

La Réforme de la Réglementation au Japon

La réforme de la réglementation dans
l'industrie des télécommunications



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:
Regulatory Reform in the Telecommunications Industry

© OCDE 1999. Tous droits réservés.

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenu un domaine de politique dont l'importance est reconnue par les pays de l'OCDE ainsi que par les pays non-membres. Afin que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et détaillés, en instaurant un cadre institutionnel adéquate, en libéralisant les industries de réseau, en proposant et en mettant en oeuvre les lois et la politique de la concurrence et en ouvrant les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport *La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique au Japon. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation au Japon* publié en 1999. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 18 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire – c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tel que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Ce rapport a été principalement préparé par Wonki Min, avec la participation de Dimitri Ypsilanti de la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires au Japon. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| 1. Le secteur des télécommunications au Japon | 6 |
| 1.1. Le contexte national de la politique des télécommunications | 6 |
| 1.2. Caractéristiques générales du régime réglementaire, du marché des télécommunications et des participants au marché..... | 7 |
| 2. Les structures réglementaires et leur réforme | 20 |
| 2.1. Institutions et processus réglementaires | 20 |
| 2.2. Réglementation et autres instruments de l'action gouvernementale dans le secteur des télécommunications..... | 22 |
| 2.2.7. Aspects internationaux..... | 35 |
| 2.3. Le point de vue dynamique : la convergence sur les marchés des communications | 37 |
| 3. Performances du secteur des télécommunications..... | 38 |
| 3.1. Analyse de la concurrence..... | 38 |
| 3.2. Comparaisons internationales des performances..... | 40 |
| 4. Conclusions et recommandations | 44 |
| 4.1. Appréciation générale des points forts et des points faibles actuels..... | 44 |
| 4.2. Avantages et coûts potentiels de la poursuite de la réforme réglementaire..... | 46 |
| 4.3. Recommandations pour l'action gouvernementale | 46 |
| NOTES | 49 |

Résumé exécutif

La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications

Rapport de référence

Ces dix dernières années, le secteur des télécommunications a connu une importante réforme de sa réglementation. En 1998, dans 23 pays de l'OCDE, le marché des télécommunications était déjà libéralisé, notamment pour la téléphonie vocale, l'investissement dans l'infrastructure et l'investissement par des entreprises étrangères. Le succès du processus de libéralisation dépend de l'existence d'un régime réglementaire transparent et efficace permettant le développement d'une pleine concurrence, tout en protégeant comme il convient les autres aspects de l'intérêt public. Dans le présent rapport, on examine si le régime réglementaire peut assurer le succès du processus de libéralisation au Japon, en évaluant la réglementation des télécommunications, les réformes réglementaires récentes et leurs effets sur le fonctionnement du marché dans ce pays.

Le Japon est un des rares pays à avoir introduit la concurrence dans les années 80, avec les États-Unis et le Royaume-Uni. Depuis le début de la libéralisation du marché en 1985, le Japon a pris un grand nombre de mesures de libéralisation pour promouvoir une concurrence équitable. En particulier, à la suite de l'Accord de l'OMC de février 1997 sur les services de télécommunications de base, le Japon a apporté des changements notables à son régime réglementaire tels que la suppression de l'article de loi destiné à éviter les installations en excès (critère dit de « l'offre et la demande » pour l'entrée sur le marché) et la suppression des limitations des participations étrangères dans les exploitants de Type 1, à l'exception de NTT. Il n'existe plus, au Japon, de restrictions par le type d'activité et beaucoup de grandes compagnies mondiales commencent à participer à la concurrence sur le marché des télécommunications japonais. En conséquence, il existe une solide concurrence sur le marché longue distance national et sur le marché international. En outre, la forte croissance des services mobiles cellulaires et des services de téléphonie basés sur les réseaux de télévision par câble ouvre la perspective de les voir devenir un substitut du service de téléphonie vocale fixe locale, qui est actuellement dominé par NTT. L'apparition d'exploitants de Type 1 opérant sur l'infrastructure des compagnies de services d'utilité publique pourrait aussi faciliter la concurrence sur le marché de la téléphonie vocale locale.

Cependant, malgré le grand nombre de participants sur le marché, les consommateurs ne bénéficient pas encore pleinement de la libéralisation en raison du système d'approbation des tarifs qui a subsisté jusqu'en novembre 1998. En outre, beaucoup de mesures de sauvegarde importantes (telles qu'un système de comptabilité de l'interconnexion basé sur les coûts incrémentiels à long terme, un mécanisme de financement du service universel, la portabilité des numéros, la présélection de l'exploitant ou une méthode de sélection des demandeurs d'une licence mobile quand le nombre de candidats dépasse la capacité disponible des ressources du spectre) ne sont pas encore mises en place.

En novembre 1998, le ministère des Postes et Télécommunications (MPT) a instauré un système de notification des tarifs qui permet aux compagnies de fixer leurs prix sans avoir à obtenir l'approbation du MPT, sauf pour les services de base locaux de NTT. Cette décision est un jalon important pour la libéralisation du marché des télécommunications étant donné qu'elle rend finalement possible une concurrence effective par les prix. Cependant, il conviendrait de traiter de manière adéquate et rapide les questions réglementaires restantes afin d'assurer un environnement concurrentiel équitable et transparent pour tous les participants au marché. En outre, il existe un risque que le projet de division de NTT ne réussisse pas à promouvoir la concurrence au niveau de l'infrastructure en raison de la structure de société holding. Le MPT devrait prendre les mesures nécessaires pour établir un cadre réglementaire plus efficace afin de promouvoir une concurrence effective, d'accroître les effets bénéfiques pour les consommateurs et de permettre le développement d'activités répondant au marché.

1. Le secteur des télécommunications au Japon

1.1. Le contexte national de la politique des télécommunications

Avec un total de recettes de 110.0 milliards de dollars (au 31 décembre 1997), le marché des télécommunications japonais est le deuxième du monde¹. La taille de ce marché représente la moitié du marché des États-Unis (256.8 milliards de dollars) mais deux fois celui de l'Allemagne (43.6 milliards de dollars). Avec 78.1 milliards de dollars de recettes², l'exploitant de télécommunications en place, NTT, est le plus premier du classement mondial.

Au 31 décembre 1997, le Japon comptait 47.9 lignes d'accès de télécommunications (c'est-à-dire, lignes d'accès fixes et abonnés des services mobiles cellulaires) pour 100 habitants. C'est un peu moins que la moyenne de l'OCDE, qui est de 48.9 lignes pour 100 habitants³.

Au Japon, l'industrie des télécommunications occupe une position centrale et influe sur l'ensemble de l'économie japonaise (Tableaux 1 et 2). Le marché des télécommunications est en forte croissance et les exploitants de télécommunications de Type 1⁴ se situent à la deuxième place parmi tous les secteurs d'activité pour le niveau d'investissement.

Tableau 1. Taille du marché des entreprises de télécommunications de Type 1

(chiffre d'affaires annuel de l'exercice 1996)

(milliers de milliards de yens)

| | Machines électriques | Automobile | Compagnies d'électricité | Télécom (Type 1) | Sidérurgie | Construction navale | Gaz |
|-------------------------------------|----------------------|------------|--------------------------|------------------|------------|---------------------|-----|
| Taille du marché | 27.1 | 20.8 | 15.1 | 12.1 | 6.6 | 5.4 | 1.9 |
| Taux de croissance ¹ (%) | 8.7 | 9.6 | -0.1 | 21.0 | 1.5 | 5.6 | 5.3 |

1. Taux de croissance par rapport à l'exercice précédent.

Source : « Outline of the Telecommunications Business in Japan », mars 1998, MPT.

Tableau 2 Investissements d'infrastructure par les entreprises de télécommunications de Type 1

(plans pour l'exercice 1997)

| | Compagnies d'électricité | Télécom (Type 1) | Machines électriques | Services | Produits chimiques | Immobilier | Automobile |
|-------------------------------------|--------------------------|------------------|----------------------|----------|--------------------|------------|------------|
| Investissement | 5.1 | 4.2 | 3.5 | 2.9 | 1.9 | 1.6 | 1.4 |
| Taux de croissance ¹ (%) | 5.7 | 1.9 | 3.5 | -12.0 | 3.3 | 2.2 | 7.2 |

1. Taux de croissance par rapport à l'exercice précédent.

Source : « Outline of the Telecommunications Business in Japan », mars 1998, MPT.

1.2. Caractéristiques générales du régime réglementaire, du marché des télécommunications et des participants au marché

1.2.1. Bref historique

Jusqu'en 1952, l'exploitation des services et installations de télécommunications au Japon était un monopole direct de l'État confié au ministère des Télécommunications. En 1952, le ministère des Télécommunications a été transformé en une société appartenant entièrement à l'État, Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation (NTT), titulaire d'un monopole sur les télécommunications intérieures. En même temps, Kokusai Denshin Denwa (KDD), société réglementée, a été investie du monopole des services de télécommunications internationaux. A la suite de cette transformation du ministère des Télécommunications en NTT en 1952, le ministère des Postes a été réorganisé pour former le ministère des Postes et Télécommunications, chargé de superviser NTT et KDD et ayant la responsabilité directe des services postaux, de la caisse d'épargne postale et de l'assurance-vie postale.

Au début de la décennie 80, la pression croissante des entreprises en faveur d'une réforme et de l'assouplissement de la politique des télécommunications a conduit en 1982 à une recommandation du Comité ad hoc pour la réforme administrative préconisant un démantèlement total de NTT et sa privatisation. Les entreprises (*Keidanren*) et NTT elle-même étaient en faveur de réformes moins radicales. La pression du ministère du Commerce international et de l'Industrie (MITI, ayant compétence sur l'industrie des ordinateurs et des services informatiques) en faveur de l'ouverture du marché des services de réseau à valeur ajoutée et, de la part du MPT, la reconnaissance du fait que le secteur des communications au Japon devait répondre à de nouveaux besoins de communications diversifiées ont aussi contribué au changement.

En 1985, avec la promulgation de la loi sur les entreprises de télécommunications (TBL : Telecommunications Business Law), le Japon a introduit la concurrence sur son marché des télécommunications. En même temps que la promulgation de la loi sur NTT, destinée à donner à NTT une plus grande autonomie, le MPT a mis en œuvre la « Première réforme du système des télécommunications ». A la différence de beaucoup d'autres pays, qui ont libéralisé séparément leur marché des équipements et leur marché des services de télécommunications, la TBL a simultanément libéralisé les équipements terminaux et introduit la concurrence dans les services et l'infrastructure de réseau des télécommunications. Cette loi a aussi établi une nette distinction entre les participants au marché qui sont propriétaires de leur infrastructure et ceux dont les activités reposent sur une infrastructure louée. Cette distinction reste à la base du cadre réglementaire du secteur des télécommunications au Japon.

Avec la promulgation de la loi sur NTT en 1985, le processus de privatisation de NTT a débuté⁵ et une plus grande autonomie de gestion lui a été accordée. Entre-temps, aux termes de la loi sur NTT, le MPT est habilité à superviser cette compagnie quand elle mène des activités non stipulées dans cette loi.

Encadré 1. Changements apportés par la TBL (1985)

- Introduction de la concurrence sur le marché des télécommunications
- Libéralisation des services de réseau à valeur ajoutée
- Libéralisation de la vente des postes téléphoniques

La « première réforme du système des télécommunications » en 1985 a conduit à l'introduction de la concurrence sur le marché des télécommunications japonais, mais celle-ci restait faible dans la pratique. L'entrée sur le marché et les tarifs étant soumis à l'octroi d'une licence individuelle ou à l'autorisation du Ministre, les exploitants n'étaient pas en mesure de prendre des décisions d'entreprise

importantes sans obtenir l'autorisation préalable du Ministre. En outre, il n'y avait pas de concurrence sur le marché des télécommunications locales, et la concurrence entre NTT (ou KDD) et les nouveaux entrants sur les marchés de télécommunications longue distance et internationales était gérée par le MPT par le biais du système d'approbation des tarifs.

Si la réglementation continue de soulever un certain nombre de questions, le MPT a néanmoins mené de grands efforts pour poursuivre la libéralisation du marché des télécommunications depuis la première réforme de 1985. En 1993, le MPT a décidé d'autoriser, sur le marché de la télévision par câble, les compagnies exploitant plusieurs réseaux et, ce qui est plus important, a décidé d'autoriser les câblo-opérateurs à offrir des services de télécommunications sur leurs réseaux de télévision par câble. En 1996, le MPT a annoncé la « deuxième réforme du système de l'info-communication au Japon »⁶ comprenant un grand nombre de changements importants comme la division de NTT, l'établissement de règles d'interconnexion et la poursuite de la déréglementation, par exemple avec l'introduction d'un système de notification des tarifs pour les compagnies de télécommunications mobiles.

En conséquence des engagements du Japon dans le cadre de l'accord de l'OMC sur les services de télécommunications de base et du deuxième plan de réforme de 1996, un certain nombre de changements importants ont été réalisés ces dernières années. Premièrement la TBL, la loi sur NTT et la loi sur KDD ont été modifiées en juin 1997. Concernant la TBL, trois modifications importantes ont été apportées afin de garantir une concurrence équitable et d'accroître la transparence du régime réglementaire. Premièrement, les dispositions dites « offre-demande »⁷ servant de base à l'attribution des licences ont été abolies. Ces dispositions, qui permettaient au MPT de décider, eu égard à l'équilibre entre l'offre et la demande, d'attribuer ou non une licence de Type 1, étaient considérées comme le symbole des fortes barrières à l'entrée qu'érigait le régime de délivrance des licences au Japon. Néanmoins, les dispositions relatives à l'intérêt public subsistant dans la TBL permettent encore au MPT d'interdire l'entrée de compagnies si elles ne satisfont pas à certains critères d'appréciation (voir la Section 2.2.1). Deuxièmement, pour l'interconnexion, un nouveau régime instaurant une séparation comptable et l'interconnexion sans discrimination pour les « installations désignées » a été établi pour assurer des conditions d'interconnexion transparentes et équitables entre l'exploitant en place et les nouveaux entrants (voir la Section 2.2.2). Troisièmement, de nouvelles dispositions pour un plan de numérotation ont été ajoutées à la TBL afin d'assurer l'égalité d'accès aux numéros (voir la Section 2.2.5).

En mai 1998, la TBL a été modifiée de manière à supprimer le système d'approbation des prix de détail des exploitants de Type 1 et à le remplacer par un système de notification à compter du 1^{er} novembre 1998. Cette modification permet aussi de soumettre les tarifs des services de base fixes de NTT, où la concurrence n'a pas atteint un plein développement, à un plafonnement des variations de prix (voir la Section 2.2.3). Avec l'assouplissement des limitations imposées à NTT dans le service de télécommunications internationales, la modification de la loi sur KDD a permis à KDD d'entrer sur le marché des télécommunications intérieures en utilisant ses propres lignes de transmission intérieures et ses satellites de communications. En outre, la loi sur KDD a été supprimée en juillet 1998⁸. L'abolition de cette loi fait passer KDD du statut de compagnie spéciale au statut de compagnie privée et lui permet de prendre des décisions d'entreprise de manière autonome. De plus, la limitation des participations étrangères à 20 pour cent dans KDD a été supprimée, ce qui annule de fait les réserves qu'avaient faites le Japon auprès de l'OMC.

Sur le marché mobile, NTT a bénéficié d'une situation de monopole jusqu'en 1988. En décembre 1988, deux compagnies sont entrées sur le marché cellulaire avec une technologie analogique et, en avril 1994, le MPT a introduit la concurrence en autorisant l'entrée de quatre exploitants de services mobiles cellulaires numériques sur chacun des dix marchés régionaux⁹. En avril 1994, le MPT a aussi libéralisé le marché des équipements de téléphonie mobile en introduisant le système COMA (Customer Owned and Maintained System) permettant aux clients d'acheter leurs équipements terminaux non seulement aux

compagnies de services mobiles mais aussi dans des magasins vendant ces matériels. Cela a fait nettement baisser les prix des équipements terminaux et cela a stimulé la croissance des services mobiles. En juillet 1995, d'autres entrées sur le marché mobile ont eu lieu avec l'autorisation de trois exploitants de PHS (Personal Handy-phone System) sur chaque marché régional.

Encadré 2. Bref historique du marché des télécommunications japonais

| | |
|--------|---|
| 1952 : | Établissement du MPT Établissement de NTT et de KDD |
| 1979 : | NTT lance des services mobiles |
| 1985 : | Introduction de la concurrence sur le marché des télécommunications <ul style="list-style-type: none"> - Attribution de licences de Type 1 aux nouveaux exploitants de télécommunications (NCC : New Common Carriers) (trois exploitants longue distance nationaux et deux exploitants internationaux) - Libéralisation des services de réseau à valeur ajoutée - Libéralisation de la vente de postes téléphoniques |
| 1986 : | Privatisation de NTT |
| 1988 : | Les NCC entrent sur le marché mobile |
| 1992 : | Séparation de l'unité de communications mobiles de NTT |
| 1993 : | Division de l'entreprise de communications mobiles issue de NTT en neuf compagnies |
| 1994 : | Introduction de la concurrence avec trois ou quatre exploitants dans chaque marché mobile régional <ul style="list-style-type: none"> - Autorisation de trois exploitants de PHS dans chaque marché régional - Libéralisation du marché des équipements de télécommunications mobiles |
| 1996 : | Annonce de la division de NTT en une compagnie longue distance et deux compagnies régionales à l'intérieur d'une structure de société holding Introduction du système de notification des tarifs pour les exploitants mobiles |
| 1997 : | Libéralisation des services de revente simple internationale, y compris le service de téléphonie Internet |
| 1998 : | Suppression de la limitation des participations étrangères dans le capital des exploitants de télécommunications, sauf pour NTT Introduction du système de notification des tarifs pour tous les services de télécommunications de Type 1 sauf pour les services locaux de NTT Abolition de la loi sur KDD (suppression de la limitation des participations étrangères dans KDD) |

1.2.2. *La division de NTT*

Les efforts visant à restructurer NTT sont depuis longtemps au cœur de la réforme des télécommunications au Japon. Le débat concernant le démantèlement de NTT a commencé dès 1981 quand un groupe d'étude interne du MPT a proposé une division de NTT en même temps que sa privatisation. Depuis lors, on débat de cette question. Toutefois, ce n'est pas avant 1990 que les pouvoirs publics ont sérieusement envisagé la possibilité de diviser NTT. D'après la loi sur NTT, la situation de NTT devait faire l'objet d'un réexamen dans un délai de cinq ans après la promulgation de cette loi en 1985. En 1990, au moment du réexamen, le Conseil des télécommunications (ci-après « le Conseil ») a recommandé la division de NTT en une compagnie longue distance et une compagnie locale. Le MPT a appuyé cette

recommandation du Conseil en vue de promouvoir la concurrence, mais il s'est heurté à une forte opposition d'un grand nombre d'autres parties intéressées comme le MITI, NTT, les compagnies d'équipements de télécommunications, le *Keidanren* et le ministère des Finances (MOF). Beaucoup affirmèrent qu'il était trop tôt pour prendre une décision et le MOF craignait qu'une division ne fasse baisser le prix des actions de NTT. A la fin du mois de mars 1990, on était parvenu à un compromis : les activités de communications mobiles de NTT seraient séparées pour former une société distincte et on conduirait d'autres efforts pour améliorer l'efficacité du fonctionnement de NTT. En outre, on convint de réexaminer la situation de NTT cinq ans plus tard.

