service téléphonique avec des accès individuels. Pour les localités à une distance supérieure à 30 km, la responsabilité est celle de l'entreprise de longue distance nationale et internationale. Elle sera aussi responsable pour les régions de frontière et éloignées.

**Les changements** - Cette version du PGMU présente des objectifs d'universalisation moins ambitieux que la première version qui a été présentée pour la consultation publique n° 9, du 6 février 1998 (voir tableau 22). Les changements ont touché surtout le nombre de téléphones résidentiels et le nombre de téléphones publics installés, ainsi que les délais d'installation de quelques modalités de service, qui ont été augmentées. Par exemple, le nombre d'accès individuels à être installés jusqu'à la fin de l'année de 1999 a chuté de 26 millions à 25,1 millions, pendant que le nombre d'installation des accès collectifs est passé de 870.000 à 713.000 dans la même période. En plus, la densité de TPs pour chaque centaine d'habitants attendue pour l'année 2003 a chuté de 10 à 7,5. De l'autre côté, la nouvelle version inclut des objectifs d'installation des TPs adaptés pour les déficients physiques, ce qui n'était pas spécifié auparavant.

**Tableau 21. Les changements du PGMU**

<i>Les objectifs d'accès individuel</i>		
	Première version	Version approuvée
<i>Accès individuel Brésil</i>		
Jusqu'à 31 décembre 1999	26 millions	25.1 millions
Jusqu'à 31 décembre 2000	29.5 millions	29 million
Jusqu'à 31 décembre 2001	33 millions	33 millions
<i>Implantation du service par rapport à la population des localités</i>		
Avec plus de 1000 habitants	31 décembre 2001	31 décembre 2001
Avec plus de 600 habitants	31 décembre 2003	31 décembre 2003
Avec plus de 300 habitants	31 décembre 2005	31 décembre 2005
<i>Délai pour l'installation</i>		
Jusqu'à 31 décembre 2001	4 semaines	4 semaines
Jusqu'à 31 décembre 2002	3 semaines	3 semaines
Jusqu'à 31 décembre 2003	2 semaines	2 semaines
Jusqu'à 31 décembre 2004	1 semaine	1 semaine
<i>Installation de centres de service pour les déficients auditifs et avec les personnes ayant des difficultés pour s'exprimer.</i>		
	pas exigé	à partir de 31 décembre 1999
<i>Délai pour l'installation de centres de service pour les déficients auditifs et les personnes ayant des difficultés pour s'exprimer</i>		
Jusqu'à 31 décembre 1999	pas exigé	12 semaines
Jusqu'à 31 décembre 2000	-	6 semaines
Jusqu'à 31 décembre 2001	-	3 semaines
Jusqu'à 31 décembre 2002	-	2 semaines
Jusqu'à 31 décembre 2003	-	1 semaine
<i>Les objectifs d'accès collectif</i>		
	Première version	Version approuvée
<i>Accès collectifs Brésil</i>		
Jusqu'à 31 décembre 1999	870 mille	713.2 mille
Jusqu'à 31 décembre 2000	1042.7 mille	835 mille
Jusqu'à 31 décembre 2001	1250.4 mille	981.3 mille
<i>Densité de TPs par milliers d'habitants</i>		
Jusqu'à 31 décembre 2003	> 10	>/= 7.5
Jusqu'à 31 décembre 2005	> 10.5	>/= 8
<i>Relation entre TPs et terminaux fixes installés</i>		
Jusqu'à 31 décembre 2003	3,6%	2.5%
Jusqu'à 31 décembre 2005	3,7%	3%
<i>Densité minimale de TPs par chaque milliers d'habitants</i>		
	3	3

**Distance maximale de marche jusqu'au TP le plus proche**

A partir 31 décembre 1999	300	800
A partir 31 décembre 2001	pas exigé	500
A partir 31 décembre 2003	pas exigé	300

**Délai pour l'installation dans les établissements d'éducation et les institutions de santé**

A partir 31 décembre 1999	60 jours	8 semaines
A partir 31 décembre 2000	30 jours	4 semaines
A partir 31 décembre 2001	15 jours	2 semaines
A partir 31 décembre 2003	7 jours	1 semaine

**Délai pour l'implantation du service dans un pourcentage donné de localités par rapport à leur population**

Jusqu'à 31 décembre 1999	20% des localités avec plus de 100 habitants	100% (1 mille habitants)
Jusqu'à 31 décembre 2000	40% (100 habitants)	-
Jusqu'à 31 décembre 2001	60% (100 habitants)	100% (600 habitants)
Jusqu'à 31 décembre 2002	80% (100 habitants)	-
Jusqu'à 31 décembre 2003	100% (100 habitants)	100% (300 habitants)
Jusqu'à 31 décembre 2005	-	100% (100 habitants)

**Pourcentage de TPs adaptés pour les déficients physiques**

pas exigé 2

**Délai pour l'installation des TPs adaptée pour déficients physiques**

A partir 31 décembre 1999	pas exigé	8 semaines
A partir 31 décembre 2000	-	4 semaines
A partir 31 décembre 2001	-	2 semaines
A partir 31 décembre 2003	-	1 semaine

Source: Plan Général d'Objectifs d'Universalisation (Version approuvée et version antérieure).

Selon le conseiller José Leite Pereira Filho<sup>3</sup>, les commentaires que l'Anatel a reçu pendant la consultation publique affirmaient que les objectifs d'installation des accès individuels et des accès publics étaient trop élevés, surtout parce que les objectifs stipulés dans le Paste pour l'année 1997, n'ont pas été atteints, et que les indications sont qu'ils ne le seront pas en 1998 non plus<sup>4</sup>. Par rapport à la densité de téléphones publics, les chiffres avaient été considérés élevés surtout parce qu'ils dépassaient, et dépassent encore, les indices des pays développés, qui sont d'environ 7 TP/ 1000 habitants. Cependant, selon le conseiller Pereira Filho, les chiffres demandés sont justement plus

<sup>3</sup> Dans le document « Análise N° 018/98-GCJL », de 28/04/1998, dont voici l'adresse électronique : [http://www.anatel.gov.br/biblioteca/Consulta/consulta\\_9\\_98/Voto\\_JLPPF.htm](http://www.anatel.gov.br/biblioteca/Consulta/consulta_9_98/Voto_JLPPF.htm).

<sup>4</sup> En 1997, le pays comptait avec 17 millions de téléphones résidentiels (TR) et 484.000 téléphones publics (TP), alors que le Paste avait stipulé comme objectif d'avoir 19,5 millions de TRs et 600.000 TP. Pour l'année 1998, la prévision du gouvernement est d'avoir 20,2 millions de TRs et 590.000 TP. alors que le Paste prévoyait pour le même année 22,7 millions de TRs et 710.000 TP.

élevés parce qu'au Brésil un grand nombre de personnes n'ont pas un téléphone résidentiel et qu'ils ont donc besoin d'un accès public.

Il existe désormais d'autres explications pour ces changements. On considère que le gouvernement a réduit les exigences d'amélioration du système de téléphonie fixe pour faciliter la privatisation du ST, puisque les entreprises qui participaient aux consortiums les trouvaient trop osées<sup>5</sup>. Les objectifs stipulés dans la première version étaient critiqués parce qu'ils pourraient compromettre les avantages de l'opération, et conséquemment le prix à être payé par les entreprises du ST. Ainsi, selon le coordinateur de la privatisation et le président du BNDES d'alors, Luiz Carlos Mendonça de Barros, «les objectifs d'universalisation pourraient affecter négativement le résultat de la privatisation du ST»<sup>6</sup>.

Selon Marcio Wohlers, membre du conseil consultatif de l'Anatel, les changements sont positifs puisque les objectifs sont devenus plus flexibles : « *les objectifs sont une limite entre le compromis social et la capacité d'attirer des investisseurs privés* », affirme-t-il<sup>7</sup>. Toujours d'après lui, pour que le Brésil soit capable d'arriver au niveau de leader mondial par rapport au service de téléphonie conventionnel, il faudra que des mesures spéciales soient adoptées ou que celles qui ont déjà été approuvées soient anticipées.

**Les objectifs de qualité** - Le « Plan Général d'Objectifs de Qualité pour le Service téléphonique Fixe Commuté (PGMQ) » contient les règles complémentaires que toutes les entreprises privatisées du ST devront suivre. Les « entreprises-miroir », soit les entreprises qui seront créées pour concourir avec les entreprises déjà existantes, sont aussi soumises au plan de qualité du service. Le développement du PGMQ est basé sur le respect au client; la mise à disposition des informations au clients; et la recherche de niveaux mondiaux d'excellence dans la prestation du service.

<sup>5</sup> Cité par Fernando Godinho dans « Telefônicas querem regras mais simples » (FSP, 18/02/98).

<sup>6</sup> Cité par Fernando Godinho dans « Regra para vender Telebrás é afrouxada » (FSP, 29/04/98).

<sup>7</sup> Cité par Renata de Freitas dans « Anatel acha novo plano de metas inovador » (OESP, 30/04/98).

Le PGMQ traite donc de la relation des clients avec les entreprises par rapport à la qualité technique des appels téléphoniques; de la réponse aux sollicitations de réparation du service et de changement d'adresse; des services d'opératrices; des services de réparation au foyer; de l'utilisation des services de TP; et de la compréhension et de l'émission de comptes téléphoniques (voir tableau 23). Les objectifs principaux sont :

- la bonne qualité du service offert, avec des signaux audibles et facilement identifiables dans tout le territoire national, des transmissions sans interférences ou bruits avec de basses incidences d'interruption d'appel;
- l'obtention du signal pour composer en trois secondes;
- à partir de 31 décembre 1999, les entreprises devront être capables d'atteindre en 24 heures au moins 95% des demandes de réparation faites par les clients;
- à partir de janvier 2000, les entreprises devront atteindre en trois jours utiles les demandes de réinstallation de lignes téléphoniques résidentielles dans les villes;
- les sollicitations de réparation faites par des entreprises de service public, comme les pompiers, la police ou les institutions de santé, doivent être répondues au maximum en 2 heures. Quant aux sollicitations de réinstallation de lignes dans ces cas, elles doivent être répondues en 6 heures;
- la fin de l'embouteillage de lignes téléphoniques;
- la numérisation du réseau.