En 1995, le débat fut rouvert et les organismes gouvernementaux présentèrent un éventail de propositions. Par exemple, un sous-comité du bureau du Premier Ministre déposa un rapport proposant que l'on divise NTT en une compagnie longue distance et quatre compagnies régionales. La Fair Trade Commission (FTC, Commission de la loyauté du commerce) soumit aussi un rapport insistant sur la poursuite de la déréglementation plutôt que sur le démantèlement de NTT¹⁰. Les arguments de NTT contre toute division soulignaient l'importance d'une compagnie intégrée pour assurer la fonction de R-D de NTT, considérée au Japon comme un précieux atout national. Le rapport final du Conseil fut déposé en février 1996, proposant de diviser NTT en une compagnie longue distance et deux compagnies régionales. Toutefois, les pressions politiques retardèrent d'un an la décision finale du gouvernement¹¹. Enfin, le gouvernement annonça sa décision finale en mars 1997 : il maintenait l'idée de diviser NTT en une compagnie longue distance et deux compagnies régionales mais il proposait aussi une société holding pour assurer une R-D unifiée et gérer le capital-actions des deux compagnies régionales.

Encadré 3. Changements de 1997 à la loi sur NTT

- NTT sera restructurée en une compagnie longue distance et deux compagnies régionales appartenant à une société holding à laquelle il n'est permis de mener aucune activité de communications.
- La société holding (Nippon Telegraph and Telephone Corp.) sera une société spéciale gérant tout le capital-actions des deux compagnies régionales.
- La société holding est responsable de la recherche fondamentale.
- Les compagnies régionales (NTT East et NTT West) seront des sociétés spéciales fournissant seulement des services de communications régionales et soumises à l'obligation d'assurer un service universel dans leurs zones d'activité.
- La compagnie longue distance sera une société privée qui pourra entrer sur le marché des télécommunications internationales.
- La société holding et les deux compagnies régionales seront réglementées en tant que sociétés spéciales comme l'actuelle NTT.
- NTT est autorisée à entrer sur le marché des télécommunications internationales par l'intermédiaire de ses filiales même avant l'établissement de la compagnie longue distance.
- Les changements devront être mis en œuvre dans un délai de deux ans et demi à compter de la date de promulgation (c'est-à-dire, avant la fin de 1999).

On craint que cette division ne soit pas très efficace pour le développement de la concurrence dans la boucle locale en raison de la structure de société holding. Il est peu probable que NTT East et NTT West se portent concurrence au niveau de l'infrastructure, étant donné qu'il n'est pas dans l'intérêt des actionnaires de la société holding de permettre à NTT East et NTT West d'entrer sur le marché l'une de l'autre. En outre, en vertu de la loi sur NTT, NTT East et NTT West ne peuvent entrer sur les marchés longue distance.

1.2.3. Les principaux facteurs de l'évolution réglementaire du secteur des télécommunications au Japon

Cinq éléments majeurs ont conduit l'évolution de la réglementation japonaise dans le secteur des télécommunications. Si, à certains moments, l'un ou l'autre de ces éléments a éclipsé les autres, ils ont tous les cinq fortement influé sur la forme que revêt aujourd'hui la structure réglementaire japonaise.

Rattrapage

Bien que le Japon soit un des trois pays qui ont lancé la libéralisation du marché des télécommunications dans les années 80, il n'a jamais joué un rôle de pionnier mais a suivi l'évolution ou les positions adoptées ailleurs sur beaucoup de questions importantes de la réglementation. Une longue succession de réunions bilatérales sur les télécommunications avec les États-Unis et l'Union européenne a aidé les responsables du MPT à accroître leur connaissance du système réglementaire de ces pays. Dans certains cas, le Japon a essayé de suivre le modèle des États-Unis, par exemple dans les propositions initiales de démantèlement de l'exploitant en place. Dans d'autres cas, comme la réglementation de l'entrée sur le marché, il a suivi le modèle du Royaume-Uni. Les discussions sur la division de NTT ont commencé en 1981, juste après que les États-Unis eurent tenu des débats publics sur le démantèlement d'AT&T. Bien qu'il ait fallu pour cela plus de 14 ans après le démantèlement d'AT&T et que l'on critique l'efficacité de la structure de cette division, le Japon a finalement mis en œuvre un démantèlement partiel de NTT. Cette politique de rattrapage a conduit de manière générale à une approche par ajouts successifs à l'égard de la libéralisation du marché des télécommunications, avec des mesures de déréglementation séparées au lieu d'une réforme de déréglementation unique et complète clairement fondée sur l'objectif de créer une concurrence effective.

MPT contre NTT

Pendant longtemps, à partir de 1985, un des principaux objectifs du MPT a été d'affaiblir la puissance de NTT par un démantèlement afin de promouvoir la concurrence sur le marché des télécommunications. Cependant, le MPT a eu du mal à obtenir un soutien politique et interministériel suffisant. En raison du poids politique de NTT, avec des effectifs supérieurs à 220 000 salariés, et de sa puissance économique, reposant sur sa situation de numéro un de toutes les entreprises japonaises par son pouvoir d'achat, NTT a pu résister 12 ans aux efforts du MPT pour la diviser. Face aux difficultés rencontrées pour maîtriser NTT par un démantèlement, le MPT a commencé ces dernières années à employer comme autre outil, peut-être plus efficace, des mesures réglementaires de sauvegarde.

Une structure de marché unique en son genre

Le Japon avait une structure du marché des télécommunications unique en son genre, reposant sur les limitations du type d'activité imposées à NTT et à KDD. Dès l'origine, il a été interdit à NTT d'entrer sur le marché international et KDD a été limité à la fourniture de services de télécommunications internationaux. Ainsi, à la différence de beaucoup d'autres pays de l'OCDE, il y a deux exploitants historiques sur le marché des télécommunications japonais, un sur le marché intérieur et l'autre sur le marché international. En outre, pendant longtemps, il n'y a pas eu de concurrence entre, d'un côté, les exploitants intérieurs longue distance et, de l'autre, les exploitants internationaux. En fait, jusqu'en 1997, aucune compagnie n'exploitait à la fois des services intérieurs et internationaux. En outre, la concurrence s'est développée différemment sur le marché longue distance et sur le marché international. Sur le marché longue distance, les NCC (nouveaux exploitants de télécommunications)¹² utilisent dans leurs équipements terminaux des puces électroniques qui déterminent l'acheminement le moins coûteux (LCR) pour attirer

les clients de NTT alors que sur le marché international, les NCC ont fortement investi en vue de faire connaître leurs codes d'identification d'exploitant pour rivaliser avec KDD. Il en résulte que les consommateurs n'ont pas besoin de composer un code d'identification d'exploitant pour les services longue distance intérieurs mais qu'ils doivent le faire pour les services internationaux (voir la Section 2.2.5).

Protection des consommateurs contre promotion de l'industrie

Le MPT est à la fois autorité réglementaire et responsable de l'élaboration des politiques dans le secteur des télécommunications. En conséquence, à la différence de beaucoup d'autres organismes réglementaires dans les pays Membres de l'OCDE qui ont seulement pour mission de protéger les intérêts des consommateurs, le MPT est chargé à la fois de la protection des consommateurs et de la promotion de l'industrie dans le secteur des télécommunications. Par exemple, la « deuxième réforme de l'information » en 1995 avait deux objectifs : *favoriser les effets bénéfiques pour les utilisateurs et revitaliser l'industrie*¹³. Étant donné que l'indépendance de l'autorité réglementaire n'est réellement assurée que quand elle se distance des parties intéressées, on peut craindre que la fonction de promotion de l'industrie du MPT ait un effet nuisible sur sa fonction réglementaire. En fait, il semble que dans le passé le MPT ait davantage mis l'accent sur la promotion de l'industrie en protégeant les intérêts des exploitants par le biais de la disposition « offre-demande » et du « système d'approbation des tarifs », récemment supprimés.

Les activités de R-D de NTT offrent un bon exemple de l'importance de la promotion de l'industrie dans le régime des télécommunications au Japon. La loi sur NTT stipule que NTT doit conduire des recherches relatives aux technologies des télécommunications. Depuis sa création en 1952, la R-D de NTT est considérée comme un précieux atout national et elle a joué un rôle essentiel dans le développement de la compétitivité des compagnies de la « famille NTT », c'est-à-dire NEC, Hitachi, Oki et Fujitsu. Toutefois, le rôle de NTT tend à diminuer en raison de la forte croissance des activités de R-D concernant les technologies de l'Internet et les technologies multimédias dans le secteur des télécommunications.

La pression étrangère

Depuis le début de la décennie 80, les partenaires commerciaux du Japon, principalement les États-Unis, ont pris le secteur des télécommunications comme cible majeure de leurs pressions en faveur de l'ouverture des marchés¹⁴. Les rencontres bilatérales annuelles Japon – États-Unis ont accentué les pressions tendant à la libéralisation du marché des télécommunications japonais. En 1998, dans les deux propositions sur la déréglementation présentées par les États-Unis au gouvernement japonais, c'est la déréglementation des télécommunications qui était la question centrale. Ces dernières années, l'Union européenne a aussi exercé des pressions pour une plus grande ouverture des marchés et la proposition de déréglementation présentée au Japon en octobre 1998 vise elle aussi principalement le secteur des télécommunications. (Voir la Section 2.2.7.)

On notera que les pressions étrangères ne soutiennent pas seulement les intérêts de compagnies étrangères mais peuvent aussi agir en faveur d'exploitants japonais potentiels ou nouveaux. Étant donné qu'il n'est pas fréquent au Japon qu'une compagnie dépose individuellement une réclamation auprès du gouvernement, beaucoup de compagnies, y compris des compagnies japonaises, ont essayé de recourir à la Chambre de commerce des États-Unis ou à l'European Business Council, ainsi qu'au *Keidanren*, pour représenter leurs intérêts auprès du gouvernement.

Il est à noter qu'un certain nombre de changements importants dans le régime réglementaire des télécommunications au Japon résultent des engagements de ce pays auprès de l'OMC dans le contexte de l'accord sur les services de télécommunications de base, signé le 15 février 1997 et entré en vigueur le 5 février 1998 (voir la Section 2.2.7). Il semble que le rôle moteur des négociations multilatérales, qui poussent à la poursuite de la réforme sur le marché des télécommunications japonais, grandira à mesure que s'accroîtra la mondialisation des services de télécommunications.

1.2.4. *Le marché des télécommunications et ses participants*

Jusqu'à une époque récente, le marché des télécommunications japonais avait une structure très particulière basée sur les limitations du type d'activité de NTT et de KDD. Après la suppression de ces limitations par les changements apportés à la loi sur NTT et l'abolition de la loi sur KDD, la structure du marché a fortement changé. Auparavant, les participants présents sur le marché longue distance national étaient NTT et trois NCC, à savoir DDI (Daini DenDen), Japan Telecom et Teleway Japan. Sur le marché international, les participants étaient KDD et deux NCC : ITJ (International Telecom Japan) et IDC (International Digital Communications).

L'abandon des limitations du type d'activité permet non seulement à NTT et KDD d'étendre le champ de leurs activités, mais il change aussi tout l'environnement de la concurrence en supprimant la séparation entre le marché longue distance national et le marché international. En fait, le changement le plus important sur le marché des télécommunications japonais est la possibilité pour les exploitants d'offrir à leurs clients un service de télécommunications intégré ou « guichet unique ». En plus de l'entrée de NTT sur les marchés internationaux et de l'entrée de KDD sur le marché longue distance national par son acquisition de Teleway Japan, les NCC améliorent leurs possibilités d'offrir à leurs clients un guichet unique au moyen d'alliances stratégiques et de fusions. Par exemple, Japan Telecom a opéré une fusion avec ITJ, et DDI a décidé de fournir des services internationaux en se rapprochant de l'exploitant canadien Teleglobe.

Sur le marché mobile, en plus de NTT DoCoMo, il existe cinq ou six exploitants de services cellulaires ou PHS sur chaque marché régional¹⁵. Les protagonistes du marché mobile sont DDI Cellular, IDO, TUKA, Digital Phone, Digital TUKA, DDI Pocket et ASTEL. Actuellement, les exploitants cellulaires offrent à la fois des services analogiques basés sur la technologie TACS et des services numériques basés sur la technologie PDC. Étant donné que le système PDC a été mis au point par NTT DoCoMo, certains exploitants essaient d'utiliser des technologies numériques telles que l'AMDC (Accès multiple par différence de code). En fait, DDI Cellular et IDO ont conclu une alliance stratégique pour introduire un service « cdmaOne » dans l'ensemble du pays et trois de leurs compagnies régionales ont commencé à opérer en juillet 1998. Sur le marché PHS, le nombre d'abonnés dépassait 7 millions en septembre 1997, mais il baisse depuis octobre 1997 à mesure que les clients quittent le PHS au profit des réseaux cellulaires. En outre, beaucoup de compagnies de PHS perdent de l'argent en raison d'une intense concurrence par les prix. Par exemple, les dettes de NTT Personal Group dépassent ses actifs. En conséquence, NTT a décidé de transférer les activités PHS de NTT Personal Group à NTT DoCoMo afin d'améliorer leur exploitation.

Sur le marché des services de téléphonie fixe locale, au 31 mars 1998, NTT détenait une part de marché de 99.5 pour cent, mesurée par le pourcentage des lignes d'accès (et de 98 pour cent en recettes). En raison de la domination de NTT, les autres exploitants doivent utiliser la boucle locale de NTT pour assurer complètement leurs services. On entrevoit depuis peu des changements potentiels qui pourraient entamer cette domination de NTT sur le marché des télécommunications locales. Par exemple, des réseaux fixes locaux à fibre optique sont en cours de construction par de nouveaux entrants tels que les compagnies d'électricité qui peuvent utiliser pour leurs câbles de fibre optique les droits de passage associés à leurs

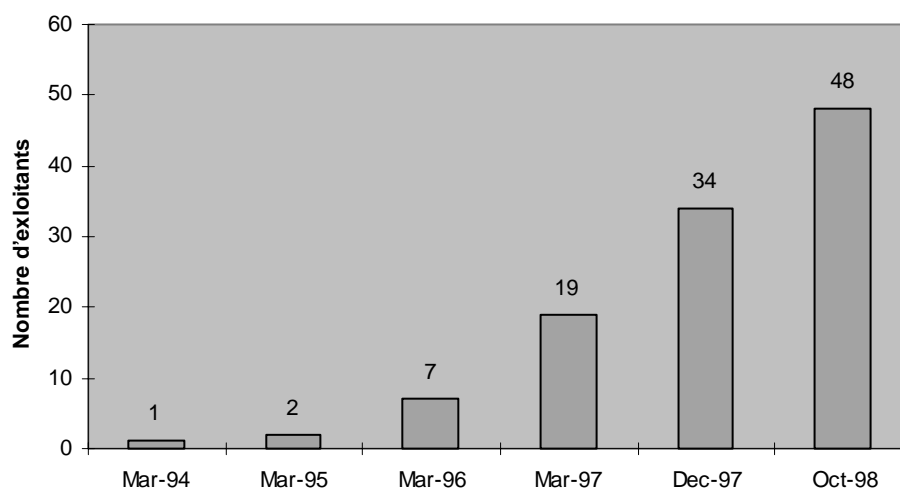
câbles électriques. Actuellement, dix compagnies d'électricité offrent des services de télécommunications tels que les lignes louées ou le RNIS (réseau numérique à intégration de services). Parmi elles, des compagnies comme TNet à Tokyo et QNet à Kyusyu sont entrées sur le marché de la téléphonie vocale locale ou projettent de le faire. En fait, TNet est une des compagnies locales qui offrent des appels locaux à un prix inférieur à celui de NTT. Grâce à son prix relativement bas pour les appels locaux (9 yens les trois minutes, soit 1 yen de moins que NTT), TNet a attiré 1.4 million d'abonnés en seulement six mois depuis le début de ses activités en janvier 1998. QNet projette d'offrir des services de téléphonie vocale locale à partir d'avril 1999.

En raison des contraintes réglementaires imposées dans le passé à la télévision par câble, le taux de pénétration du service de télévision par câble au Japon est très bas (11.32 pour cent des ménages à la fin de 1996) par comparaison avec les autres pays de l'OCDE. Toutefois, le taux de croissance de la pénétration de la télévision par câble (37.5 pour cent de 1995 à 1996) est beaucoup plus élevé que la moyenne de l'OCDE (7.8 pour cent)¹⁶. En outre, alors que la limitation des participations étrangères dans la télévision par câble empêche les entités étrangères de posséder une part de capital supérieure à 33 pour cent, ces restrictions ne s'appliquent plus, depuis février 1998, aux compagnies de télévision par câble possédant une licence de télécommunications de Type 1¹⁷. En octobre 1998, on dénombrait 48 compagnies de télévision par câble possédant une licence de télécommunications de Type 1. Bien que le nombre de compagnies de télévision par câble qui détiennent une licence de Type 1 augmente rapidement (graphique 1), seulement cinq compagnies ont actuellement des accords d'interconnexion avec NTT et seulement deux fournissent des services de téléphonie vocale au moyen de leur réseau de câblodistribution. Titus Communications Inc. a commencé en juin 1997 à fournir des services de téléphonie vocale au moyen du câble qui transmet ses services de télévision et J-COM Tokyo Inc. a lancé un service similaire en juillet 1997. Le tarif de J-COM est actuellement de 8.5 yens les trois minutes, et de 5 yens les 3 minutes pour les appels à l'intérieur de son réseau. Malgré la faible présence des compagnies de télévision par câble sur le marché des télécommunications, leur fort taux de croissance observé récemment laisse penser qu'elles seront probablement une source de concurrence contre NTT East et NTT West dans la boucle locale.

Sur le marché longue distance, au 31 mars 1998, NTT avait une part de marché de 59.4 pour cent en recettes. Sur le marché international, au 31 mars 1998, KDD avait une part de marché de 63.7 pour cent en recettes.

Sur le marché mobile, au 31 mars 1998, NTT DoCoMo avait une part de marché de 57 pour cent dans le service de téléphonie cellulaire et NTT Personal avait une part de marché de 28.3 pour cent du service PHS, en nombre d'abonnés. Au Japon, le marché mobile double de taille chaque année grâce à une forte concurrence qui entraîne une baisse notable des prix. Depuis l'introduction du système COMA en 1994, le nombre des abonnés mobiles a fortement augmenté. En 1993, on dénombrait 2.13 millions d'abonnés mobiles ; en 1998, ils étaient 39.21 millions. De 1995 à 1997, le Japon est passé du onzième rang au quatrième rang dans la zone de l'OCDE pour le nombre d'abonnés des communications mobiles pour 100 habitants. Les services mobiles représentaient 11.46 pour cent du total des recettes des télécommunications en 1993 ; en 1997, cette part avait triplé pour atteindre 39.67 pour cent.

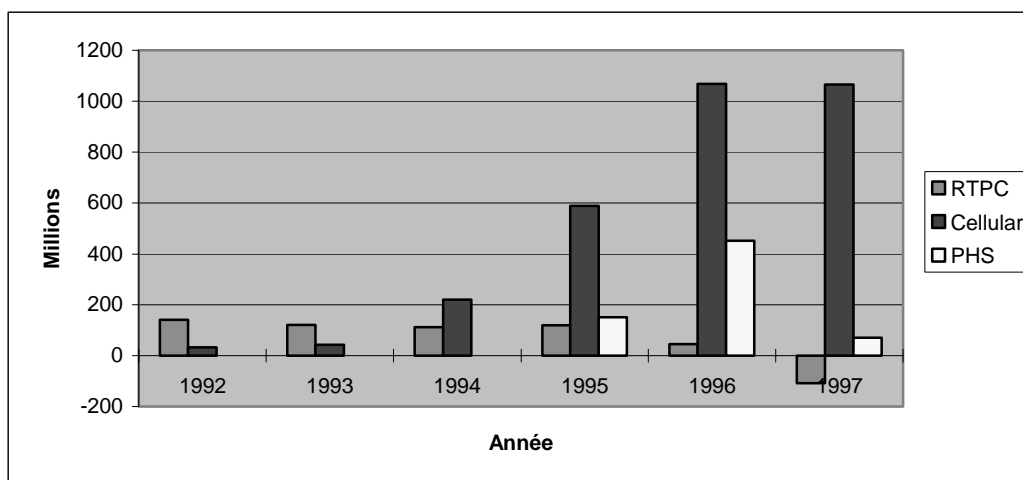
Graphique 1. Compagnies de télévision par câble possédant une licence de télécommunications de Type 1



Source : MPT.

La croissance explosive des communications mobiles au Japon a des conséquences pour les services de télécommunications fixes du fait des effets de substitution (graphique 2). Le coût relativement élevé du raccordement au réseau fixe par comparaison avec un abonnement mobile semble attirer un nombre croissant d'utilisateurs qui s'abonnent uniquement à un service mobile. Au Japon, les abonnés au réseau fixe achètent un « droit de raccordement » et non un raccordement en un lieu précis. Pour ce service, ils paient les frais de raccordement les plus élevés (72 000 yens) de toute la zone de l'OCDE. Toutefois, ils peuvent changer de lieu sans payer de nouveaux frais de raccordement, quitter le réseau et s'y raccorder à nouveau, et revendre leur « droit de raccordement ». A cause du montant élevé de ces frais de raccordement initial, les frais initiaux très bas pour le raccordement à un réseau de communications mobile ainsi que les tarifs spéciaux pour faible volume d'utilisation présentent un grand attrait pour des utilisateurs comme les étudiants ou les nouveaux entrants sur le marché du travail¹⁸. Depuis 1994, le nombre des abonnés mobiles augmente chaque année d'une quantité supérieure à celle des abonnés du RTPC (réseau téléphonique public commuté) et, ce qui encore plus notable, le nombre des abonnés du RTPC a commencé à diminuer en 1997.

Graphique 2. Nombre des clients de différents services (en millions)



Source : MPT et NTT.

En même temps que le nombre d'abonnés du RTPC diminue, un grand nombre de clients existants du RTPC passent au RNIS, en grande partie à cause de l'absence de frais de raccordement initiaux et aussi à cause de la forte croissance de l'utilisation de l'Internet. A la fin du mois d'octobre 1998, on dénombrait 3 250 535 circuits d'interface de base en service au Japon, soit 79.3 pour cent de plus que l'année précédente, et 40 707 circuits d'interface au débit primaire, soit 40.0 pour cent d'augmentation¹⁹. En outre, trois exploitants internationaux offrent des services RNIS internationaux au Japon ; à la fin de l'exercice 1996, on dénombrait 10 647 circuits, principalement utilisés par les entreprises pour des communications internationales comme la visioconférence.

Pour la transmission numérique à haut débit, NTT et 16 autres exploitants longue distance et régionaux offrent des services de lignes louées. En septembre 1997, 163 477 lignes louées étaient en service, soit 67.7 pour cent de plus que l'année précédente. La part de marché (14.1 pour cent) des exploitants autres que NTT était en baisse de 3.8 pour cent par rapport à l'année précédente. Pour les lignes louées internationales, à la fin de l'exercice 1996, trois exploitants internationaux fournissaient 1 771 lignes, soit 4.7 pour cent de plus que l'année précédente²⁰. On prévoit que la demande de lignes louées internationales va augmenter rapidement en raison de l'abolition, en décembre 1997, des restrictions imposées aux services de revente simple internationale.

Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, l'utilisation de l'Internet augmente très rapidement au Japon. Entre janvier 1998 et juillet 1998, le nombre d'hôtes Internet pour 1 000 habitants est passé de 9.3 à 10.8 (soit une augmentation de 15.7 pour cent)²¹. Le nombre de points d'accès pour les connexions IP à l'Internet par le réseau commuté atteignait environ 4 600 à la fin du mois de janvier 1998. A la fin de février 1998, 2 561 exploitants de Type 2 (c'est-à-dire, environ 40 pour cent des exploitants de Type 2) et 15 exploitants de Type 1 fournissaient des services Internet²².

Tableau 3 Principaux participants sur le marché des télécommunications japonais au 31 mars 1998

Parts de marché en pourcentage

| | Local | Grande distance | International | Cellulaire | PHS | Note |
|-------------------------------|-----------|-----------------|---------------|------------|-----------|--|
| NTT/NTT DoCoMo | A 98.0 | A 59.4 | P | A 57.0 | A 28.3 | NTT DoCoMo fournit les services cellulaires et PHS. |
| KDD/Teleway Japan | P | A 7.6 | A 63.7 | | | KDD projette d'entrer sur le marché mobile avec la technologie IMT 2000. |
| JT/Digital Phone | | A 15.1 | A | A 7.5 | | JT est un actionnaire majeur de 3 compagnies Digital Phone. |
| DDI/ DDI Cellular/ DDI Pocket | | A 16.9 | A | A 13.7 | A 51.8 | DDI a conclu une alliance stratégique avec Teleglobe afin de fournir des services de téléphonie vocale internationale par revente simple internationale. |
| IDC | | | A | | | |
| Digital TUKA | | | | A 5.6 | | JT est un actionnaire majeur de 6 compagnies Digital TUKA. |
| TUKA | | | | A 7.4 | | DDI est un actionnaire majeur de TUKA Cellular Tokyo et Tokai, dans les zones de Kanto et Tokai. |
| IDO | | | | A 8.8 | | |
| TTNet | A | A 1.0 | | | | TTNet est allié à KDD par des investissements réciproques. |
| ASTEL | | | | | A 19.8 | Des NCC régionaux, JT, Teleway et KDD sont les principaux actionnaires d'ASTEL |

Notes : A = Actuellement en service ; P = En projet.

Tous les chiffres reposent sur les recettes au 31 mars 1998.

Source : MPT.

Tableau 4 Nombre d'exploitants de télécommunications de Type 1 au Japon

(Année budgétaire)

| | 84 | 85 | 86 | 87 | 88 | 89 | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 |
|---------------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|-----|-----|
| Exploitants de Type 1 | 2 | 7 | 12 | 36 | 44 | 62 | 68 | 70 | 80 | 86 | 111 | 126 | 138 | 153 |
| NTT | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Compagnies NTT DoCoMo | | | | | | | | | 1 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 |
| KDD | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Nouveaux exploitants de Type 1 | | 5 | 10 | 34 | 42 | 60 | 66 | 68 | 77 | 75 | 100 | 115 | 127 | 142 |
| Grande distance/International | | 3 | 3 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 6 |
| Régional | | | 3 | 4 | 4 | 7 | 7 | 7 | 8 | 10 | 11 | 16 | 28 | 47 |
| Satellite | | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2 | 2 | 4 | 4 | 5 |
| Communications mobiles | | | 2 | 23 | 31 | 46 | 52 | 53 | 61 | 58 | 82 | 90 | 90 | 84 |
| Téléphone cellulaire | | | | 2 | 4 | 8 | 8 | 9 | 15 | 15 | 17 | 21 | 21 | 21 |
| Radiorecherche de personne | | | 2 | 20 | 26 | 33 | 36 | 36 | 36 | 31 | 31 | 31 | 31 | 31 |
| PHS | | | | | | | | | | | 23 | 28 | 28 | 28 |
| Convenience Radio Phone | | | | | | 2 | 4 | 4 | 7 | 7 | 7 | 6 | 6 | |
| Téléphone de navire | | | | 1 | 1 | 2 | 3 | 3 | 2 | 2 | 1 | | | |
| Radiotéléphone d'aéroport | | | | | | | | | | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Communications de données | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 |

Source : MPT.

Tableau 5 Vue d'ensemble de la réglementation des télécommunications au Japon

| Catégorie | Restrictions réglementaires | Notes |
|---|--|---|
| Réglementation de l'entrée Exploitant de Type 1 | Entrée sur autorisation | Un exploitant mobile doit obtenir une licence individuelle en plus de l'autorisation de Type 1. Le Ministre peut refuser l'enregistrement pour manque de capacité financière ou technique de l'entreprise. Notification pour moins de 500 abonnés. |
| Exploitant de Type 2 spécial | Entrée sur enregistrement | |
| Exploitant de Type 2 général Télévision par câble | Entrée sur notification Entrée sur autorisation | |

| Catégorie | Restrictions réglementaires | Notes |
|---|---|--|
| Radiodiffusion | Entrée sur délivrance d'une licence individuelle | |
| Limitations du type d'activité | Pas de limitations du type d'activité mais NTT n'est pas autorisée à entrer sur le marché des services de télévision par câble | |
| Limitations des participations étrangères | Pas de limitation des participations étrangères sauf pour NTT (moins de 20 %) | La limitation des participations étrangères dans KDD a été supprimée à la suite de l'abolition de la Loi sur KDD. |
| Réglementation des prix Exploitant de Type 1 | Système de notification et plafonnement des variations de prix | Le plafonnement des variations de prix ne s'applique qu'aux services de base locaux de NTT. |
| Exploitant de Type 2 spécial Exploitant de Type 2 général Câblo-opérateur | Système de notification Pas de réglementation Système de notification | |
| Régime de l'interconnexion Prix | Les exploitants de Type 1 ayant des « installations désignées » doivent obtenir l'approbation de leurs modalités et conditions d'interconnexion par le Ministre | |
| Résolution des différends | Les parties peuvent demander l'arbitrage du Ministre | Une comptabilité séparée est requise pour les « installations désignées ». Les parties peuvent ester en justice dans les trois mois suivant la décision du Ministre quand elles ne sont pas satisfaites du résultat de l'arbitrage. |
| Étendue | Tous les exploitants de Type 1 sont tenus de fournir l'interconnexion. | |

| | | |
|----------------------------------|---|---|
| Allocation du spectre | Système de délivrance de licences pour l'allocation du spectre | Aucune méthode particulière, comme les mises aux enchères ou l'examen de candidatures concurrentes, n'a été adoptée pour l'allocation du spectre. |
| Politique de numérotation | La portabilité des numéros et la présélection de l'exploitant ne sont pas encore mises en œuvre | |
| Service universel | NTT a l'obligation d'offrir un service universel sans compensation financière de l'État ni de tout autre exploitant | |

2. Les structures réglementaires et leur réforme

2.1. Institutions et processus réglementaires

Au Japon, le ministère des Postes et Télécommunications est chargé de la politique et de la réglementation des télécommunications. Il est aussi responsable de la politique de la radiodiffusion et de l'exploitation des services postaux, de la caisse d'épargne postale et des services d'assurance-vie de la poste. A la différence de beaucoup d'autres pays de l'OCDE, le même ministère a une mission à la fois politique et réglementaire. A l'intérieur du MPT, le Bureau des télécommunications est chargé de la réglementation des télécommunications et le Bureau de la radiodiffusion est chargé de la réglementation de ce dernier domaine. En outre, le Bureau des communications est chargé des grandes orientations à long terme comme la réalisation de la société de l'info-communication. Le MPT est une des rares autorités dans les pays Membres de l'OCDE qui ait le pouvoir de superviser à la fois le marché de la radiodiffusion (y compris la réglementation du contenu) et le marché des télécommunications.

Comme beaucoup d'autres ministères au Japon, le MPT a un conseil (« *shingikai* »), le Conseil de la politique des télécommunications (ci-après « le Conseil »), chargé d'élaborer cette politique. Étant donné que ce Conseil a un rôle consultatif, le Ministre n'est pas lié par la décision du Conseil. Néanmoins, dans la plupart des cas, les recommandations du Conseil sont adoptées comme politique du MPT. Dans la pratique le Conseil établit son ordre du jour en réponse aux demandes du Ministre, bien qu'il ait en principe le pouvoir de le fixer librement. Les membres du Conseil, issus des milieux universitaires, de l'industrie et des associations de consommateurs sont nommés par le Ministre. En octobre 1998, le Conseil comptait 22 membres, nommés pour deux ans. Dans la pratique, avant que le Ministre prenne une décision, le Conseil examine la question (par exemple, la division de NTT, le système de comptabilité de l'interconnexion, etc.) et présente des recommandations au Ministre²³.

Bien que ce ne soit pas un problème propre au MPT, le Conseil a été critiqué pour sa démarche de compromis et ses procédures assez longues (voir le Chapitre 4, Encadré 2 pour des informations générales sur les conseils consultatifs au Japon). Étant donné que le Conseil se compose de représentants de groupes défendant différents intérêts, il est extrêmement difficile d'obtenir une position tranchée sur des questions précises. Le problème s'aggrave encore quand le Conseil prend trop de temps pour décider de certaines questions. La tendance à chercher un compromis, à laquelle s'ajoute la longueur des processus de décision, tend à jouer en faveur des acteurs dominants sur le marché qui ont intérêt à maintenir le statu quo.

Outre le Conseil, les groupes d'étude (« *kenkyukai* ») jouent un rôle important dans le processus de décision. Le MPT a de nombreux groupes d'étude composés d'experts de questions spécifiques, comme la portabilité des numéros, la présélection de l'exploitant, les systèmes de comptabilité de l'interconnexion, etc. Le Ministère ou le Conseil établissent les groupes d'étude pour qu'ils rédigent des documents apportant au Ministre ou Conseil un éclairage de spécialistes sur des points précis de l'action des pouvoirs publics.

Au Japon, le MPT est un des ministères qui utilisent le plus la méthode des « livres verts » dans le processus d'élaboration des politiques. Cela consiste à solliciter les commentaires du public quand on établit de nouvelles réglementations qui peuvent avoir un effet important sur les parties intéressées. Par exemple, il a fait un appel aux commentaires du public sur des questions comme le système de comptabilité de l'interconnexion ou la division de NTT. Beaucoup de parties intéressées apprécient beaucoup la méthode des livres verts du MPT et il est évident qu'elle accroît la transparence du processus d'élaboration des politiques.

En plus du MPT, la Fair Trade Commission (FTC, Commission de la loyauté du commerce) a compétence dans le secteur des télécommunications. Les pouvoirs de la FTC ont pour base l'Anti-Monopoly Act (AMA, loi antimonopoles). Dans les télécommunications, il n'existe pas d'exemption légale de l'AMA, si bien que la FTC et le ministère possèdent une compétence commune. Toutefois, l'intervention de la FTC s'avère très réduite (voir Section 2.2.8).

En juin 1998, une « loi de base pour la réorganisation des ministères et organismes du gouvernement central » a été promulguée. Aux termes de cette loi, le MPT doit être intégré à un nouveau ministère des Affaires générales avec l'actuel ministère des Affaires générales, le ministère de l'Intérieur et la FTC, d'ici 2003 (toutefois, l'année fixée comme objectif pour la restructuration est 2001). Après la restructuration, bien que le MPT doive réduire de trois à deux le nombre de ses bureaux compétents en matière de communications, il conservera toutes ses fonctions concernant la politique et la réglementation des télécommunications et de la radiodiffusion.

Le plan de restructuration suscite des préoccupations concernant la politique et la réglementation des télécommunications (voir le Rapport de référence sur La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité pour une appréciation générale de la réduction de l'administration au Japon). Premièrement, on peut penser que le nombre de fonctions du nouveau ministère des Affaires générales sera trop grand pour un seul ministère. Cela pourrait entraîner des retards sur des questions essentielles, ce qui est particulièrement préoccupant dans un secteur comme les télécommunications où la technologie et les services changent rapidement. De plus, étant donné le large éventail de domaines sous la responsabilité du ministère, certaines questions pourraient ne pas faire l'objet d'une attention suffisante au niveau ministériel.

Deuxièmement, il ne semble pas que l'intégration des trois ministères favorisera l'objectif du gouvernement de développer l'expertise à l'intérieur du ministère, notamment eu égard au fait qu'au Japon le personnel des ministères change régulièrement de poste tous les deux ans. En outre, l'évolution rapide des marchés, notamment structurelle, nécessite des compétences approfondies pour gérer le passage des structures de marché monopolistiques à la concurrence. Troisièmement, bien que la FTC doive mettre en œuvre l'AMA dans des conditions d'indépendance quelle que soit la restructuration, le conflit apparent résultant du fait que la FTC et le MPT dépendront du même Ministre pourrait être une source d'incertitude sur le marché.

A cause de l'évolution rapide du marché des communications, les autorités réglementaires chargées de ce domaine doivent répondre promptement aux changements afin d'exploiter pleinement les progrès technologiques et les activités créatrices des entreprises, qui sont bénéfiques aux consommateurs. Pour cette raison, les autorités réglementaires doivent disposer de compétences spécialisées et de

mécanismes assurant une action suffisamment rapide. Les changements institutionnels proposés ne tiennent pas compte de cette exigence. En conséquence, il conviendrait de reconsidérer le plan de restructuration actuel, afin d'établir une structure institutionnelle propre à assurer un cadre efficace pour la réglementation et l'action gouvernementale sur le marché des communications japonais.

2.2. *Réglementation et autres instruments de l'action gouvernementale dans le secteur des télécommunications*

2.2.1. *Réglementation de l'entrée et de la fourniture de services*

Le régime de délivrance des licences

D'après la TBL, les exploitants de télécommunications sont classés dans la catégorie des exploitants de Type 1 quand ils établissent et exploitent des infrastructures de réseau et dans la catégorie de Type 2 quand ils prennent en location les ressources d'infrastructure. Les exploitants de télécommunications de Type 2 sont subdivisés en exploitants de Type 2 spécial et exploitants de Type 2 général (Tableau 6).

Tableau 6 **Classification des services de télécommunications**

| Type d'entreprise | Type 1 | Type 2 spécial | Type 2 général |
|--------------------------|--|---|--|
| Définition | Entreprise qui fournit des services de télécommunications en établissant ses propres circuits et installations de télécommunications | Entreprise qui fournit des services de téléphonie vocale à un nombre non spécifié d'abonnés par l'interconnexion des deux extrémités de circuits loués avec des réseaux publics commutés. | Entreprise autre que celles décrites dans la catégorie de Type 2 spécial |
| Procédure d'entrée | Autorisation | Enregistrement | Notification |

Source : MPT.

Les modifications de la TBL en juin 1997 ont apporté un certain nombre de changements importants en faveur de la concurrence dans le régime de délivrance des licences. Précédemment, les dispositions « offre-demande » de la TBL donnaient au MPT le pouvoir d'interdire l'entrée de nouvelles compagnies s'il jugeait que la demande existante dans les services considérés ne justifiait pas l'entrée de nouveaux fournisseurs. Bien que le MPT conserve le pouvoir d'interdire l'entrée sur le marché en vertu de critères d'appréciation reposant sur les dispositions de la TBL visant à préserver l'intérêt public²⁴ (voir Encadré 4), l'abolition des dispositions « offre-demande » a évidemment accru la transparence des procédures de délivrance des licences au Japon. En outre, en juin 1998, le Japon a aboli la « règle des 100 destinations », qui interdisait aux exploitants de Type 1 internationaux de conclure avec un exploitant étranger des accords pour la terminaison du trafic international avant qu'ils aient établi au moins 100 accords classiques de correspondant pour leur service.