## **Tableau 22. Les objectifs additionnels du PGMQ**

### *Les objectifs de qualité*

#### *Les tentatives d'appels locaux ou de grande distance doivent résulter en conversation avec le client appelé dans*

A partir de 31 décembre 1999	60% des cas
A partir de 31 décembre 2001	65% des cas
A partir de 31 décembre 2003	70% des cas

#### *Les tentatives d'appels que ne résultent pas en conversation avec le client appelé ne doivent pas dépasser*

A partir de 31 décembre 1999	6% des cas
A partir de 31 décembre 2001	5% des cas
A partir de 31 décembre 2003	4% des cas

***Le nombre de sollicitations de réparation, pour chaque centaine d'accès en service par mois ne doit pas dépasser***

A partir de 31 décembre 1999	3
A partir de 31 décembre 2001	2,5
A partir de 31 décembre 2003	2
A partir de 31 décembre 2005	1,5

***La réponse aux sollicitations de réparation faites par des clients résidentiels doit arriver en 24 heures dans***

A partir de 31 décembre 1999	95% des cas
A partir de 31 décembre 2001	96% des cas
A partir de 31 décembre 2003	97% des cas
A partir de 31 décembre 2005	98% des cas

***La réponse aux sollicitations de réparation faites par des clients non résidentiels doit arriver en 8 heures dans***

A partir de 31 décembre 1999	95% des cas
A partir de 31 décembre 2001	96% des cas
A partir de 31 décembre 2003	97% des cas
A partir de 31 décembre 2005	98% des cas

***La réponse aux sollicitations de réinstallation des lignes téléphoniques résidentielles ne doit pas dépasser 3 jours en***

A partir de 31 décembre 1999	95% des cas
A partir de 31 décembre 2001	96% des cas
A partir de 31 décembre 2003	97% des cas
A partir de 31 décembre 2005	98% des cas

***La réponse aux sollicitations de réinstallation des lignes téléphoniques non résidentielles ne doit pas dépasser 24 heures en***

A partir de 31 décembre 1999	95% des cas
A partir de 31 décembre 2001	96% des cas
A partir de 31 décembre 2003	97% des cas
A partir de 31 décembre 2005	98% des cas

***Les appels faites aux services qui utilisent des messages enregistrés ou le service des opératrices doivent être répondus en 10 secondes dans***

A partir de 31 décembre 1999	92% des cas
A partir de 31 décembre 2001	93% des cas
A partir de 31 décembre 2003	94% des cas
A partir de 31 décembre 2005	95% des cas

***Le nombre de sollicitations de réparation des TPs, pour chaque centaine de téléphones en service par mois ne doit pas dépasser***

A partir de 31 décembre 1999	15
A partir de 31 décembre 2001	12
A partir de 31 décembre 2003	10
A partir de 31 décembre 2005	8

***La réponse aux sollicitations de réparation des TPs ne doit pas dépasser 8 heures dans***

A partir de 31 décembre 1999	95% des cas
A partir de 31 décembre 2001	96% des cas
A partir de 31 décembre 2003	97% des cas
A partir de 31 décembre 2005	98% des cas

***Le nombre de comptes téléphoniques où des réclamations d'erreur ont été faites pour chaque milliers de comptes envoyés ne doit pas dépasser***

A partir de 31 décembre 1999	4 comptes
A partir de 31 décembre 2001	3 comptes
A partir de 31 décembre 2003	2 comptes

*Les entreprises devront rembourser les crédits aux clients qui ont contesté leur compte dans les délais suivantes dans*

A partir de 31 décembre 1999	95% des cas
A partir de 31 décembre 2001	96% des cas
A partir de 31 décembre 2003	97% des cas
A partir de 31 décembre 2005	98% des cas

*Les entreprises devront mettre en application la numérisation du réseau téléphonique dans le délai suivant dans*

A partir de 31 décembre 1999	75% des cas
A partir de 31 décembre 2001	85% des cas
A partir de 31 décembre 2003	95% des cas
A partir de 31 décembre 2005	99% des cas

Source: Plan Général d'Objectifs de Qualité (Version approuvée et version antérieure).

Le PGMQ n'a pas eu de modifications significatives après la consultation publique. Cependant, ses objectifs semblent être assez osés. Par exemple, en avril 98, seule une des 27 entreprises du ST, la Telepar, a été capable d'atteindre l'objectif qui stipule qu'à partir du 31 décembre 1999, les entreprises devront être capables d'atteindre en 24 heures au moins 95% des demandes de réparation faites par les clients<sup>8</sup>. Par rapport à la réinstallation de lignes téléphonique, le PGMQ demande qu'elles soient faites dans un délai maximum de trois jours à partir de janvier 2000. Pourtant, en avril 98 cela prenait 20 jours à Rio de Janeiro<sup>9</sup>.

**Les contrats de concession** - Le 2 juin 98, l'Anatel a signé les contrats de concession avec toutes les entreprises qui offraient les services de téléphonie fixe local, de longue distance et international, soit les 27 entreprises du ST plus les 4 entreprises privées. Selon les contrats, les concessions pour l'exploitation du service seront données gratuitement jusqu'à 31 décembre 2005. Après cela, elles pourront être renouvelées pour 20 ans avec le paiement d'un taux biennal de 2 pour-cent de la recette de l'entreprise. C'est la première fois que ces entreprises signent formellement des contrats qui établissent les droits, devoirs et obligations des clients, des entreprises de télécommunications et de l'Anatel.