L'abolition des dispositions « offre-demande » a évidemment accru la transparence du régime de délivrance des licences au Japon, mais il conviendrait de réviser la réglementation de ces procédures pour améliorer encore cette transparence. Le MPT utilise certains critères d'appréciation²⁵ pour déterminer si les demandeurs de licence de Type 1 satisfont aux conditions d'entrée établies par la TBL. Ces critères d'appréciation n'offrent pas aux demandeurs une information claire et nette sur les exigences minimales requises pour l'obtention d'une licence. En fait, cela conduit à un processus de consultation où les nouveaux entrants déterminent si leur demande éventuelle serait ou non acceptée par le MPT. Il existe un risque que cette période de consultation non officielle retarde le lancement d'une nouvelle activité malgré

la durée normale de 1 ou 2 mois que la loi administrative garantit pour le traitement des demandes. Ce processus tend aussi à réduire encore la transparence. Pour éviter ces problèmes, sauf dans le cas de l'attribution du spectre qui nécessite un système de licences individuelles en raison de la rareté de cette ressource, beaucoup de pays de l'OCDE réduisent les barrières à l'entrée sur le marché des télécommunications. Par exemple, les Pays-Bas ont introduit un système de licences génériques selon lequel tous les demandeurs qui satisfont à des critères clairement spécifiés peuvent entrer sur le marché, et le Danemark n'impose aucune procédure administrative pour l'entrée sur le marché.

Entre-temps, eu égard au grand nombre d'exploitants sur le marché de Type 1, il semble qu'il n'y ait plus de raison de maintenir de strictes restrictions pour l'entrée sur ce marché.

En outre, les demandeurs de licence de Type 1 doivent spécifier dans leur demande leur catégorie de services de télécommunications (Tableau 7) et la zone de couverture du service prévu, présenter un plan de développement et fournir des informations sur l'avancement de la mise en œuvre du plan de développement présenté. Il n'est pas permis aux exploitants de Type 1 de changer de catégorie de services de télécommunications ou de zone de couverture sans l'autorisation du Ministre. Ainsi, pour étendre du niveau local au niveau longue distance la couverture du réseau et du service, une compagnie doit obtenir l'autorisation du MPT.

Encadré 4. Autorisation d'un exploitant de Type 1 normal

- Assise financière et capacité technique *suffisantes* pour mener des activités de télécommunications.
- Plan de développement *fiable et réalisable*.
- L'entrée dans les activités de télécommunications doit être *appropriée* au bon développement des télécommunications.

Tableau 7 Catégories de services de télécommunications offerts par les exploitants de Type 1

| Type de service | Définition |
|-------------------------|--|
| Transmission vocale | Service de télécommunications, autre qu'un service de transmission de données, au moyen d'installations de télécommunications comportant des fonctions de commutation et de transmission principalement dans la bande de 4 KHz (voix et autres sons) ; pour des communications avec d'autres parties |
| Transmission de données | Service de télécommunications uniquement pour communiquer des données et des images au moyen d'installations de télécommunications comportant des fonctions de commutation et de transmission ; pour des communications avec d'autres parties |
| Circuits loués | Service de télécommunications donnant à une personne (morale ou physique) déterminée l'utilisation exclusive d'installations de télécommunications |

Note : Les demandeurs d'une licence de Type 1 doivent indiquer le domaine (par exemple, intérieur/international) et la couverture du service pour chaque type de service demandé.

Source : MPT.

En vertu de la loi sur la radio, les exploitants de services mobiles ayant une licence de Type 1 doivent aussi obtenir des licences distinctes pour lancer leurs services (voir Section 2.2.5).

Concernant les exploitants de Type 2 spécial, bien que les compagnies puissent entrer sur le marché par enregistrement, cet enregistrement peut être refusé si le Ministre juge que le demandeur n'a pas une assise financière ou la capacité technique suffisantes pour mener convenablement des activités de télécommunications. Ces critères de refus sont très généraux. En conséquence, même les exploitants de

Type 2 spécial sont soumis à l'approbation du MPT malgré le terme d'« enregistrement » qui, dans d'autres pays, signifie normalement que les compagnies peuvent entrer sur le marché avec très peu de formalités. Cependant, dans la pratique, aucune demande n'a été rejetée jusqu'à présent.

D'après le MPT, il est nécessaire de distinguer les exploitants de Type 1 des exploitants de Type 2 parce que les premiers ont de fortes « caractéristiques d'intérêt public ». Cependant, la séparation assez artificielle entre les exploitants de Type 1 et de Type 2 impose aux exploitants un certain nombre de fardeaux inutiles. La nécessité de disposer de droits de passage et les énormes investissements initiaux sont les raisons majeures que mentionne le MPT pour réglementer plus lourdement les exploitants de Type 1 que les exploitants de Type 2. Toutefois, considérant que la fragmentation de la réglementation des droits de passage rend difficile l'accès au domaine public ou privé même pour un exploitant qui a obtenu une licence de Type 1, et qu'il existe beaucoup d'exploitants de Type 1 différents dont les investissements initiaux sont de montant très variable, ces raisons ne justifient guère le maintien d'une distinction entre les exploitants de Type 1 et de Type 2. En outre, il existe un risque que la lourde réglementation des exploitants de Type 1 entrave le développement de la concurrence au niveau de l'infrastructure des télécommunications en décourageant les nouveaux entrants potentiels sur ce marché.

En raison de la stricte distinction réglementaire entre les activités de Type 1 et de Type 2, il n'est pas permis d'acheminer le trafic intérieur ou international au moyen d'une combinaison d'installations de réseau appartenant pour une part à l'exploitant et louées pour une autre part auprès d'autres exploitants. En conséquence, une même compagnie ne peut pas mener à la fois des activités de Type 1 et de Type 2 de manière intégrée, même si cette compagnie détient à la fois une licence de Type 1 et une licence de Type 2. Dans la pratique, une telle compagnie doit donc établir une entreprise différente pour fournir chacun de ces services. Par exemple, MCI Worldcom Japan a deux entités juridiques différentes, respectivement pour les services de Type 1 et de Type 2. La nécessité d'établir une entité différente pour fournir un autre type de service est une source de difficultés. Premièrement, cela entraîne un coût additionnel parce que la compagnie devra embaucher un ingénieur en chef des télécommunications supplémentaire (obligation pour les exploitants de Type 1 et les exploitants de Type 2 spécial en vertu de l'Article 44 de la TBL). Deuxièmement, l'établissement d'une nouvelle entité implique un surcroît de paperasserie, avec les exigences administratives et autres déclarations obligatoires d'une compagnie. Cela désavantage aussi les nouveaux entrants qui, souvent, ne construisent qu'une partie de leur infrastructure et recourent à la location pour le reste.

Comme il est essentiel pour les exploitants de télécommunications d'utiliser tous les moyens possibles pour fournir un large éventail de services destinés à répondre à la demande changeante des consommateurs, on devrait leur permettre de fournir tous les types de services sans restrictions. Le Japon devrait abandonner le régime actuel gouvernant l'entrée et établir un système simple et transparent, de préférence basé sur une autorisation générale, afin d'assurer une concurrence libre et équitable, essentielle si l'on veut que les consommateurs en retirent le maximum d'effets bénéfiques.

Droits de passage

Aux termes de la TBL, les exploitants de Type 1 ont des droits de passage dans les eaux publiques et les terrains privés. Toutefois, en raison de la fragmentation de la réglementation des droits de passage, les nouveaux exploitants ont des difficultés à établir leurs réseaux même s'ils ont obtenu une licence de Type 1. Il existe de nombreuses lois (par exemple, la loi sur les routes, la loi sur le patrimoine national et la loi d'autonomie locale) régissant différents aspects des droits de passage et les exploitants doivent ainsi obtenir différentes autorisations d'un certain nombre d'administrations. Le nombre d'entités publiques qui ont participé au groupe d'étude sur les droits de passage montre bien la fragmentation de cette réglementation. En fait douze entités publiques²⁶ ont participé à ce groupe d'étude sur les droits de passage. Les nouveaux entrants de Type 1 se plaignent que la situation actuelle donne un avantage inéquitable à l'exploitant en place et les empêche de créer une concurrence au niveau de l'infrastructure.

Étant donné les difficultés que rencontrent les nouveaux entrants dans la construction de leur infrastructure même s'ils ont obtenu une licence de Type 1, la réglementation du partage des installations (par exemple, le partage des conduits) revêt une importance croissante, si l'on veut que les nouveaux entrants disposent d'un accès équitable aux utilisateurs finals. S'il existe un partage effectif des installations, les nouveaux entrants peuvent construire de nouveaux réseaux à un coût relativement bas et rapidement. La TBL stipule que les exploitants de Type 1 et de Type 2 spécial peuvent demander l'arbitrage du Ministre s'ils ne parviennent pas à un accord pour le partage des installations. Si une partie n'est pas satisfaite du résultat de l'arbitrage, elle peut ester en justice dans les 3 mois qui suivent la décision. En principe, tout exploitant de Type 1 ou de Type 2 spécial peut ainsi demander le partage d'installations avec NTT ou avec les exploitants de Type 1 opérant sur l'infrastructure des compagnies de services d'utilité publique²⁷, qui possèdent des systèmes de conduits. Dans la pratique, quand l'interconnexion a lieu dans un bâtiment de NTT, NTT doit offrir ce partage aux autres exploitants au moyen de ses canalisations, conduits ou poteaux entre le point d'interface et le premier puits d'accès, conformément à l'Article 14 de l'« Accord concernant l'interconnexion aux installations de télécommunications désignées ». Cette exception mise à part, l'utilisation des installations de NTT ou des exploitants de Type 1 opérant sur l'infrastructure des compagnies de services d'utilité publique fait l'objet d'une négociation commerciale et, pour finir, d'une autorisation ministérielle.

Cependant, beaucoup de nouveaux entrants ont du mal à conclure des accords de partage d'installations avec NTT ou avec les exploitants de Type 1 opérant sur l'infrastructure des compagnies d'utilité publique parce que les tarifs ne sont pas normalisés²⁸ et qu'il n'y a pas de limite à la durée des négociations²⁹. En raison de ces difficultés, certains nouveaux entrants réclament une obligation de partage des installations, mais les opposants affirment que cela entraînerait du « parasitisme ».

Face aux critiques concernant la fragmentation de la réglementation des droits de passage, le gouvernement japonais a établi un groupe d'étude dépendant du ministère des Affaires étrangères. Ce groupe a rendu un rapport sur les conditions actuelles d'accès aux poteaux, canalisations, conduits et droits de passage le 25 décembre 1998. Au lieu d'apporter de nouvelles solutions au problème des droits de passage, le rapport propose une amélioration des procédures existantes pour assurer un accès aux ressources sans délai excessif, non discriminatoire et transparent. Étant donné la multiplicité des réglementations sur les droits de passage, on recommande qu'un guide des droits de passage soit publié à l'intention des nouveaux entrants pour les aider à acquérir les informations nécessaires.

Limitations du type d'activité et des participations au capital

Toutes les limitations du type d'activité sur le marché des télécommunications ont été supprimées à la suite de la révision de la loi sur NTT en 1997 et de l'abolition de la loi sur KDD en 1998. La barrière légale empêchant NTT et KDD d'entrer sur le marché l'une de l'autre a été levée. En outre, à l'exception de NTT, les compagnies peuvent offrir des services de télécommunications et de télévision par câble sans restrictions³⁰. Cependant, dans le cas des nouveaux services mobiles IMT 2000, le « guide de base pour l'introduction des systèmes de communications mobiles de troisième génération », annoncé par le MPT en juillet 1998, impose des limitations du type d'activité aux exploitants qui sont propriétaires de réseaux de télécommunications locaux en leur interdisant de fournir directement des services IMT 2000.

A l'exception de NTT, il n'y a plus de limitations des participations au capital sur le marché des télécommunications japonais. Concernant NTT, les étrangers (y compris les États étrangers et leurs représentants, et les personnes morales ou associations étrangères) ne sont pas autorisés à détenir, directement ou indirectement, une part supérieure ou égale à 20 pour cent des actions de cette société. En outre, la loi sur NTT stipule que l'État doit détenir une part d'au moins un tiers du total des actions en circulation, et que NTT doit obtenir l'autorisation du Ministre pour émettre des actions nouvelles, des

obligations convertibles ou des obligations à bons de souscription d'actions. En principe, il vaudrait mieux supprimer toutes les limitations des participations dans NTT. La part importante de l'État dans le capital de NTT peut poser des problèmes de conflit d'intérêts pour le gouvernement, à la fois État-actionnaire et autorité réglementaire. A long terme, avec le développement de la concurrence, le MPT devrait abolir la loi sur NTT et traiter cette compagnie comme n'importe quelle autre.

2.2.2. *Réglementation de l'interconnexion*

La mesure de sauvegarde la plus importante pour assurer une concurrence loyale est l'établissement d'un cadre équitable et transparent régissant l'interconnexion. En fait, ce régime d'interconnexion transparent et équitable est vital s'il n'y a pas d'autre boucle locale que celle de l'exploitant en place. Étant donné que NTT a une part de marché de 99.95 pour cent, mesurée par le pourcentage des lignes d'accès sur le marché local, il est essentiel pour les autres exploitants de s'interconnecter avec la boucle locale de NTT afin d'assurer la terminaison de leurs appels. Ainsi, l'accès à la boucle locale de NTT est une des bases du développement de la concurrence sur le marché.

Aux termes de la TBL, tous les exploitants de Type 1 sont tenus de fournir l'interconnexion quand d'autres exploitants la demandent sauf en cas d'empêchements techniques ou d'obstacles économiques importants³¹. En outre, quand ils ont abouti à un accord, les exploitants doivent ensuite obtenir l'autorisation du Ministre. Étant donné que la TBL attache des obligations spéciales aux « installations de télécommunications désignées » et prévoit une procédure d'arbitrage quand les parties ne réussissent pas à se mettre d'accord, une telle autorisation paraît inutile. En fait, beaucoup de pays de l'OCDE considèrent l'accord d'interconnexion comme une question purement commerciale sauf dans le cas où l'exploitant en place est une des parties intéressées.

Pour assurer l'interconnexion au réseau de l'exploitant en place, le Ministre peut décider de placer certaines installations d'exploitants de Type 1 dans la catégorie des « installations de télécommunications désignées ». Cette désignation a pour base le nombre de lignes de télécommunications dans chacune des préfectures où il convient d'assurer une interconnexion équitable et transparente afin de « promouvoir les effets bénéfiques pour les utilisateurs et développer rationnellement les télécommunications ». Si le Ministre désigne certaines installations d'un exploitant de Type 1, cet exploitant doit établir un accord-type d'interconnexion, soumis à l'approbation du Ministre. Un accord-type d'interconnexion doit offrir des modalités et conditions équitables, transparentes et non discriminatoires à tous les exploitants, avec de justes prix axés sur les coûts.

Dans la pratique, la boucle locale de NTT³² est la seule « installation de télécommunications désignée » au Japon, et les « Articles de NTT pour les accords d'interconnexion » concernant « les installations de télécommunications désignées » ont été approuvés par le Ministre comme accord-type d'interconnexion en mars 1998. Dans son accord-type d'interconnexion, NTT offre six points d'interconnexion standard dans son architecture de réseau³³. En outre, conformément aux « Règles de base pour l'interconnexion », NTT offre des éléments de réseau dégroupés³⁴ aux autres exploitants en tarifant séparément chacun de ces éléments. Dans la pratique, jusqu'à une époque récente, l'interconnexion s'effectuait dans la plupart des cas aux centres de transit (ZC), parce que les exploitants longue distance avaient des installations insuffisamment développées pour établir des points d'interface à l'intérieur de la zone considérée. Depuis 1996, l'interconnexion au central local (GC) est fournie aux exploitants régionaux et longue distance. Cela permet à des compagnies comme TNet and Titus d'entrer sur le marché résidentiel local et de rivaliser directement avec NTT.

Afin d'assurer une interconnexion équitable et transparente, la TBL exige aussi des exploitants de Type 1 ayant des « installations de télécommunications désignées » qu'ils publient un accord-type d'interconnexion et tiennent une comptabilité séparée pour l'interconnexion avec ces installations désignées. De plus, la TBL exige que l'on recalcule chaque année les tarifs d'interconnexion sur la base du résultat comptable des « installations de télécommunications désignées ».

Le « mandat d'activités », reposant sur un accord entre les parties pour la prise en main de leur trafic, est un substitut de l'interconnexion. La différence majeure entre l'interconnexion et le « mandat d'activités » est que, dans ce dernier cas, les exploitants ne peuvent demander un arbitrage quand ils ne parviennent pas à un accord. La pratique a conduit certains exploitants à recourir au « mandat d'activités » de préférence à l'interconnexion ; par exemple, les exploitants internationaux concluent des « mandats d'activités » avec NTT DoCoMo pour la terminaison des appels internationaux entrants. Toutefois, il semble que ce « mandat d'activités » devrait bientôt disparaître au profit de l'accord d'interconnexion, parce que les exploitants internationaux n'ont pas d'intérêt à conserver ce système qui n'offre pas la possibilité de demander un arbitrage.

Depuis 1994, les redevances d'accès de NTT ont notablement baissé (Tableau 8). Par exemple, de 1994 à 1998, les redevances pour l'interconnexion au commutateur de transit ont baissé de 40 pour cent. En outre, un système de tarification à la seconde a été introduit en 1996.

Tableau 8 **Redevances d'interconnexion de NTT**

| Type | Exercice 1998 | Exercice 1997 | Variation en pourcentage |
|---|-----------------|-----------------|--------------------------|
| Connexion GC : commutateur local (téléphone) | 0.99/appel | 0.99/appel | 0.0 % |
| | 0.0268/seconde | 0.0289/seconde | -7.2 % |
| | 5.81/3 minutes | 6.19/3 minutes | -6.1 % |
| Connexion ZC : commutateur de transit (téléphone) | 1.27/appel | 1.28/appel | -0.8 % |
| | 0.0595/seconde | 0.0647/seconde | -8.0 % |
| | 11.98/3 minutes | 12.93/3 minutes | -7.3 % |
| Connexion GC : commutateur local (RNIS) | 2.31/ appel | 3.38/ appel | -31.6 % |
| | 0.052/ seconde | 0.086/ seconde | -39.5 % |
| | 11.67/3 minutes | 18.86/3 minutes | -38.1 % |
| Connexion ZC : commutateur de transit (RNIS) | 2.59/appel | 3.67 appel | -29.4 % |
| | 0.0847/seconde | 0.1218/seconde | -30.5 % |
| | 17.84/3 minutes | 25.59/3 minutes | -30.3 % |

Note : La redevance pour trois minutes est celle qui serait perçue avec un système de taxation par tranche de trois minutes et elle diffère du coût réel d'un appel de trois minutes. Le système comportant une unité de taxation de trois minutes a été introduit à l'exercice 1996.

Source : MPT News, mars 1998.

Cependant, le tarif d'interconnexion de NTT reste relativement élevé par comparaison avec les autres grands exploitants de télécommunications de la zone de l'OCDE (graphique 3). En fait, les partenaires commerciaux étrangers comme l'Union européenne et les États-Unis considèrent ce niveau élevé des redevances d'interconnexion comme un problème pour le commerce international, du fait qu'il constitue, selon eux, une barrière de fait qui empêche les exploitants étrangers d'entrer sur le marché japonais. A cet égard, aussi bien l'Union européenne que les États-Unis pressent le Japon d'établir un régime d'interconnexion basé sur la méthodologie des coûts incrémentiels à long terme, avec des coûts

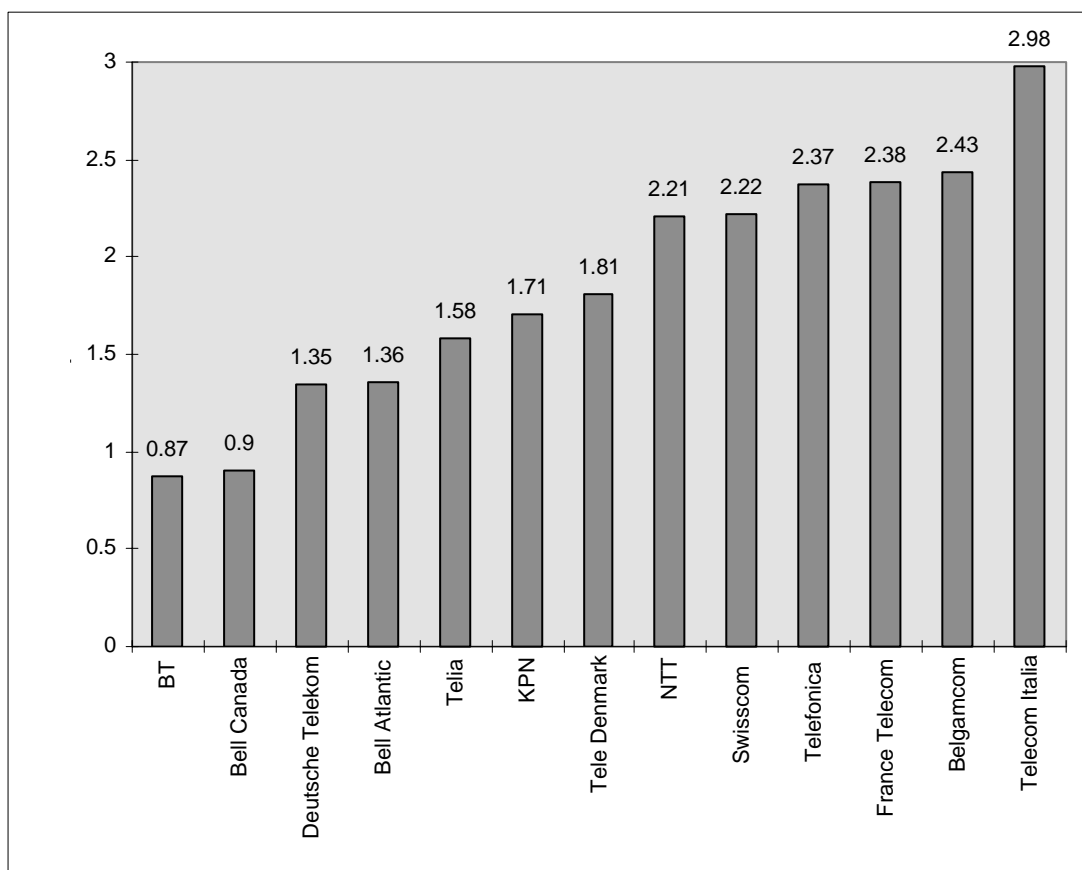
prospectifs et non historiques. Actuellement, le Japon utilise un système de comptabilité ABC (Activity Based Cost, comptabilité par activités), essentiellement basé sur les coûts historiques de NTT³⁵. Dans son rapport conjoint (avec les États-Unis) sur l'avancement de la déréglementation, le Japon a annoncé la soumission d'un projet de loi à la Diète en 2000, visant à introduire la méthodologie des coûts incrémentiels à long terme (CILT). On recommande que des efforts soient faits pour accélérer la mise en œuvre des CILT afin d'établir dès que possible des redevances d'interconnexion plus axées sur les coûts.

En principe, les redevances d'interconnexion de NTT pour les « installations de télécommunications désignées » se composent de redevances d'accès³⁶ et de redevances de modification de réseau³⁷ et ces deux types de redevances sont normalisés par les « Articles de NTT pour les accords d'interconnexion ». Ainsi, les exploitants peuvent accéder aux « installations de télécommunications désignées » de NTT sans que des négociations individuelles soient nécessaires. Cependant, les prix de certains éléments dégroupés sont déraisonnablement élevés et devraient être révisés. Par exemple, NTT facture de 50 à 120 yens les demandes de renseignements de ses clients aux services de l'annuaire mais, comme grossiste, applique aux nouveaux entrants le tarif de 191 yens. Cela implique soit que les prix de gros sont très supérieurs aux coûts, soit que NTT subventionne ses services d'annuaire au moyen des recettes d'autres services. Quoi qu'il en soit, cette structure de prix empêche pratiquement les nouveaux entrants d'offrir un service concurrent. En conséquence, il conviendrait de corriger les prix élevés que NTT applique à ses éléments dégroupés, afin d'assurer une concurrence équitable dans tous les types de services.

Une autre question très importante en matière d'interconnexion est l'étendue des « installations de télécommunications désignées ». Actuellement, seule la boucle locale de NTT est une « installation de télécommunications désignée ». Cependant, eu égard à la très forte croissance des services mobiles et à la proportion croissante d'appels entre les téléphones mobiles et les téléphones fixes au Japon, le MPT devrait envisager de classer le réseau de NTT DoCoMo comme « installation de télécommunications désignée ».

Graphique 3. Comparaison des redevances d'interconnexion pour la terminaison des appels (en juillet 1998)

Cents (des États-Unis) par minute



Note : NTT a réduit ses redevances d'interconnexion à 2.07 cents la minute à la suite de l'approbation du MPT du 22 janvier 1999, qui a fixé rétroactivement les nouveaux tarifs d'interconnexion à partir d'avril 1998.

Source : Ovum.

2.2.3. Politique de la tarification

Bien que la libéralisation des télécommunications au Japon se poursuive depuis de nombreuses années, les prix des télécommunications sont élevés par comparaison avec d'autres pays de l'OCDE (voir Section 3.2), principalement à cause du système d'approbation des tarifs pour tous les services des exploitants de Type 1 qui a subsisté jusqu'en novembre 1998. Dans le passé, les prix du service local de NTT étaient fixés à un niveau très inférieur aux coûts et NTT utilisait le service longue distance pour compenser les pertes du service local. En conséquence, les prix longue distance de NTT étaient très supérieurs aux coûts. D'autre part, les prix des services des NCC ont été établis à un niveau inférieur à ceux de NTT et de KDD. (Voir le graphique 4 dans la Section 3.2.1.)

Ce processus a favorisé les NCC en leur assurant des profits supérieurs aux profits normaux qu'ils auraient pu réaliser dans le cadre d'une pleine concurrence par les prix. En conséquence, les utilisateurs n'ont pas recueilli tous les effets bénéfiques de la concurrence. Une concurrence par les prix plus intense aurait fait baisser les prix plus rapidement sur les marchés longue distance (ainsi que sur les autres marchés). Un des graves points faibles du régime réglementaire japonais entre 1985 et 1998 est le fait qu'il n'a pas permis aux consommateurs de bénéficier pleinement du potentiel de concurrence par les prix.

A compter du 1^{er} novembre 1998, un système de notification des tarifs a été mis en place, bien qu'il subsiste un système d'approbation pour les services de télécommunications locales de base. Aux termes de la TBL, le Ministre décide si un service donné est soumis à un plafonnement des variations de prix ou au système de notification. Dans la pratique, seul le service local de base de NTT sera soumis à un plafonnement des variations de prix. On s'attend à ce que cette réglementation de plafonnement soit mise en œuvre après la réorganisation de NTT. En attendant, les tarifs des services locaux de base de NTT restent soumis à l'approbation du MPT. Tous les autres prix, y compris les prix des services longue distance de NTT, n'auront plus besoin de l'approbation du Ministre. Les exploitants de Type 2 général ne sont assujettis à aucune réglementation des prix mais les exploitants de Type 2 spécial sont tenus de soumettre au Ministre les prix de leurs services avant de commencer à les offrir.

Ces changements représentent un progrès important dans la voie conduisant à une pleine concurrence où les exploitants de Type 1 pourront librement rivaliser par les prix sur le marché de détail sans être soumis à la surveillance du MPT. On s'attend à ce que l'abolition du système d'approbation accroissent les effets bénéfiques pour les abonnés, aussi bien professionnels que résidentiels, grâce à une concurrence par les prix plus intense entre les exploitants de Type 1. Plus important encore, le changement de forme de la réglementation tarifaire est peut-être un tournant dans l'évolution du Japon vers une pleine concurrence. En outre, l'introduction d'un système de notification et d'un plafonnement des variations de prix est un pas important en vue d'assurer sur le marché une tarification axée sur les coûts.

En conséquence des changements récents, et même avant l'adoption du système de notification, des compagnies comme TNet ont abaissé leurs prix de la téléphonie vocale locale à 9 yens les trois minutes (première fois depuis plus de dix ans que le prix d'un appel local passe au-dessous du niveau de 10 yens) et ont attiré plus de 1.4 million d'abonnés en seulement six mois depuis le début des activités en janvier 1998. Il reste à voir dans quelle mesure la suppression du système d'approbation des prix engendrera une concurrence par les prix significative, mais beaucoup d'analystes du marché s'attendent à d'importants changements.

Si la décision d'abolir le système d'approbation des tarifs est très louable, la structure réglementaire actuelle continue de poser certains problèmes. En premier lieu, le Ministre conserve le pouvoir de décider si un service donné sera soumis au système de notification ou au plafonnement des variations de prix et il peut changer à sa guise les décisions antérieures. Deuxièmement, dans le nouveau système, le MPT conserve le pouvoir d'ordonner aux exploitants de réviser leurs tarifs dans certains cas, tels que les cas de discrimination abusive ou de tarification anticoncurrentielle. Cela même soulève la question du chevauchement des attributions réglementaires entre le MPT et la FTC, parce que la discrimination abusive et les prix anticoncurrentiels sont des infractions à l'AMA. En outre, dans ce nouveau cadre, les utilisateurs et les exploitants peuvent déposer des plaintes ou des requêtes auprès du MPT en ce qui concerne les prix des services de télécommunications, les autres modalités du service et leurs façons d'opérer. Ainsi, le pouvoir du MPT d'imposer une révision des tarifs peut limiter la flexibilité tarifaire des exploitants et leur imposer un lourd processus de justification des changements de prix.

En outre, sur la base de l'AMA, la répression des comportements anticoncurrentiels devrait être menée de manière plus cohérente entre les différentes industries. S'il s'avère éventuellement nécessaire d'accroître la capacité de lutter contre les comportements anticoncurrentiels comme les ententes illicites sur les prix ou la pratique de prix d'éviction sur le marché des télécommunications, la solution devrait consister à accroître les moyens de la FTC au lieu d'attribuer de nouveaux pouvoirs au MPT.

Pour les services mobiles, un système de notification des tarifs a été introduit en décembre 1996. Les consommateurs de services mobiles bénéficient d'une pleine concurrence. Par exemple, à la suite de l'introduction du système de notification des tarifs, NTT DoCoMo a supprimé les frais de mise en service (d'un montant de 6 000 yens) et a réduit l'abonnement mensuel qui est passé de 6 800 yens à 4 600 yens

ainsi que le prix d'un appel de trois minutes, qui est passé de 180 yens à 100 yens pour le service cellulaire numérique. Grâce à la concurrence sur les prix, le nombre de clients des services mobiles au Japon est passé de 20.9 millions en 1996 à 38.3 millions à la fin de 1997.

Au Japon, à la différence de beaucoup d'autres pays de l'OCDE, l'exploitant en place n'est pas tenu d'appliquer des tarifs uniformes. Étant donné que l'obligation de service universel, au Japon, couvre seulement les services de téléphonie vocale et n'exige pas l'application d'un tarif uniforme, NTT peut différencier les prix du service local d'une région à l'autre s'il obtient l'autorisation du Ministre. En fait, le prix de l'abonnement mensuel de NTT varie en fonction du nombre total de lignes d'accès dans la zone téléphonique considérée (tableau 9). En permettant un plus grand rééquilibrage géographique, on évitera l'effet « d'écémage » et on facilitera le rapprochement des prix vers les coûts.

Tableau 9 Prix de l'abonnement mensuel de NTT

| | 400 000 lignes d'accès ou plus | 50 000-399 000 lignes d'accès | Moins de 50 000 lignes d'accès |
|---------------|--------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|
| Professionnel | 2 600 | 2 450 | 2 300 |
| Résidentiel | 1 750 | 1 600 | 1 450 |

Source : InfoCom Research Inc., « Information & Communications in Japan 1997 ».

2.2.4. Qualité de service

Bien qu'il n'existe pas de réglementation visant à garantir la qualité de service dans les télécommunications, le Japon a généralement de bons résultats dans ce domaine. Par exemple, le Japon avait en moyenne 1.7 dérangements par an pour 100 lignes (fin 1995) contre 5.5 aux États-Unis à la même époque³⁸. Depuis 1992, le délai d'attente pour un raccordement nouveau est inférieur ou égal à une journée. En outre, depuis février 1998, NTT offre un service d'identification de l'appelant dans l'ensemble du pays. Dans une certaine mesure, quand la concurrence par les prix ne joue pas pleinement, les compagnies se servent de la qualité de service comme outil de concurrence. Cependant, il serait profitable aux utilisateurs que l'on impose aux exploitants l'obligation de publier régulièrement des données détaillées sur la qualité de service.

Au Japon, il n'y a pas d'institution officiellement chargée de résoudre les différends entre les exploitants de télécommunications et les consommateurs. Le bureau du MPT chargé des « affaires concernant les consommateurs dans les télécommunications » peut recevoir les plaintes des consommateurs relatives aux services de télécommunications, mais il n'a pas le pouvoir de trancher les différends entre les exploitants et les consommateurs. Étant donné que les consommateurs ne sont pas en mesure de comparer la qualité de service des nombreuses compagnies en présence, les exploitants de télécommunications devraient avoir l'obligation de publier le nombre de réclamations qu'ils reçoivent et la suite qui leur est donnée.

2.2.5. Questions relatives aux ressources

Allocation du spectre

Un exploitant de communications mobiles a besoin de deux licences pour mener ses activités : une licence de Type 1 en vertu de la TBL et une autre licence pour l'établissement de stations radio en vertu de la loi sur la radio³⁹. La loi sur la radio stipule que le spectre est attribué dans l'ordre de réception des demandes. Cependant, aucune de ces deux lois ne contient des dispositions régissant le choix parmi de nombreux candidats pour un nombre limité de licences potentielles. Autrement dit, aucune méthode

précise (par exemple, mise aux enchères ou examen de candidatures concurrentes) n'a été mise en place pour attribuer les licences de services mobiles quand le nombre de demandeurs est supérieur au nombre de licences disponibles.

L'absence d'une procédure de choix objective pour l'allocation du spectre a conduit à la pratique de négociations entre les candidats éventuels à l'obtention de fréquences en vue de former des consortiums. Dans la réalité, les demandes ne dépassent pas le nombre de licences que le MPT a décidé d'attribuer. Les grandes compagnies ont évidemment tiré bénéfice de cette procédure non transparente, parce que la TBL exige une « base financière suffisante » parmi les conditions de l'entrée sur le marché. En outre, les titulaires de licence ont obtenu des fréquences sans payer de droits. Ainsi, les compagnies auxquelles on a attribué des licences de communications mobiles se sont vues offrir non seulement de nouvelles perspectives commerciales mais aussi des avantages financiers.

Le *Keidanren* a recommandé l'introduction d'une méthode de mise aux enchères⁴⁰ pour assurer une allocation du spectre plus transparente et plus équitable, mais le groupe d'étude formé par le MPT y a opposé les arguments suivants : l'adoption d'un système de mise aux enchères pourrait causer des difficultés financières aux compagnies de services mobiles, réduire les capacités de R-D, réduire les effets bénéfiques pour les consommateurs et entraîner une domination des grandes compagnies.

L'absence d'une méthode équitable et transparente pour attribuer les licences quand le nombre de demandeurs dépasse le nombre de licences disponibles est un important point faible du régime réglementaire des télécommunications au Japon étant donné qu'il ne donne pas d'indications claires aux entrants potentiels sur la façon de se préparer pour l'obtention d'une licence mobile. D'après le plan d'allocation du spectre du MPT pour l'IMT 2000⁴¹, s'il y a plus de demandeurs que de licences disponibles, le MPT peut faire son choix en comparant les caractéristiques des différentes candidatures ou en mettant les fréquences aux enchères. Le MPT indique aussi qu'en cas d'instauration d'un système d'enchères, il lui faudra peut-être un délai raisonnable pour formuler un cadre réglementaire approprié. Bien que cela montre que le MPT envisage la possibilité d'établir une nouvelle méthode d'allocation du spectre, aucune décision n'a encore été prise sur le choix de la méthode. Étant donné la forte croissance des services mobiles au Japon et la nécessité d'allouer des fréquences nouvelles aux services IMT 2000, il est indispensable d'établir au plus vite un système d'allocation du spectre transparent et équitable.

Questions relatives à la numérotation

Au Japon, la modernisation et le développement accélérés de l'infrastructure de télécommunications, la concurrence et le nombre croissant de nouveaux exploitants possédant leur infrastructure propre confèrent à la politique de la numérotation une importance de plus en plus grande. Conscient de cette importance, le MPT a ajouté à la TBL des dispositions concernant les numéros dans les télécommunications au moment de la révision de 1997, afin d'assurer une utilisation équitable et efficiente des ressources en numérotation.

Comme dans beaucoup d'autres pays, il est maintenant reconnu au Japon que la « portabilité des numéros »⁴² est un élément essentiel pour la concurrence sur le marché des télécommunications. Sur un marché concurrentiel, il faut que les abonnés aient la possibilité de changer de fournisseur de service téléphonique sans changer de numéro, c'est-à-dire sans revêtir une nouvelle identité dans le réseau. Conscient de l'importance de la portabilité des numéros, le Conseil a recommandé dans son rapport sur les « Règles de base pour l'interconnexion » qu'elle soit mise en œuvre dès que possible et a proposé comme objectif l'année budgétaire 2000 pour cette mise en œuvre. Conformément à la proposition du Conseil, le MPT a établi en août 1997 un « groupe d'étude pour la création de méthodes de portabilité des numéros ». Le groupe d'étude a proposé de mettre en œuvre la portabilité des numéros pour le service de téléphonie vocale fixe, le RNIS et les services libre appel.

Malgré la longueur de la période d'étude de la portabilité des numéros, le MPT n'a pas encore annoncé un plan concret de mise en œuvre. On peut se demander si cette mise en œuvre pourra bien être réalisée pour l'exercice 2000. Étant donné que NTT détient pratiquement 100 pour cent du marché dans la boucle locale, la portabilité des numéros est essentielle pour les nouveaux entrants si l'on veut qu'ils attirent des consommateurs en évitant des coûts et des inconvénients. Comme la mise en œuvre de la portabilité des numéros peut prendre un certain temps à cause des changements techniques nécessaires après la formulation finale du plan, le MPT devrait agir rapidement. En outre, eu égard à la forte croissance des services mobiles au Japon, on recommande d'envisager l'inclusion des services mobiles dans le plan de portabilité des numéros ainsi que la mobilité géographique, comme on le fait au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni pour la commodité des utilisateurs.

L'égalité d'accès aux clients est une autre question importante concernant la numérotation. Comme la présélection de l'exploitant n'a pas encore été mise en œuvre, treize ans après l'introduction de la concurrence les NCC opèrent dans des conditions de concurrence inégales qui obligent les clients à composer des préfixes additionnels pour accéder à leurs services. Le « groupe d'étude sur la parité de composition des numéros » a soumis en novembre 1998 un rapport⁴³ sur la mise en œuvre de la présélection de l'exploitant, qui propose d'introduire la présélection d'ici le printemps 2001. Conformément à ce rapport, il est prévu que le MPT rédigera pour avril 1999 des dispositions qui devraient entrer en vigueur le 31 décembre 2000.