<sup>8</sup> Selon Elvira Lobato, dans « Governo agora exige telefones que nunca ofereceu » (FSP, 07/04/98).

<sup>9</sup> Ibid.

Ainsi, en accord avec l'article n 93 de la LGT, ces contrats définissent les compromis et les obligations spécifiques de chaque entreprise pour les 25 prochaines années. Entre autres, ils établissent les devoirs relatifs à l'universalisation et la continuité du service; les conditions de la prestation du service; les règles, critères, indicateurs et paramètres qui définissent l'implantation, l'expansion, l'altération et la modernisation du service, ainsi que sa qualité; les sanctions pour le non-accomplissement des objectifs stipulés; et les tarifs. Selon l'article n 96 de la LGT, les entreprises devront présenter des rapports périodiques sur l'accomplissement des objectifs d'universalisation qui sont établis dans les contrats de concession.

Les contrats sont spécifiques à chaque entreprise, mais parmi les points communs nous soulignons que :

- chaque entreprise pourra définir librement leurs investissements;
- les fournisseurs d'équipements et de services de télécommunications brésiliens ont la préférence dans le cas où deux offres égales ont été présentées;
- c'est le devoir de l'Anatel de suivre et de fiscaliser la prestation de services et les équipements, ainsi que de recevoir et de résoudre des plaintes des clients;
- les clients ont le droit à l'accès au service dans les normes de qualité, de régularité et d'efficacité. Ils ont droit aussi à un traitement non discriminatoire par rapport aux conditions d'accès à ce service;
- les clients pourront choisir librement l'entreprise qui leur fournira les services de longue distance national et international;
- les entreprises doivent promouvoir l'expansion et la modernisation des services téléphoniques, tout en respectant le PGMU, ainsi que le PGMQ;
- les entreprises peuvent déconnecter le téléphone d'un client seulement dans le cas d'un non-paiement après 30 jours;
- les entreprises sont obligées d'offrir des listes téléphoniques complètes;
- Les pénalités, dans les cas de non-accomplissement des objectifs d'universalisation, ainsi que dans les cas de compétition déloyale ou de manque de respect aux règles

- établies pour la compétition dans le secteur, peuvent aller jusqu'à 50 millions de R\$. Pour le non-accomplissement des objectifs de qualité, la pénalité peut s'élever à 40 millions R\$. De plus, l'Anatel peut pénaliser les entreprises pour 30 millions R\$ dans le cas de violation des droits des clients et pour le non-accomplissement des règles d'engagement de service et d'équipements; pour 20 millions R\$ pour l'omission d'information relative à l'exercice fiscal; pour 15 millions R\$ pour l'omission ou négligence mettant en péril la sécurité des installations; et pour 10 millions R\$ pour l'acte ou omission mettant en péril les biens ou équipements, et par le non-accomplissement de n'importe quelle obligation prévue dans le contrat;
- les entreprises ont dû souscrire à trois types d'assurance: une pour les pertes matérielles; une pour garantir la continuité de l'exploitation du service; et la dernière pour assurer l'accomplissement des objectifs de qualité et d'universalisation.

Pour s'assurer que les entreprises de télécommunications accompliront le PGMU et le PGMQ, l'Anatel a créé un « protocole de compromis pour le suivi de la prestation du service fixe commuté » (voir tableau 24) qui sera utilisé jusqu'en décembre 1999. Le suivi sera fait mensuellement et tous les six mois, à travers des consultations externes et des recherches auprès des clients. Les points le plus importants sont l'accomplissement des objectifs déjà établis, les taux de défauts, le temps moyen de réparation et les indices d'embouteillage dans les lignes téléphoniques.

**Tableau 23. Protocole de compromis pour le suivi de la prestation du service fixe commuté**

<i>Evaluation</i>		<i>Analyse</i>	<i>Action recommandées</i>
A accompli les objectifs déjà établis		A atteint ou surmonté les objectifs	Continuer à atteindre les objectifs
		A atteint des niveaux significatifs d'accomplissement des objectifs	Continuer à atteindre les objectifs. Recommandé d'agir pour améliorer les résultats
N'as pas accompli les objectifs déjà établis	A cause de facteurs qui ne peuvent pas être contrôlés ou prévus	-----	Continuer à atteindre les objectifs. Et faire des ajustements nécessaires
	A cause de facteurs qui peuvent être contrôlés et prévus	Evidence d'effort de l'entreprise pour minimiser les effets	Continuer à atteindre les objectifs. Faire les ajustements nécessaires, et agir pour améliorer les résultats
		Absence d'évidence d'effort de	L'entreprise est sujet à un auditorat

l'entreprise pour minimiser les effets faite par l'Anatel

**Les tarifs** - Pour préparer le secteur de télécommunications pour la privatisation et pour un avenir compétitif, le gouvernement a promu, depuis novembre 1995, une restructuration des tarifs des services de télécommunication. L'objectif de la réforme était de mettre fin à la politique de « subside croisé », la méthode de compensation selon laquelle le service le plus cher paie pour le moins cher, c'est-à-dire, les appels de longue distance nationaux et internationaux payent pour les appels locaux, l'abonnement et les cartes d'appel.