L'obstacle peut-être le plus important à une mise en œuvre rapide de la présélection de l'exploitant au Japon est la diversité des opinions parmi les nouveaux exploitants. Alors que les nouveaux entrants sur le marché international comme Worldcom Japan sont très favorables à la présélection de l'exploitant, une grande partie des NCC initiaux ne sont pas enthousiastes. Malgré le code d'identification d'exploitant à quatre chiffres (alors que KDD a un code à seulement 3 chiffres), les NCC internationaux initiaux s'opposent à un système de présélection de l'exploitant parce qu'ils ont déjà lourdement investi pour faire connaître leur code en tant que marque commerciale, et qu'ils ont acquis une part du marché avec le système actuel (tableau 10).

Tableau 10 Codes d'identification d'exploitant pour les services internationaux

| | KDD | JT | IDC |
|-----------------------|-----|------|------|
| Code d'identification | 001 | 0041 | 0061 |

Source : MPT.

Concernant le marché longue distance national, les NCC initiaux utilisent dans leurs équipements terminaux des puces électroniques qui déterminent l'acheminement le moins coûteux (LCR). Aujourd'hui, presque tous les terminaux téléphoniques vendus au Japon ont des LCR, sauf ceux vendus dans les boutiques de NTT. Les NCC initiaux versent des commissions aux détaillants qui vendent des téléphones contenant leur puce LCR, qui évite aux abonnés de composer le code d'identification d'exploitant (tableau 11) quand ils utilisent les services longue distance nationaux. En plus des commissions aux détaillants, les NCC subventionnent les fabricants de terminaux téléphoniques qui contiennent leurs puces LCR. Étant donné que les NCC ont fortement investi dans les équipements terminaux contenant des puces LCR, ils sont opposés à la présélection de l'exploitant. Les NCC réclament que les puces LCR soient autorisées même si l'on introduit la présélection de l'exploitant, afin de protéger les consommateurs qui possèdent déjà des équipements terminaux contenant ces puces. De leur côté, les nouveaux entrants affirment que la suppression des puces LCR est essentielle pour assurer un accès aux clients équitable. Le rapport intermédiaire du « groupe d'étude sur la parité de composition des numéros » soutient la position des NCC initiaux.

Tableau 11 Codes d'identification d'exploitant pour les services longue distance nationaux

| | NTT | DDI | JT | KDD |
|-----------------------|-------|------|------|------|
| Code d'identification | aucun | 0077 | 0088 | 0070 |

Source : MPT.

Étant donné les divers intérêts en présence, le MPT n'a pas pris de décision quant au nombre d'exploitants entre lesquels les consommateurs pourront choisir dans la présélection bien qu'il ait proposé une date de mise en œuvre. Les exploitants en place (NTT et KDD) bénéficient d'un avantage à cause du retard de la mise en œuvre de la présélection de l'exploitant ; le MPT devrait donc établir rapidement un plan concret pour l'introduire. En outre, il conviendrait de décider du mécanisme de présélection de l'exploitant afin d'assurer une concurrence équitable entre les nouveaux entrants et les acteurs existants (les exploitants en place et les NCC initiaux).

2.2.6. L'obligation de service universel

Au Japon, la loi sur NTT impose à cette compagnie une obligation de service universel. D'après l'Article 2 de cette loi, NTT doit assurer de manière appropriée, équitable et stable la fourniture de services téléphoniques dans l'ensemble du pays, et cela *impartialement*. Il en résulte que seul le service de téléphonie vocale fixe de NTT est soumis à l'obligation de service universel. Bien que le terme « impartialement » semble suggérer une uniformité nationale des tarifs, l'abonnement mensuel de NTT diffère d'une région à l'autre en fonction du nombre total de lignes d'accès dans la zone téléphonique (voir tableau 9 dans la Section 2.2.3).

Au Japon, par comparaison avec d'autres pays de l'OCDE,⁴⁴ le service universel est limité, étant donné qu'il ne porte que sur la téléphonie vocale. Une obligation de service universel couvrant un large champ et financée par des prélèvements sur l'industrie des télécommunications peut nuire à l'efficacité et aller à l'encontre des autres objectifs de l'action des pouvoirs publics ; en conséquence, une obligation de service universel limitée contribue à réduire les fardeaux économiques inutiles pesant sur les exploitants de télécommunications. Néanmoins, le rapport⁴⁵ du groupe d'étude pour « la recherche sur les services et tarifs universels dans l'ère du multimédia » recommande une extension du champ du service universel afin d'éviter que ne se créent des catégories de « nantis » et d'« exclus » de la société de l'information. Si l'on juge indispensable d'étendre le champ du service universel pour répondre à cet objectif, il conviendrait alors de le financer sur les recettes générales de l'État et non par des obligations spécifiées dans les licences ou autres formes d'intervention dans le secteur des télécommunications.

Actuellement, il n'existe pas de mécanisme de financement pour la fourniture du service universel, de telle sorte que NTT est seule à en supporter tout le poids. NTT finançait jusqu'à présent le service universel par des subventions transversales, des zones à bas coûts vers les zones à hauts coûts, ou des communications longue distance vers les communications locales. Avec le développement de la concurrence, il est de plus en plus difficile à NTT de pratiquer des subventions transversales pour assurer le service universel. Ainsi, la question du financement du service universel revêt une importance croissante au Japon. Sur le point de savoir s'il faut établir un mécanisme de financement du service universel, différents exploitants ont des positions opposées. NTT affirme qu'il est nécessaire d'établir un mécanisme permettant de partager le coût du service universel après sa réorganisation, étant donné que NTT East et NTT West ne seront plus subventionnées par les services longue distance. D'un autre côté, des compagnies comme KDD affirment que l'établissement d'un fonds de service universel entravera le développement de la concurrence sur les marchés locaux et réduira l'incitation de NTT à accroître son efficacité.

Tout mécanisme de financement du service universel⁴⁶ devrait être transparent et neutre à l'égard de la concurrence et de la technologie. Il conviendrait aussi de le tenir séparé des paiements d'interconnexion. Aux dires de certains exploitants, du fait que les redevances d'interconnexion de NTT sont élevées et non axées sur les coûts, le régime actuel d'interconnexion les oblige à subventionner une partie du coût du service universel. Quand la méthodologie des coûts incrémentiels à long terme sera introduite en 2001, les redevances d'interconnexion devraient s'axer davantage sur les coûts. Un mécanisme de financement du service universel sera alors nécessaire pour délivrer les compagnies régionales NTT de tout fardeau économique inéquitable.

2.2.7. Aspects internationaux

Les engagements du Japon dans le contexte de l'Accord de l'OMC de février 1997 sur les services de télécommunications de base comprenaient l'application du traitement national aux compagnies étrangères (sauf en ce qui concerne la limitation des participations étrangères dans NTT et dans KDD à 20 pour cent) (tableau 12). Sur la base de cet engagement du Japon auprès de l'OMC, la compagnie américaine MCI WorldCom Japan a été la première entité appartenant en totalité à des intérêts étrangers à obtenir une autorisation de Type 1, en mars 1998. BT Communications Services a aussi obtenu une licence de Type 1 en juillet 1998. En février 1999, les compagnies appartenant en totalité à des intérêts étrangers sont au nombre de six pour les exploitants de Type 1 et de 31 pour les exploitants de Type 2 spécial.

Tableau 12 **Engagements du Japon dans le cadre de l'Accord de l'OMC sur les services de télécommunications de base**

| Éventail des services ouverts | Calendrier de la libéralisation | Engagement à l'égard d'un ensemble commun de principes réglementaires | Limitations des participations étrangères | Exemptions du régime de la nation la plus favorisée |
|-------------------------------|---|---|---|---|
| Complet | A l'entrée en vigueur de l'accord de l'OMC (5 février 1998) | Complet | Aucune sauf pour NTT et KDD (moins de 20 %) | Non |

Note : La limitation des participations étrangères dans KDD a été supprimée à la suite de l'abolition de la loi sur KDD.

Source : WTO.

Dans la liste d'engagements du Japon auprès de l'OMC, deux points diffèrent par rapport aux autres pays. Premièrement, à la différence des autres pays signataires qui imposent des obligations d'interconnexion aux grands exploitants en fonction de leur puissance de marché, le Japon n'impose des obligations d'interconnexion qu'à un grand exploitant détenant la maîtrise d'installations essentielles. Cela implique que le Japon n'est pas obligé d'imposer l'obligation d'interconnexion spéciale, qui s'applique à une « installation de télécommunications désignée » comme la boucle locale de NTT, à NTT DoCoMo ou à KDD, bien que ces compagnies soient puissantes sur leur segment de marché. Deuxièmement, l'indépendance⁴⁷ du MPT peut être menacée par le fait que l'État japonais détient une part majoritaire de NTT. Malgré l'argument du MPT suivant lequel les actions de NTT appartiennent au ministère des Finances et non au MPT, il y a un risque de conflit d'intérêts pour le gouvernement, à la fois actionnaire de NTT et autorité réglementaire du secteur des télécommunications (le MPT et le ministère des Finances sont tous les deux sous l'autorité du Premier Ministre).

Des partenaires commerciaux du Japon comme les États-Unis et la Commission européenne se plaignent du manque de transparence de l'environnement réglementaire japonais, qui empêche les compagnies étrangères d'opérer dans le cadre d'une concurrence équitable. On a examiné dans le Chapitre 4 un certain nombre de préoccupations qu'expriment les partenaires commerciaux du Japon au

sujet du cadre réglementaire japonais dans le secteur des télécommunications. Le MPT a fait d'importants changements pour répondre, en particulier, aux préoccupations des entreprises étrangères. Par exemple, outre la suppression de la limitation des participations étrangères dans les exploitants de Type 1 et dans KDD, la « règle des 100 destinations » a été abolie et la revente simple internationale est aussi libéralisée depuis la fin de 1997.

Encadré 5. **Mesures de libéralisation dans le service de télécommunications internationales**

| | |
|-----------|---|
| Fév. 1996 | L'interconnexion par transit commuté dans un pays tiers est autorisée. |
| Déc. 1997 | La revente simple internationale est autorisée. |
| Fév. 1998 | Suppression de la limitation des participations étrangères dans les exploitants de Type 1 (sauf NTT). |
| Juin 1998 | Suppression de la « règle des 100 destinations ». |

Comme on l'a vu dans le Chapitre 4, les principales questions soulevées par les États-Unis et l'Union européenne concernent le régime de délivrance des licences, le système des redevances d'interconnexion, les droits de passage, le champ du service universel, la portabilité des numéros, etc. En fait, ces questions couvrent pratiquement toutes les grandes mesures de sauvegarde dans le secteur des télécommunications. Bien que le Japon n'ait pas l'obligation juridique de répondre aux demandes de ses partenaires commerciaux étrangers, il a consenti à certains changements comme l'introduction du système des coûts incrémentiels à long terme afin d'apaiser les tensions avec ces partenaires. On doit toutefois reconnaître que des plaintes de type similaire, sur les mêmes sujets, sont portées contre un certain nombre de pays membres de l'Union européenne et les États-Unis.

2.2.8. *Rationalisation de la réglementation et application des principes de la concurrence*

La TBL ne contient pas de dispositions précises laissant aux autorités la faculté de s'abstenir d'appliquer strictement la réglementation, sauf en ce qui concerne la réglementation des prix. Aux termes de la TBL, le Ministre peut décider de soumettre ou non un service donné à un plafonnement des variations de prix ou au système de notification des tarifs. En principe, à mesure que les marchés deviendront plus concurrentiels, il faudra réduire la réglementation propre au secteur. Il est très difficile de déterminer à quel moment il existe une concurrence suffisamment robuste, mais la décision de réduire la réglementation spécifique de ce secteur devrait dépendre de l'état de la concurrence sur le marché plutôt que de critères généraux relatifs à l'intérêt public. A cet égard, le MPT devrait prendre en compte le degré de concurrence pour déterminer les services qui seront soumis au système de notification des tarifs.

Au Japon, l'AMA s'applique au secteur des télécommunications. Il n'y a pas d'exemptions. En conséquence, la FTC a autorité sur toute activité d'entreprise qui est en infraction avec l'AMA. Étant donné que la TBL et l'AMA s'appliquent toutes les deux au secteur des télécommunications, le MPT et la FTC se partagent, en principe, la compétence réglementaire dans ce secteur. Cependant, l'application de l'AMA est du ressort exclusif de la FTC, tandis que la mise en œuvre de la réglementation économique et technique est réservée au MPT.

Dans certains domaines, comme la réglementation des prix ou les fusions, le MPT et la FTC ont tous les deux pouvoir pour intervenir. Concernant la réglementation des prix, le MPT a le pouvoir de décider si un service est soumis au système de notification ou au système d'approbation. Quand il est décidé qu'un service donné (c'est-à-dire, le service local de NTT) sera soumis à l'approbation du Ministre, le Ministre a le pouvoir d'imposer une réglementation des prix à ce service. D'un autre côté, aux termes de l'AMA, la FTC a le pouvoir de réprimer toutes les formes d'ententes sur les prix et la pratique de prix d'éviction. Cependant, la FTC n'a jamais exercé ce pouvoir à l'égard des tarifs de télécommunications que le MPT a approuvés.

Dans le cas des fusions entre des exploitants de Type 1 ou entre un exploitant de Type 1 et d'autres compagnies, le MPT et la FTC sont tous les deux investis d'une autorité indépendante en vertu de la TBL et de l'AMA. L'Article 16 de la TBL stipule qu'aucun transfert ou prise de contrôle de la totalité d'une entreprise de télécommunications de Type 1 ne peut avoir lieu sans l'autorisation du MPT. Alors que le critère de décision de la FTC dans une affaire de fusion est de savoir si elle entraîne une réduction importante de la concurrence, la décision du MPT repose sur les mêmes critères que ceux qui s'appliquent aux demandeurs d'une licence de Type 1. Étant donné qu'il n'existe pas de procédure de consultation officielle entre le MPT et la FTC ni aucune disposition régissant le chevauchement de compétence en ce qui concerne les fusions, chacune de ces deux autorités a le pouvoir de s'opposer à une fusion. Pour la fusion entre KDD et Teleway Japan, le MPT et la FTC ne se sont pas consultés ni n'ont échangé d'informations. En principe, une mise en commun des informations serait utile à ces deux organismes en leur donnant une vue plus complète des affaires de fusion. A cet égard, on recommande l'établissement d'un mécanisme de mise en commun des informations entre ces deux organismes pour leur permettre de traiter plus aisément les affaires de fusion.

Jusqu'à présent, à l'exception de quelques rares décisions⁴⁸ de la FTC concernant des comportements anticoncurrentiels de la part d'exploitants de communications mobiles, tels que des ententes sur les prix des téléphones mobiles, l'intervention de la FTC dans le secteur des télécommunications est extrêmement réduite. Cependant, avec le développement de la concurrence, le droit de la concurrence devrait jouer un plus grand rôle sur le marché des télécommunications et on devrait supprimer les mesures sectorielles inutiles en révisant à intervalles réguliers la réglementation spécifique du secteur des télécommunications.⁴⁹ Ces réexamens visant à alléger le poids de la réglementation seront plus efficaces si l'on donne aux parties intéressées telles que les exploitants de télécommunications le droit de demander l'assouplissement de réglementations particulières.

2.3. *Le point de vue dynamique : la convergence sur les marchés des communications*

L'avancée rapide de la convergence entre les technologies et services de la diffusion audiovisuelle, du contenu et des communications nécessite que l'on envisage une « nouvelle génération » de réglementation. Pour les autorités réglementaires, la tendance à la convergence des technologies et des services exige qu'au-delà des cadres régissant actuellement les télécommunications, elles envisagent comment faciliter le processus de convergence, maximiser les effets bénéfiques de la concurrence entre des secteurs historiquement différents et faire en sorte que leur économie tire bénéfice de la convergence grâce au développement de nouveaux services tels que le commerce électronique. Pour relever ces défis, le Japon a un avantage sur le plan des institutions, étant donné que le MPT a compétence à la fois sur les télécommunications et sur la diffusion audiovisuelle (et indirectement sur le contenu, du fait que les conditions des licences de radiodiffusion permettent d'agir contre les contenus illégaux ou nocifs) (tableau 13).

Le MPT a fait des efforts pour accélérer le processus de convergence en permettant aux câblo-opérateurs de fournir des services de télécommunications et en supprimant les limitations des participations étrangères dans les câblo-opérateurs qui possèdent une licence de télécommunications de Type 1. En outre, le « groupe d'étude pour l'examen de la convergence et du développement des télécommunications et de la diffusion audiovisuelle » a rédigé en mai 1998 un rapport sur les questions que soulève la convergence pour l'action des pouvoirs publics.

Tableau 13 Comparaison des cadres réglementaires des télécommunications et de la diffusion audiovisuelle

| | Télécommunications | Diffusion audiovisuelle |
|-----------------------------|---|--|
| Régime réglementaire | Loi sur les entreprises de télécommunications Loi sur la radio Loi sur NTT | Loi sur la radiodiffusion Loi sur la télévision par câble |
| Entrée sur le marché | Autorisation : Type 1 Enregistrement : Type 2 spécial Notification : Type 2 général | Délivrance de licences individuelles : radiodiffusion Autorisation : télévision par câble |
| Institutions réglementaires | MPT | MPT |

Source : MPT.

Cependant, le Japon, comme la plupart des pays de l'OCDE, maintient une forte réglementation spécifique propre aux différents services sur chacun de ces deux marchés et conserve un cadre réglementaire différent pour les télécommunications et la diffusion audiovisuelle. Avec la convergence des technologies et des services de ces deux types de communications, il deviendra de plus en plus difficile de classer un exploitant donné, ou même un service, dans une catégorie ou une autre. La fragmentation du cadre réglementaire qui existe actuellement dans beaucoup de pays de l'OCDE, qui établit une forte distinction entre les télécommunications et la diffusion audiovisuelle, pourrait faire obstacle au développement futur du secteur des communications. Comme pour beaucoup de pays de l'OCDE, le défi à relever, pour le Japon, est de modifier sa réglementation pour pouvoir pleinement recueillir les effets bénéfiques de la convergence.

3. Performances du secteur des télécommunications

3.1. Analyse de la concurrence

Afin de promouvoir une concurrence loyale sur le marché, il conviendrait de mettre en place toutes les mesures de sauvegarde nécessaires pour que les entrants rivalisent sur un pied d'égalité avec les entreprises puissantes. Bien que la réglementation ait beaucoup évolué ces dernières années, il manque encore des mesures de sauvegarde essentielles comme une méthode de comptabilité prospective de l'interconnexion, la portabilité des numéros, la présélection de l'exploitant, une méthode d'allocation du spectre quand le nombre de licences est limité, et un mécanisme de financement du service universel. En conséquence, malgré le nombre relativement important de participants sur le marché, les utilisateurs n'ont pas bénéficié de la concurrence autant qu'on pouvait l'espérer ou que dans d'autres pays de l'OCDE qui ont libéralisé précocement leur marché des télécommunications comme les États-Unis et le Royaume-Uni (voir Section 3.2).

Il faut garder à l'esprit ce problème concernant la réglementation quand on évalue le degré de concurrence dans chaque segment du marché des télécommunications.

Sur le marché de la téléphonie vocale fixe, l'évolution de ces dernières années semble indiquer des progrès notables dans le degré de concurrence pour les services longue distance et internationaux. En particulier, en décembre 1997, 88 compagnies, parmi lesquelles AT&T, fournissaient des services de retournement d'appel (callback) au Japon. En plus de la part de marché appréciable que détiennent actuellement les NCC (nouveaux exploitants de télécommunications) sur ces deux marchés (tableaux 14 et 15), on s'attend à ce que l'entrée réciproque de NTT et de KDD sur le marché l'une de l'autre accroisse la concurrence. En outre, de nouveaux entrants comme MCI WorldCom Japan et BT considèrent ces segments de marché comme leurs marchés stratégiques, de telle sorte que la concurrence sera intense.

Tableau 14 **Part des nouveaux exploitants sur le marché longue distance national**

Pourcentage du total des minutes commutées

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|--------------------------|------|----------|----------|----------|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------|
| Australie | | | | | | | 0 | 0.5 | 2 | 7.6 | 11.7 | | | |
| Canada | | | | | | 0 | 5 | 7 | 14 | 18 | | | | |
| Danemark | | | | | | | | | | | | | 0 | 5 |
| Finlande | | | | | | | | | 0 | 50 | 60 | 59 | 59 | |
| Japon¹ | | 0 | 3 | 6 | 10 | 15.9 | 22.4 | 26.8 | 29.1 | 31.3 | 31.9 | 35.7 | 40.6 | |
| Corée | | | | | | | | | | | | | 9 | 8 |
| Mexique | | | | | | | | | | | | 0 | 18.8 | |
| Nouvelle-Zélande | | | | | | 0 | 12 | 18 | 19 | 21 | 22 | | 25 | |
| Suède | | | | | | | | | | 0 | 5 | 10 | 17 | |
| Royaume-Uni | | 0 | 2 | 4 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10.7 | 14 | 16.5 | 18.6 | 21 | 24 |
| États-Unis | 19.8 | 20.2 | 23.2 | 28 | 31.5 | 35.1 | 37.4 | 37.8 | 39.5 | 39.8 | 41.5 | 44.5 | 47.8 | 48.6 |

1. Les données pour le Japon représentent la part totale du trafic entre préfectures détenue par les NCC, mesurée par le nombre d'appels.

Source : OCDE, *Perspectives des communications 1999*.

Tableau 15 **Part des nouveaux entrants sur le marché international**

Pourcentage des minutes de trafic international

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---------------------|------|----------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Australie | | | | | | 0 | 4.4 | 13 | 21 | 27.8 | 38 | 45 |
| Canada ¹ | | | | | | | 0 | 7 | 20 | 37 | 43 | 44 |
| Danemark | | | | | | | | | | 0 | 7.5 | 25 |
| Finlande | | | | | | | | 0 | 9 | 27 | 34 | 39 |
| Irlande | | | | | | | | | | | 0 | 9 |
| Corée | | | | | | 0 | 20.1 | 25.5 | 31.3 | 27.4 | 26.5 | 32 |
| Japon | | 0 | 3.1 | 6.7 | 18.3 | 26.7 | 30.4 | 33.1 | 33.7 | 33.8 | 35.1 | 40.6 |
| Mexique | | | | | | | | | | | 0 | 31.6 |
| Pays-Bas | | | | | | | | | | | 0 | 5 |
| Nouvelle-Zélande | | | | | 0 | 11 | 15 | 17.4 | 21 | 21 | 21.8 | 36 |
| Suède | | | | | | | 0 | 7.4 | 15 | 21 | 25 | 32 |
| Royaume-Uni | 0 | 0.2 | 1.5 | 4.5 | 9 | 14 | 22.3 | 26.3 | 30.5 | 30.3 | 40 | 51 |
| États-Unis | 5.7 | 7 | 10.9 | 16.7 | 21.6 | 25.2 | 29.7 | 37.8 | 41 | 44.2 | 50.1 | 54.7 |

1. Liaison Canada-États-Unis seulement.

Source : OCDE, *Perspectives des communications 1999*, Paris.

D'un autre côté, sur le marché de la téléphonie vocale fixe locale, on peut prévoir que la domination de NTT subsistera pendant quelque temps. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les exploitants en place ont une forte puissance de marché dans les télécommunications locales même après la libéralisation du marché des télécommunications et le Japon n'y fait pas exception. Comme on l'a noté précédemment, NTT détient pratiquement 100 pour cent du marché local. Cependant, on observe certains signes d'accroissement de la concurrence dans ce segment. Par exemple, depuis janvier 1998, TTNét a réussi à entrer sur le marché des services de téléphonie vocale résidentiels en fournissant des services de jonction téléphonique avec une connexion aux centraux locaux de NTT. Deux ou trois compagnies de

télévision par câble offrent aussi des services de téléphonie vocale sur leur réseau de câblodistribution. NTT va aussi rencontrer une concurrence croissante des exploitants de Type 1 opérant sur l'infrastructure des compagnies de services d'utilité publique.

Le secteur des communications mobiles connaît déjà une concurrence intense au Japon. Il existe cinq ou six exploitants mobiles dans chaque marché régional. NTT DoCoMo est en position dominante (part de marché de 57 pour cent en mars 1998) sur le lucratif marché cellulaire, et DDI Pocket est l'acteur le plus important sur le marché PHS. La concurrence dans les communications mobiles entraîne déjà des changements structurels avec, comme on l'a mentionné précédemment, la fusion de compagnies de services PHS avec des compagnies de services mobiles cellulaires. En outre, des compagnies comme DDI Pocket visent les utilisateurs de communications de données pour étendre leurs activités et essayer de renverser le flux des abonnés vers les services cellulaires. L'adoption de la norme IMT 2000 en 2001 devrait intensifier la concurrence sur ce segment de marché.

Beaucoup de grands acteurs comme NTT, KDD et DDI projettent de fournir à leurs clients un « guichet unique » pour tous les services de télécommunications. Par exemple, en octobre 1997, NTT a créé une filiale internationale de Type 1, NTT Worldwide Network Corporation, afin de se préparer à une pleine entrée sur le marché des services internationaux après sa réorganisation. En outre, NTT a lancé son service « Arcstar » qui offre des services internationaux de bout en bout sans discontinuité pour répondre à la demande des multinationales. A long terme, l'offre d'un « guichet unique » donnera aux clients un plus large choix de services de télécommunications.

La présence de grands acteurs mondiaux des télécommunications au Japon contribuera à une concurrence saine et de haute qualité. Bien que l'entrée sur le marché de Type 1 ait été longtemps limitée, beaucoup de grands acteurs mondiaux sont déjà sur le marché japonais comme investisseurs dans des exploitants de Type 1 ou propriétaires d'exploitants de Type 2. Outre MCI WorldCom Japan et BT qui fournissent des services en tant qu'exploitants de Type 1, AT&T, C&W, Deutsche Telekom, Telstra et beaucoup d'autres exploitants internationaux ont une présence sur le marché des télécommunications japonais. La suppression de la limitation des participations étrangères dans les titulaires de licence de Type 1 augmentera le nombre d'exploitants étrangers sur le marché de Type 1.

En résumé, le Japon a un environnement concurrentiel très sain par le nombre et la qualité des participants. Le degré de concurrence augmentera avec la suppression des limitations qui restreignent le type d'activité ou les participations étrangères. Néanmoins, l'absence de certaines mesures de sauvegarde essentielles empêche les consommateurs japonais et les compagnies de télécommunications de recueillir pleinement les effets bénéfiques de la concurrence.

3.2. Comparaisons internationales des performances

3.2.1. Les prix

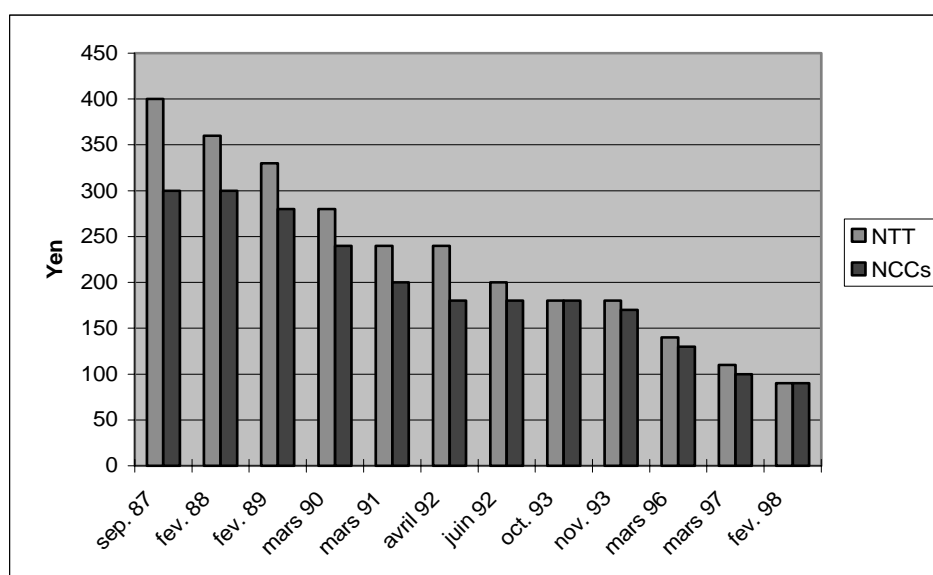
Parmi les nombreux indicateurs de performance, le prix est sans doute le plus important pour évaluer le succès de la libéralisation du point de vue des utilisateurs. D'après le « 1998 White Paper Communications in Japan » du MPT, alors que les prix ont augmenté en moyenne de 4.7 pour cent dans l'ensemble des secteurs d'activité japonais de 1990 à 1996, le secteur des télécommunications a offert aux consommateurs des prix en baisse de 16.1 pour cent en moyenne. On estime que, par répercussion, cela a contribué à 0.39 pour cent de baisse des prix pour l'ensemble des secteurs d'activité, ce qui est supérieur aux 0.32 pour cent dus à la baisse des tarifs du gaz et de l'électricité et très supérieur à la contribution de 0.09 pour cent du secteur des transports.

Étant donné que le tarif de la consommation téléphonique (10 yens les trois minutes) de NTT pour le service de téléphonie vocale locale n'a pas changé depuis des décennies, la plus grande partie des baisses a eu lieu dans le service de téléphonie vocale fixe longue distance national et international. La baisse du prix d'un appel longue distance entre Tokyo et Osaka est souvent mentionnée comme un exemple de la forte réduction des tarifs au Japon ; ce prix est passé de 400 yens en avril 1985 à 90 yens en février 1998, soit une baisse de 77.5 pour cent.

Néanmoins, les effets bénéfiques de la concurrence ne se sont pas fait pleinement sentir du fait de la lourdeur de la réglementation des prix qui vient juste d'être supprimée en novembre 1998. La meilleure manière de comparer entre les pays les effets bénéfiques de la concurrence est peut-être de considérer l'évolution des prix des appels longue distance étant donné qu'il n'y a guère de concurrence sur le marché local dans la plupart des pays et que les prix des appels internationaux peuvent dépendre fortement de la structure des appels (c'est-à-dire, de la localisation géographique du pays). Le graphique 4 montre l'évolution du prix d'un appel longue distance au Japon au cours du temps et le graphique 5 compare les tarifs longue distance du Japon à ceux d'un certain nombre de pays de l'OCDE. Comme l'indique le graphique 4, tous les NCC sur le marché longue distance ont la même structure tarifaire (il en est de même sur le marché international) et, sous le régime de l'approbation des tarifs, le prix de NTT et les prix des NCC se sont ajustés presque simultanément.

En dépit d'une réduction de prix massive pour les appels longue distance au Japon, le graphique 5 montre que même la France, qui a seulement introduit la concurrence en 1998, a eu des résultats plus performants que le Japon à cette même période.

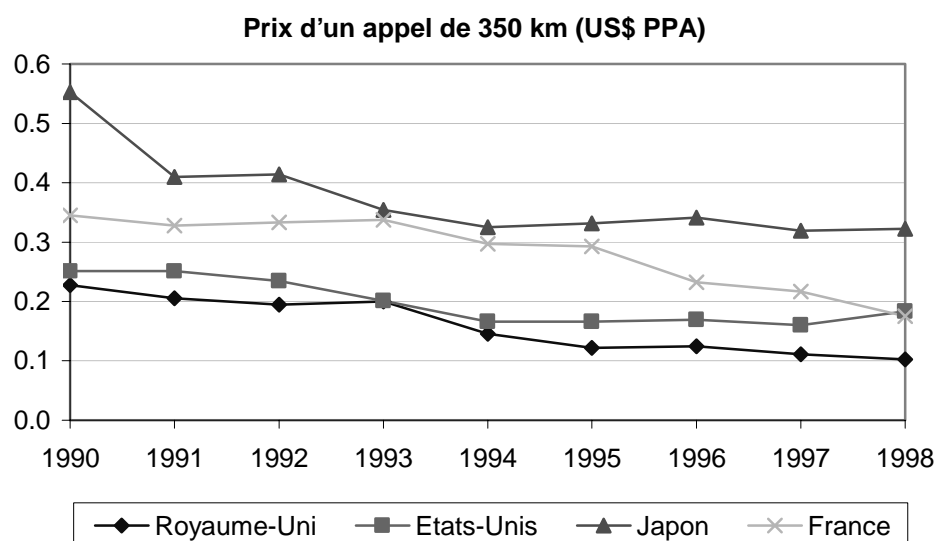
Graphique 4. Baisse des prix des appels longue distance



Note : Appel de trois minutes en jour de semaine, tarif de jour, pour la distance maximum (plus de 160 km pour NTT et plus de 170 km pour les NCC depuis mars 1991. Auparavant, plus de 320 km pour NTT et plus de 340 km pour les NCC)

Source : 1998 NTT Annual Report, Information & Communications in Japan 1997 (InfoCom Research Inc.).

Graphique 5. Comparaison des prix des appels longue distance



Note : Prix à la minute pour un appel de 4.5 minutes.

Source : OCDE et EURODATA.

Concernant les services mobiles, les données comparatives actuelles de l'OCDE portent sur les services analogiques et ne permettent pas de décrire l'évolution des tarifs des services mobiles cellulaires au Japon. Il existe des services mobiles numériques au Japon depuis 1994, à des prix très inférieurs à ceux des services analogiques (tableau 16).

Tableau 16 Comparaison des prix des services mobiles au Japon

| | Analogique | Numérique |
|-----------------------------|------------|------------|
| Abonnement mensuel | 6 600 yens | 4 600 yens |
| Prix d'un appel (3 minutes) | 150 yens | 110 yens |

Note : Prix du service de téléphone cellulaire de NTT DoCoMo (jour de semaine, tarif de jour, appel intra-préfecture) au 1er janvier 1999.

Source : MPT.

En fait, une série de baisses de prix ont eu lieu dans les services mobiles depuis l'introduction du système de notification des tarifs en décembre 1996. De décembre 1996 à décembre 1998, outre la suppression des frais d'inscription, NTT DoCoMo a réduit l'abonnement mensuel d'environ 32 pour cent (de 6 800 yens à 4 600 yens) et a baissé le prix d'un appel de trois minutes de plus de 38 pour cent (de 180 yens à 110 yens) pour son service cellulaire numérique. Les autres exploitants de services mobiles ont aussi fortement réduit leurs prix au cours de cette période.

Le marché mobile montre les effets bénéfiques que l'on peut recueillir d'une pleine concurrence ; un changement de la réglementation des prix pour les services de téléphonie vocale fixe pourrait engendrer des résultats similaires à l'évolution des prix observée dans les services mobiles cellulaires.

3.2.2. Autres indicateurs

Comme on l'a vu dans la Section 2.2.4, la qualité du service de télécommunications au Japon est une des plus hautes de la zone de l'OCDE. Les exploitants ont fortement investi pour améliorer leurs réseaux et adopter de nouvelles technologies. Pour l'exercice 1997, le total des investissements des exploitants de Type 1 a atteint 4 200 milliards de yens, soit plus de 9 pour cent du total des investissements (46 500 milliards de yens) de tous les secteurs d'activité au Japon. En conséquence, le secteur des télécommunications a connu de grands progrès. Par exemple, en 1993, seulement 72 pour cent des lignes principales étaient numériques ; en 1997, 100 pour cent étaient numériques (tableau 17).

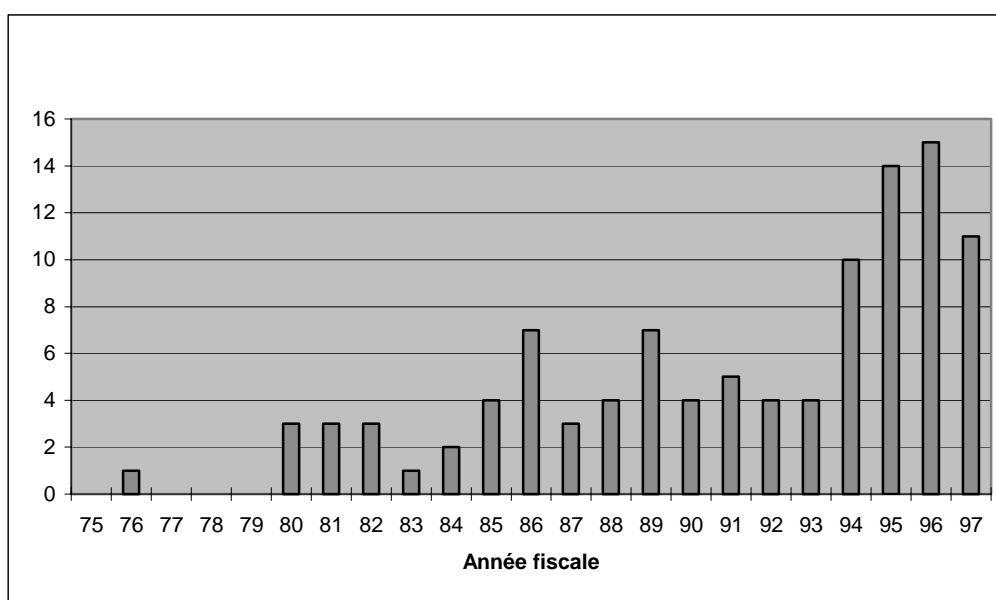
Tableau 17 Numérisation du réseau fixe

| | 1993 | 1995 | 1997 |
|--------------|-------|-------|-------|
| Japon | 72 | 90 | 100 |
| Royaume-Uni | 75 | 88 | 100 |
| États-Unis | 82 | 90 | 94.5 |
| Moyenne OCDE | 69.25 | 81.65 | 89.92 |

Source : OCDE, *Perspectives des communications 1999*, Paris.

Parallèlement à l'évolution technologique, beaucoup de nouveaux services et de tarifs spéciaux à prix réduits ont été introduits depuis le début de la concurrence en 1985. On s'attend à ce que l'instauration du système de notification des tarifs dans tous les services de télécommunications accentue cette tendance. Entre 1975 et 1985, on a constaté l'introduction de seulement 13 nouveaux services ou tarifs spéciaux, alors qu'on en compte 88 depuis 1985.

Graphique 6. Nouveaux services ou tarifs spéciaux à prix réduits établis au cours de l'année budgétaire



Note : Pour l'exercice 1997, données d'avril à août 1996.

Source : MPT.

4. Conclusions et recommandations

4.1. *Appréciation générale des points forts et des points faibles actuels*

Encadré 6. Points forts

- Solidité et haute qualité des nouveaux exploitants de télécommunications.
- Pas de limitations du type d'activité.
- Développement rapide d'une infrastructure substitutive.
- Accélération récente des efforts de libéralisation pour atteindre l'objectif d'une pleine concurrence.