Pour arriver au coût réel des services, le gouvernement a dû augmenter d'environ 1600% le prix payé pour l'abonnement résidentiel, et de 168% le prix des appels locaux. Ainsi, le coût de l'abonnement est passé de 0,61 R\$ en novembre 1995 à 10 R\$ en mai 1997. Par contre, les appels de longue distance national ont eu des réductions d'environ 47%, et les appels internationaux de 20%. De plus, le gouvernement a mis fin, en avril 1997, au programme d'« autofinancement », qui depuis la création du ST était utilisé pour financer le développement du réseau de télécommunications. Les brésiliens n'ont plus besoin dès lors de payer les 1.117,00 R\$ pour acheter des actions du ST et ainsi avoir le droit à l'installation de leur téléphone. Aujourd'hui, tout ce qu'il faut pour avoir un téléphone est de payer un taux d'installation d'environ 50 R\$, et d'attendre pour avoir une ligne disponible.

Maintenant que les réajustements ont été faits, les entreprises du ST privatisées devront obéir à une politique tarifaire qui est établie dans les contrats de concession. Ainsi, il est stipulé que les tarifs des services de télécommunications peuvent être réajustés seulement tous les 12 mois, selon la politique économique en vigueur. Selon le ministre des communications d'alors, Luiz Carlos Mendonça de Barros, les tarifs seront réduits progressivement par rapport à l'augmentation des profits des entreprises prévues dans les contrats de concession<sup>10</sup>. Ainsi, jusqu'à l'année 2005, les tarifs locaux doivent avoir une réduction de 5%, pendant que les tarifs de longue distance nationale doivent chuter de 23,3 à 25%, et celle des internationaux de 41,2% à 60%. Cependant, selon le paragraphe

1 de l'article n 104 de la LGT, les entreprises de télécommunications pourront déterminer librement leurs propres tarifs après trois ans de la signature du contrat de concession. Par la suite, le paragraphe 2 établit que si ces entreprises demandent des augmentations arbitraires, l'Anatel doit intervenir et rétablir le régime tarifaire antérieur. Selon le responsable du processus de restructuration du secteur de télécommunications brésilien, Sérgio Motta, c'est la compétition dans le marché qui garantira vraiment la réduction des tarifs<sup>11</sup>.

**Financement** - Le financement des objectifs d'universalisation et d'expansion du réseau de télécommunications établis dans le PGMU et dans les contrats de concession signés par les consortiums qui ont acheté les entreprises du ST seront comblés par ces mêmes consortiums. Les objectifs complémentaires qui seront établis, ou l'anticipation des objectifs déjà stipulés dans les contrats de concession, seront financés par le « Fonds d'Universalisation des Services de Télécommunications (FUST) ». Encore aujourd'hui, un projet de loi, le FUST, a été élaboré en novembre 97 mais il n'a pas encore été approuvé.

Selon le projet de loi, les recettes du FUST parviendront du budget fiscal du gouvernement, soit de l'Union, des Etats, du District Fédéral et des Municipalités: du prix chargé par l'Anatel pour les transferts de concession, de permission ou d'autorisation de service de télécommunications; des donations; et par une contribution de 1% sur les profits des entreprises qui offrent les services de télécommunications dans le régime public et dans le régime privé.

---

<sup>10</sup> Selon Gustavo Paul et Renata de Freitas, dans « Privatização amplia corte de tarifas de telefone » (OESP, 14/05/98).

<sup>11</sup> Cité dans « Governo quer mais três operadoras » (FSP, 24/10/97).

### **Annexe 10. *Le mentor du nouveau secteur de télécommunications brésilien***

Le ministre des communications Sérgio Roberto Vieira da Motta, le polémique « Serjão », est né le 26 novembre 1940 et décédé le 19 avril 1998. Ancien leader des étudiants de la gauche catholique pauliste, il était un ami personnel du président Fernando Henrique Cardoso depuis le début des années 70. Coordinateur des campagnes de FHC dès 1978, il a été indispensable pour sa victoire dans l'élection présidentielle de 1994. Avec Luis Eduardo Magalhães, le leader de la Camera des Députés décédé deux jour après lui, Serjão était aussi un porte-parole informel du président, responsable pour toute la coordination du gouvernement.

Très virulent dans sa rhétorique, il n'hésitait pas à parler vertement contre les opposants de FHC et même contre les membres de son propre gouvernement<sup>12</sup> ou les politiciens de la base gouvernante. Pendant la période de la dictature militaire, Serjão a apporté son aide aux amis qui étaient tombé dans la clandestinité, ce qui ne l'a pas empêché, dans les années 90, à prendre un goût certain pour le pouvoir et le capital étranger.

Pendant les 40 semaines où il a été le ministre des communications, il a promu une véritable révolution dans le secteur dont il avait la charge. Responsable de tout le processus de restructuration, il a mis fin au monopole d'Etat dans le secteur, tout en préparant sa privatisation et en établissant la compétition. Cependant, quelques unes de ses idées n'ont pas été suivies : il voulait de manière générale une politique protectionniste pour l'industrie nationale d'équipements de télécommunications (qui n'a jamais eu lieu); il défendait la restriction du capital étranger dans la vente du ST (alors qu'il n'y a eu aucune restriction); et il défendait aussi l'application des ressources provenant de la privatisation du ST dans des programmes sociaux et des projets d'infrastructure de base (alors que l'argent a été utilisée surtout pour équilibrer les comptes du gouvernement et pour le paiement de la dette publique).

---

<sup>12</sup> Serjão est arrivé même à critiquer le programme « Communauté Solidaire » de la première dame Ruth Cardoso.

### Annexe 11. Les acheteurs du Système Telebrás

<i>Entreprise du ST</i>	<i>Nouveau contrôleur</i>	<i>Prix en milliard de R\$</i>	<i>Accès par millier d'habitants</i>	<i>Population en millions</i>
Telesp	Téléfonica de España/ Portugal Telecom	5,78	5,4	34
Tele Centre-Sud	Telecom Itália	2,07	3,7	27
Tele Nord-Est	Andrade Gutierrez/ Inepar	3,43	7,7	86
Telesp Cellulaire	Portugal Telecom	3,59	1,35	34
Telemig Cellulaire	Opportunity/Telesystem	0,76	0,45	15
Tele Sud Cellulaire	Telecom Itália	0,70	0,48	14
Tele Sud-est Cellulaire	Téléfonica de España/NTT	1,36	0,60	16
Tele Centre-Ouest Cellulaire	Splice	0,44	0,38	14
Tele Nord-Est Cellulaire	Telecom Itália	0,66	0,47	25
Tele Nord Cellulaire	Opportunity/ Telesystem	0,19	0,21	14
Tele Lest Cellulaire	Iberdrola/Telefónica de España	0,43	0,21	14
Embratel	MCI	2,65	16,5	147

Source: <http://www.mc.gov.br/AreasAtuacao/Privatizacao/indice.htm>.

## **Annexe 12. Le président Cardoso et la théorie de la dépendance**

Le 15 novembre 1998, Fernando Henrique Cardoso a été le premier président réélu dans l'histoire du Brésil. Sociologue formé par l'Université de São Paulo, il est connu internationalement comme l'intellectuel d'opposition qui a élaboré, avec le chilien Enzo Faletto, une version de la théorie de la dépendance, portant notamment sur les classes sociales dans le monde capitaliste de la périphérie. Dans les années 70, il a été professeur dans plusieurs institutions universitaires de renom en Europe et aux Etats Unis. Actuellement, Cardoso mène au Brésil une politique néolibérale très favorable à la privatisation des entreprises d'Etat. *« Il devient ainsi le principal théoricien du caractère conservateur de la transition et d'une reconstruction démocratique fondée sur le libéralisme »*, explique Emir Sader (1998).

La reconversion idéologique de Cardoso est devenue évidente lorsqu'en 1993, il a élaboré, en tant que ministre des finances du gouvernement Itamar Franco, un programme de stabilisation économique basé sur les modèles du Fonds monétaire international (FMI), lesquels visaient alors la déréglementation générale de l'économie. Le politicien qui avait commencé sa carrière en 1977 avec un discours d'opposition, en tant que sénateur suppléant de l'état de São Paulo, est devenu un président partisan des courants majoritaires de la sociale-démocratie internationale qui croit aux recettes du néolibéralisme pour réguler la politique économique du pays. Finalement, Cardoso a réunifié la droite autour de lui, tout en renouvelant son discours. Jusqu'à présent, le gouvernement de Cardoso est connu pour avoir mis en place une stabilité économique fragile qui suit les désirs du FMI et des agences de développement international, basés sur la privatisation des entreprises d'Etat. De plus, son programme de gouvernement a fini par démanteler l'industrie nationale, faisant monter la taux de chômage de presque 20% et vider les programmes sociaux, tout en faisant des coupes budgétaires sur l'éducation et la santé.

**La théorie de la dépendance** - Les travaux sur la théorie de la dépendance<sup>13</sup> ont commencé à se formuler d'une manière non-systématique dans l'Amérique Latine des années 40, pour ensuite trouver plus de consistance théorique pendant les années 60 et 70. En ce qui concerne les origines de ce mouvement, nous pouvons citer l'influence des modèles d'explication scientifique portant sur les différentes dimensions socioculturelles de la société élaborés par plusieurs chercheurs nord-américains à cette époque. Parmi ces modèles, on note les théories de la modernisation et du développement politique, les paradigmes structuro-fonctionnalistes proposés par Merton ou Parsons .

Développés au sein de la CEPAL (Commission Economique pour L'Amérique Latine), connue dans le continent latino-américain comme une organisation des Nations Unies, les travaux sur la dépendance ont développé un ensemble de critiques adressées aux différentes théories du développement. Ces recherches se sont au départ centrées sur la concentration des bénéfices du progrès technologique ainsi que sur les travaux économiques sur l'avantage comparatif<sup>14</sup>.

D'après Fernando Henrique Cardoso (1973, p. 11), un des théoriciens les plus cités de ce champ d'études, ces différentes tendances d'analyse peuvent être groupées en trois courants majeurs: les analyses centrées sur la problématique des obstacles qui empêchent le développement national; la version moderne, dérivée du point de vue marxiste, de l'analyse du capitalisme international dans sa phase monopolistique; et la caractérisation du processus historico-structurel de la dépendance dans les termes des relations de classe.

---

<sup>13</sup> Comme l'ensemble des travaux qui font partie la théorie de la dépendance ne constituent pas une unité de pensée -- il existe différentes conceptions de la dépendance et personne n'a jamais synthétisé officiellement ses postulats -- les chercheurs ont l'habitude de les classer comme une « école ou un mouvement dépendantiste ». En ce qui nous concerne, nous avons décidé de l'appeler tout simplement « théorie de la dépendance ».

<sup>14</sup> L' « avantage comparatif » est l'idée que quelques pays sont plus « naturellement » inclinés à produire de la matière première destinée à la transformation pendant que d'autres ont l'avantage de produire des marchandises industrialisés à plus haute valeur ajoutée.

C'est d'ailleurs à l'intérieur de ce troisième courant que Cardoso a écrit, en collaboration avec le sociologue chilien Enzo Faletto, l'ouvrage considéré comme la synthèse et le point fort de la théorie de la dépendance. Le livre, « Dépendance et Développement dans l'Amérique Latine », publié pour la première fois en 1967 est le résultat d'une recherche menée par les deux auteurs à l'Institut pour la Planification Economique et Sociale de l'Amérique Latine, créée à partir de la CEPAL, à Santiago, Chili, où Cardoso était alors exilé.

Dans ce livre, Cardoso et Faletto spécifient les formes historiques de dépendance, tout en reposant leurs analyses sur la manière dont les classes sociales, les États et les processus de production se situent dans le nouvel ordre international. Ainsi, selon Cardoso (1973, cf. 24), le concept de dépendance fait partie du même champ théorique que la théorie du capitalisme. Il suppose une relation de subordination entre les parties du système capitaliste, c'est-à-dire entre les pays « impérialistes »<sup>15</sup>, que nous appelons aujourd'hui les « économies centrales » (à l'époque, les pays de l'Europe de l'ouest et les États Unis) et les pays dépendants, que l'on appelle aujourd'hui « périphériques » (l'Amérique Latine et certaines parties de l'Asie et de l'Afrique). Les pays d'économie dépendante sont, de manière générale, d'anciennes colonies qui ont connu un développement industriel retardé. Ils dépendent donc du capital et de la technologie des pays d'économie centrale pour se maintenir et pour développer leurs industries. Cependant, le financement et l'importation des machines et des industries n'ont pas été suffisants pour générer un développement autonome ou pour créer une économie d'exportation assez forte pour payer les importations et les prêts. Cette relation de subordination empêche donc le contrôle des décisions sur la production et la consommation dans le pays périphériques.

Face à cette vision de la dépendance, les travaux de Cardoso et Faletto préconisent à partir des années 70, une nouvelle approche de la problématique. D'après les deux sociologues, le développement de l'Amérique Latine n'est pas déterminé directement et

---

<sup>15</sup> Le terme « impérialiste », aujourd'hui plus ou moins abandonné, étaient utilisé à l'époque pour qualifier la position dominante de certains pays capitalistes à l'égard d'autres pays en voie de développement (qualifiés à l'époque de « dépendants »).

uniformément par les pays d'économie centrale. Cardoso (1973) écrit à ce propos que : « *The studies on dependency have shown that it is possible to accelerate industrialization in the periphery economies by redefining the bases of their articulation with the hegemonic countries* » (p. 26). Cette possibilité de développement dépend pour eux de la configuration politique et sociale de chaque pays. Autrement dit, la relation de subordination, même dérivée de la propre structure des économies périphériques (et de l'économie capitaliste mondiale), fonctionne seulement à partir des décisions prises à l'intérieur de chaque pays, décisions qui résultent de luttes politiques internes.

**Développement dépendant** - L'idée la plus importante de Cardoso et Faletto est donc qu'il existe en même temps un processus de dépendance et de développement capitaliste. puisque dans le processus moderne d'industrialisation des pays périphériques (lequel requiert beaucoup de capital, une connaissance technologique avancée ainsi que des organisations administratives hautement qualifiées), le secteur public, les multinationales et le secteur moderne de l'économie nationale doivent être considérés comme alliés. (cf. Cardoso & Faletto, 1979, p. 163 )

Cependant, ce développement ne s'accompagne pas nécessairement d'une plus grande justice sociale. Au contraire, « *the industrialization in the periphery increases disparity of income among wage earners accentuating what has been called in Latin America the 'structural heterogeneity'* » (Cardoso & Faletto, 1979, p. xxii). En même temps qu'il ouvre des possibilités de développement, ce type d'industrialisation intensifie la dimension d'exclusion des systèmes sociaux qui caractérisent le capitalisme dans les économies périphériques. Les principaux bénéficiaires dans ce processus de développement dépendant sont donc essentiellement les entreprises d'Etat, les multinationales ainsi que les entreprises associées à ces deux sphères de l'économie (Cardoso, 1973, p. 28).

Finalement, selon la théorie de la dépendance telle qu'elle se formule dans les années 70, la nouvelle phase de relation entre les pays d'économie centrale et périphérique se

caractérise par le développement, bien que dépendant, d'économies en voie de développement. D'après Cardoso (1971, cf. 84), la réussite de cette nouvelle configuration du capitalisme international dépend donc de la manière dont les différentes entités nationales arriveront à refaire les alliances externes afin de s'imposer suffisamment sur le marché international. D'une certaine manière, c'est cette même idée que nous retrouvons actuellement dans le discours de Cardoso, devenu aujourd'hui président du Brésil, par rapport à de sujets un peu plus récents :

*« Les effets de la mondialisation semblent augmenter de manière indistincte la dépendance, en même temps qu'ils amplifient les conditions pour qu'une insertion internationale majeure puisse amener des bénéfices en fonction des choix faits par les entités nationales. » (Cardoso, 1995)*

En 1995, dans un article pour la Folha de São Paulo, [Cardoso, 1995 #20] il a proposé une révision de la théorie de la dépendance. D'après lui, la globalisation des marchés a créé une "interdépendance", qui a amené tant les économies en voie de développement comme celles déjà développées à devenir dépendantes. Comme conséquence, l'État a perdu une de ses fonctions importantes, qui était de "mouler" le progrès des économies périphériques. Endetté, il est devenu un "obstacle au progrès".

### **Annexe 13. Le modèle de surveillance du service universel**

#### 1. La disponibilité du service :

##### a) de téléphonie fixe :

- densité téléphonique nationale : nombre d'accès par 100 habitants;
- densité téléphonique par région : nombre d'accès par 100 habitants dans chacune des cinq grandes régions du pays (nord, sud, nord-est, sud-est et centre-ouest);
- densité téléphonique par dimension de ville : nombre d'accès par 100 habitants dans les grandes villes de plus de 500.000 habitants et dans les régions rurales;
- densité téléphonique par revenu : nombre d'accès par 100 habitants dans les différents segments de la population (ceux qui gagnent moins de 300 R\$ par mois, ceux qui gagnent de 300R\$ à 1000R\$; ceux qui gagnent de 1000R\$ à 3000R\$; et ceux qui gagnent plus de 3000R\$ par mois).

##### b) de téléphonie mobile :

- densité téléphonique nationale : nombre d'accès par 100 habitants;
- densité téléphonique par région : nombre d'accès par 100 habitants dans chacune des cinq grandes régions du pays (nord, sud, nord-est, sud-est et centre-ouest);
- densité téléphonique par dimension de ville : nombre d'accès par 100 habitants dans les grandes villes avec plus de 500.000 habitants et dans les régions rurales.
- densité téléphonique par revenu : nombre d'accès par 100 habitants dans les différents segments de la population (ceux qui gagnent moins de 300 R\$ par mois, ceux qui gagnent de 300R\$ à 1000R\$; ceux qui

gagnent de 1000R\$ à 3000R\$; et ceux qui gagnent plus de 3000R\$ par mois).

c) de téléphone public fixe :

- densité téléphonique nationale : nombre d'accès par 100 habitants;
- densité téléphonique par région : nombre d'accès par 100 habitants dans chacun des cinq grandes régions du pays (nord, sud, nord-est, sud-est et centre-ouest);
- densité téléphonique par dimension de ville : nombre d'accès par 100 habitants dans les grandes villes avec plus de 500.000 habitants et dans les régions rurales.

L'accès au téléphone public doit aussi être mesuré par rapport à :

- la distance : un téléphone chaque x mètres;
- au temps : un téléphone chaque x minutes de marche;
- la population : un téléphone pour chaque communauté avec x habitants.

2. La qualité du service :

a) performance :

- time to dialtone (délai pour avoir le signal) - le temps d'attente moyen pour avoir le signal, en secondes;
- taux de défaillance (failure) - quel pourcentage des appels ne s'achèvent pas;
- qualité de la transmission des voix pendant les appels;

## b) installation :

- le temps moyen d'attente pour installation d'une nouvelle ligne de téléphone;
- le temps moyen d'attente pour installation d'une ligne lors d'un changement d'adresse;

## c) réparation - le temps moyen d'attente pour une réparation;

## — d) service de téléphoniste :

- le temps pour répondre un appel et pour chercher une information;
- la politesse du téléphoniste;

## e) précision des factures téléphoniques;

## f) modernisation (numérisation) du réseau :

- pourcentage de lignes connectées au « switches » digitaux;
- pourcentage de lignes avec service de composition directe (direct dial service).

## 3. Le prix :

(L'important ici n'est pas le prix absolu de l'accès, mais le prix par rapport aux revenus des usagers. Les services de télécommunications ne seront jamais accessibles si le prix d'installation est plus haut que les revenus annuels d'une famille, par exemple)

a) prix d'installation : valeur en pourcentage par rapport au revenu annuel moyen par habitant;

b) prix de connexion mensuel : valeur en pourcentage par rapport au revenu mensuel moyen par habitant;

c) prix des appels locaux par minute : valeur en pourcentage par rapport au revenu mensuel moyen par habitant;

- d) prix des appels interurbains par minute : valeur en pourcentage par rapport au revenu mensuel moyen par habitant;
- e) prix des appels internationaux par minute : valeur en pourcentage par rapport au revenu mensuel moyen par habitant.