Le Japon mène depuis 13 ans la libéralisation de ses télécommunications, avec le résultat qu'il existe un grand nombre d'exploitants sur chaque segment de marché et, ce qui est plus important, que les nouveaux exploitants ont une part de marché relativement forte, à l'exception du marché local. On s'attend à ce que le degré de concurrence augmente avec la suppression du système d'approbation des tarifs et la suppression de la limitation des participations étrangères dans les exploitants de Type 1. En outre, la présence de nombreuses grandes compagnies mondiales de télécommunications assure une concurrence de haute qualité.

Même si les exploitants rencontrent certaines difficultés à fournir à la fois des services de Type 1 et de Type 2 dans le cadre d'une même compagnie, il n'existe pas de limitations du type d'activité, en dehors de celles imposées à NTT. La révision de la loi sur NTT et l'abolition de la loi sur KDD permettent à tous les exploitants d'entrer sans restriction sur tous les marchés de télécommunications. En outre, les câblo-opérateurs ont le droit de fournir des services téléphoniques sur leurs réseaux. Conjointement avec le développement des technologies qui permettent aux compagnies de fournir un accès local moins coûteux au moyen de boucles locales sans fil, l'utilisation des réseaux de télévision par câble pour les télécommunications va accroître la capacité des réseaux, favorisant la livraison de services Internet et multimédias aux utilisateurs finals.

Le nombre des abonnés aux services mobiles et à la télévision par câble a fortement augmenté. Beaucoup de jeunes choisissent le téléphone mobile non comme un complément mais comme un substitut du téléphone fixe. Les compagnies de télévision par câble attirent des clients avec de nouveaux réseaux qui peuvent servir aux télécommunications. En outre, les exploitants de Type 1 opérant sur l'infrastructure des compagnies de services d'utilité publique commencent à participer à la concurrence sur le marché local. Grâce à la combinaison de ces facteurs, on pense qu'un plus large choix va s'ouvrir aux utilisateurs dans tous les types de services de télécommunications, y compris la téléphonie vocale locale.

Bien que le Japon ait commencé à libéraliser son marché des télécommunications dès 1985, la plupart des mesures de libéralisation importantes ont été adoptées très récemment. En fait, la libéralisation s'est accélérée depuis l'établissement du deuxième plan de réforme en 1996. Conformément à ce plan, un grand nombre de mesures de libéralisation importantes ont été mises en œuvre en faveur d'une pleine concurrence sur le marché des télécommunications. En fait, l'introduction récente du système de notification des tarifs est un signe important d'évolution vers une pleine concurrence.

Encadré 7. Points faibles

- Système de classification des exploitants et procédures d'entrée sur le marché.
- Difficultés d'accès aux droits de passage.
- Propriété du capital et structure de NTT.
- Pas de méthode transparente pour l'allocation du spectre (pour l'attribution des licences quand le nombre de demandeurs est supérieur au nombre de licences disponibles).
- Absence de mesures de sauvegarde essentielles comme la portabilité des numéros et la présélection de l'exploitant.
- Pas de mécanisme de financement du service universel.
- Combinaison des fonctions de réglementation et de promotion de l'industrie.

Bien que la libéralisation du marché des télécommunications ait commencé dès 1985, la réglementation continue de soulever un certain nombre de problèmes. Si on ne leur apporte pas de solutions, ils feront obstacle au développement d'une concurrence équitable entre les exploitants en place et les nouveaux entrants. En conséquence, tant que ces problèmes ne seront pas résolus, les utilisateurs ne pourront pas recueillir tous les avantages espérés.

- a) Le MPT a le pouvoir d'attribuer les licences de Type 1 et de refuser des enregistrements de Type 2 spécial, conformément à des critères d'appréciation basés sur les dispositions de la TBL visant à préserver l'intérêt public. En outre, la distinction réglementaire entre exploitants de Type 1 et de Type 2 impose aux compagnies beaucoup de fardeaux inutiles.
- b) La fragmentation de la réglementation des droits de passage empêche les nouveaux entrants de construire leur propre infrastructure et donne un avantage inéquitable aux exploitants en place et aux exploitants de Type 1 opérant sur l'infrastructure des compagnies de services d'utilité publique.
- c) Les participations étrangères dans NTT restent soumises à une limitation. En outre, le fait que la loi exige que l'État détienne au moins un tiers du capital de NTT pose au gouvernement un problème de conflit d'intérêts, étant donné son double rôle d'État-actionnaire et d'autorité réglementaire.
- d) La structure de société holding de NTT fait obstacle à une concurrence effective au niveau de l'infrastructure entre NTT East et NTT West.
- e) L'absence d'une méthode transparente et équitable pour l'allocation du spectre empêche les compagnies de rivaliser sur un pied d'égalité.
- f) L'absence de mesures de sauvegarde essentielles comme la portabilité des numéros et la présélection de l'exploitant donne un avantage inéquitable aux exploitants en place et aux NCC initiaux.
- g) Du fait de l'absence d'un mécanisme de financement du service universel, il est difficile d'empêcher les subventions transversales entre les services de NTT.
- h) Étant donné que l'indépendance de l'autorité réglementaire ne peut être efficacement assurée que si elle est séparée des parties intéressées, le cumul de la fonction de réglementation et de la fonction de promotion de l'industrie par le MPT nuit à l'indépendance de la fonction de réglementation dans le secteur des télécommunications japonais.

4.2. Avantages et coûts potentiels de la poursuite de la réforme réglementaire

En général, malgré l'évolution récente de la réglementation, le Japon n'a pas encore achevé les réformes de son cadre réglementaire qui faciliteraient le passage du marché monopolistique à un marché concurrentiel dans les télécommunications. Comme on l'a vu dans la Section 4.1, il reste de nombreuses questions réglementaires en suspens qu'il faudrait traiter de manière adéquate et rapide si l'on veut recueillir les effets bénéfiques de la concurrence. Si le Japon a déjà notablement progressé en abandonnant le système d'approbation des tarifs au profit d'une libre concurrence sur les prix, beaucoup de mesures de sauvegarde essentielles n'ont pas encore été mises en place. Si le MPT n'établit pas rapidement ces mesures de sauvegarde, le développement de la concurrence restera lent.

Au contraire, si le MPT apporte les changements nécessaires, l'effet pourrait être important grâce à une structure de marché déjà développée. Il importe de faire en sorte que les participants opèrent sur le marché dans les conditions d'une concurrence effective, non soumise à des restrictions du MPT. Le Japon est invité à prendre en considération les recommandations suivantes.

4.3. Recommandations pour l'action gouvernementale

1. Veiller à ce que les réglementations et les processus réglementaires soient transparents, non discriminatoires et efficacement appliqués

- *Prendre des mesures efficaces concernant toutes les autorités publiques pour résoudre les problèmes que l'accès aux droits de passage pose aux nouveaux entrants, afin de promouvoir la concurrence au niveau de l'infrastructure.*

Le gouvernement japonais devrait établir des mesures efficaces pour résoudre les difficultés des exploitants concernant l'accès aux droits de passage, dues à la fragmentation des responsabilités dans ce domaine. En particulier, il serait souhaitable d'accroître la transparence de la réglementation des droits de passage en publiant un guide de l'accès à ces droits, comme pour l'accès au marché.

- *Mettre en œuvre dès que possible la méthodologie des coûts incrémentiels à long terme afin d'assurer une tarification de l'interconnexion davantage axée sur les coûts.*

Étant donné que le système de comptabilité ABC (comptabilité par activités) est basé sur les coûts historiques, les nouveaux entrants doivent faire face à des redevances d'interconnexion élevées. Cela les empêche d'offrir à leurs clients des services peu coûteux. Bien que le MPT ait déjà décidé de soumettre à la Diète en 2000 un projet de loi visant à introduire la méthodologie des coûts incrémentiels à long terme, il conviendrait d'accélérer le calendrier de mise en œuvre en vue d'assurer une tarification davantage axée sur les coûts.

- *Le MPT devrait établir aussi rapidement que possible une méthode transparente et équitable pour l'allocation du spectre (pour l'attribution des licences quand le nombre de demandeurs dépasse le nombre de licences disponibles) de manière à ce que tous les demandeurs concourent sur un pied d'égalité pour l'obtention des licences mobiles.*

L'absence d'une méthode transparente pour l'allocation du spectre quand le nombre de demandeurs dépasse le nombre de licences disponibles est un grave point faible du régime réglementaire des télécommunications au Japon. Le MPT envisage d'introduire une nouvelle méthode d'allocation du spectre, mais le choix de cette méthode et les critères de sélection des nouveaux titulaires de licence n'ont pas encore été décidés. Il conviendrait de mettre en place la nouvelle méthode à temps pour l'allocation du spectre des services IMT 2000, afin de donner des chances équitables à tous les entrants potentiels.

- *Le MPT devrait mettre en œuvre rapidement la portabilité des numéros et la présélection de l'exploitant afin d'assurer une concurrence équitable entre les acteurs existants et les nouveaux entrants.*

L'absence de portabilité des numéros et de présélection de l'exploitant donne un avantage inéquitable à l'exploitant en place et, dans une certaine mesure, aux NCC initiaux. Le MPT devrait établir rapidement ces mesures de sauvegarde essentielles à une concurrence équitable. Les services mobiles devraient être inclus dans le plan de portabilité des numéros et les consommateurs devraient disposer d'un choix suffisant dans la présélection de l'exploitant afin d'assurer une concurrence équitable entre les nouveaux entrants et les acteurs actuels.

2. Réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, et les éliminer sauf celles qui s'avèrent être le meilleur moyen de répondre aux intérêts généraux de la collectivité.

- *Pour promouvoir la concurrence, il conviendrait de simplifier et de rendre plus transparentes les exigences actuelles régissant l'entrée des exploitants de télécommunications sur le marché.*

En vertu de la TBL, le Ministre a le pouvoir d'attribuer les licences de Type 1 et de refuser des licences de Type 2 spécial, conformément à des critères d'appréciation basés sur les dispositions de la TBL visant à préserver l'intérêt public. En outre, il n'est pas permis aux exploitants de mener à la fois des activités de Type 1 et de Type 2. Cette réglementation impose aux exploitants des fardeaux économiques inutiles. Le MPT devrait abolir le régime actuel gouvernant l'entrée sur le marché et établir un régime simple et transparent tel qu'un système de « licences génériques » pour tous les exploitants.

- *La disposition exigeant que l'État possède une participation minimale dans NTT devrait être abolie, de manière à éliminer le conflit d'intérêts dû au double rôle d'autorité réglementaire et d'État-actionnaire.*

La loi sur NTT exige que l'État détienne au moins un tiers des actions de NTT. Avec le développement de la concurrence, le régime appliqué à NTT ne devrait plus reposer sur son statut de société spéciale mais sur le critère de la puissance de marché et traiter NTT comme un acteur dominant qui a la maîtrise d'installations essentielles. A cet égard, il faut supprimer les restrictions gouvernant les participations dans NTT et on recommande également que le gouvernement japonais avance plus rapidement vers la privatisation complète de NTT. En outre, il faudrait aussi supprimer la limitation actuelle des participations étrangères.

- *Il conviendrait d'établir un mécanisme de financement du service universel qui soit transparent et neutre à l'égard de la concurrence et des technologies.*

Les obligations de service universel actuellement imposées à NTT sont implicitement financées par des subventions transversales entre les services de NTT et il est ainsi difficile à cette compagnie d'établir pour ses services des tarifs axés sur les coûts. En outre, l'absence d'un mécanisme explicite de financement du service universel est une des raisons du niveau élevé des tarifs d'interconnexion. Le coût du service universel devrait être transparent et nettement séparé des redevances d'interconnexion. Dans ce contexte, il est essentiel d'établir un mécanisme de financement du service universel qui soit transparent et neutre à l'égard de la concurrence et des technologies, en adéquation avec la division de NTT et avec l'introduction du système des coûts incrémentiels à long terme.

3. Réexaminer et renforcer le cas échéant, le champ d'application et l'efficacité de la politique de la concurrence et les moyens de faire respecter les obligations qui en découlent.

- *Avec le développement de la concurrence, il conviendrait de faire jouer au droit de la concurrence un rôle accru sur le marché des télécommunications et de réviser périodiquement la réglementation spécifique du secteur des télécommunications en vue de l'assouplir.*

Le MPT devrait s'abstenir d'appliquer strictement la réglementation dans les domaines ou activités où apparaît une concurrence suffisante et où les conditions permettront le développement d'une concurrence efficace et durable entre les exploitants. En imposant aux exploitants une trop lourde réglementation sectorielle spécifique, on pourrait empêcher la pleine réalisation des effets bénéfiques de la concurrence. Il conviendrait de réviser périodiquement la réglementation pour déterminer les possibilités d'assouplissement. Il est à recommander que tous les participants au marché aient le droit de demander des révisions pour l'assouplissement de la réglementation.

- *Il conviendrait de réexaminer les possibilités de rendre totalement indépendantes les compagnies NTT régionales, étant donné que leur appartenance à une même entité ne paraît guère propice au développement de la concurrence au niveau de l'infrastructure entre ces compagnies.*

La division de NTT est compatible avec la concurrence sur le marché local dans la mesure où d'autres concurrents entrent sur le marché mais, en raison de la structure de société holding, les compagnies NTT n'ont guère intérêt à se concurrencer et n'ont pas d'incitation à se lancer dans la concurrence au niveau de l'infrastructure. Ainsi, les effets bénéfiques potentiels de la division pourraient ne pas se réaliser pleinement. Le gouvernement japonais devrait réviser la structure actuelle de société holding et rendre les compagnies régionales NTT totalement indépendantes l'une de l'autre, pour que l'on puisse recueillir le plus grand bénéfice de cette division.

- *Les fonctions réglementaires devraient être indépendantes des fonctions de promotion de l'industrie, avec des procédures transparentes et un mécanisme de révision des décisions.*

Aussi bien comme autorité réglementaire que comme responsable de l'élaboration des politiques, le MPT veille à la protection des consommateurs en même temps qu'à la promotion de l'industrie dans le secteur des télécommunications. Étant donné que l'indépendance de l'autorité réglementaire ne peut être efficacement assurée que si elle est séparée des parties intéressées, le gouvernement japonais devrait accroître la séparation entre les fonctions de réglementation et les fonctions de promotion de l'industrie.

NOTES

1. OCDE, *Perspectives des communications 1999*, Paris. Les États-Unis sont le plus grand marché du monde avec un total de recettes de 254.6 milliards de dollars.
2. Les recettes de NTT comprennent celles de NTT DoCoMo.
3. OCDE, *Perspectives des communications 1999*, Paris.
4. Exploitants de télécommunications qui fournissent des services de télécommunications en établissant leurs propres circuits et installations.
5. Le gouvernement a émis en octobre 1986 la première tranche de 200 000 actions au prix de 1 197 392 yens l'action. Il projetait de vendre la moitié du capital en quatre tranches égales annuelles à partir de 1986, mais il n'a vendu qu'une partie de la troisième tranche en 1988 en raison de la forte baisse du prix des actions et a ensuite suspendu la poursuite de ces ventes. Une vente de 1 million d'actions est prévue pour décembre 1998.
6. La déréglementation, la promotion de l'interconnexion des réseaux et la réorganisation de NTT sont les trois principaux objectifs de la "deuxième réforme de l'info-communication".
7. Les dispositions suivantes ont été supprimées :
 - Article 10 (1) : Les services de télécommunications devront être appropriés par rapport à la demande.
 - Article 10 (2) : Les installations de circuits de télécommunications ne devront pas engendrer un trop grand surplus.
8. L'abolition de la loi sur KDD a pour base le "Plan d'urgence de politique économique réformant le Japon pour le 21ème siècle" adopté à une Réunion du gouvernement sur les mesures économiques en novembre 1997. Cet ensemble de mesures comprend aussi d'autres éléments concernant les télécommunications :
 - Réduction du champ de la catégorie des exploitants de Type 2 spécial ;
 - Les exploitants de Type 2 peuvent établir des circuits d'abonné qui ne raccordent qu'un seul utilisateur ;
 - Réduction du nombre de catégories d'exploitants de Type 1 ou de Type 2 à trois (auparavant : sept catégories pour le Type 1 et quatre pour le Type 2);
 - Suppression du système d'approbation des tarifs et instauration du système de notification.
9. Le marché est divisé en dix régions : Hokkaido, Tohoku, Kanto, Tokai, Hokuriku, Kansai, Chugoku, Shikoku, Kyushu et Okinawa.
10. La FTC soulignait qu'en l'absence d'une poursuite de la déréglementation et d'une égalisation des conditions de concurrence, la division de NTT ne suffirait pas à promouvoir efficacement la concurrence dans l'ensemble de l'industrie des télécommunications.

11. Le syndicat de NTT intervint fortement auprès des politiciens contre la proposition de division avancée par le Conseil. En fait, le Parti social-démocrate prit officiellement position contre cette division. Il était très difficile au Parti libéral-démocrate de s'engager fermement en raison de l'approche des élections.
12. Dans tout ce document, le terme de "NCC" désigne les nouveaux exploitants de télécommunications initiaux sur le marché longue distance (DDI, Japan Telecom et Teleway Japan) et sur le marché international (ITJ et IDC).
13. En outre, l'Article 1 de la TBL déclare que cette loi a pour objet "... d'assurer un fonctionnement approprié et raisonnable des activités de télécommunications, de garantir la continuité des services de télécommunications et de protéger les intérêts de leurs utilisateurs, et ainsi de garantir le bon développement des télécommunications pour la convenance du public ainsi que la promotion du bien-être public".
14. En décembre 1980, les Etats-Unis et le Japon ont signé le premier Accord sur les approvisionnements de NTT.
15. Il existe dix marchés régionaux (voir note 9).
16. OCDE, *Perspectives des communications 1999*, Paris
17. Le gouvernement japonais a annoncé l'abolition de la limitation des participations étrangères dans les compagnies de télévision par câble d'ici la fin de 1998, conformément au "Nouveau plan d'action triennal pour la déréglementation" (mars 1998).
18. Répartition par âge des utilisateurs de services cellulaires et PHS.

Pourcentage, en mars 1997

| | -9 | 10-14 | 15-19 | 20-29 | 30-39 | 40-49 | 50-59 | 60 | Pas de réponse |
|------------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|----------------|
| Cellulaire | 0.9 | 0.5 | 4.1 | 30.5 | 21.0 | 21.2 | 11.8 | 4.6 | 5.3 |
| PHS | 0.3 | 1.2 | 18.3 | 28.7 | 16.7 | 13.7 | 8.0 | 7.1 | 5.9 |

Source : MPT.

19. MPT, *1998 White Paper Communications in Japan*.
20. MPT, *1998 White Paper Communications in Japan*.
21. OCDE, *Perspectives des communications 1999*, Paris.
22. MPT, *1998 White Paper Communications in Japan*.
23. L'Article 94 de la TBL énumère 21 cas précis dans lesquels le Ministre doit consulter le Conseil avant de prendre une décision.
24. Le MPT utilise ces critères d'appréciation pour déterminer si un demandeur satisfait aux dispositions de la TBL relatives à l'intérêt public.
25. Critères d'appréciation : 1. Concernant l'assise financière et la capacité technique de mener des activités de télécommunications, a) déterminer si le plan de financement du demandeur pour ces activités de télécommunications est établi de manière rationnelle, b) déterminer si le plan de remboursement du demandeur pour ces activités de télécommunications est établi de manière rationnelle, c) déterminer s'il est prévu que l'ingénieur en chef des télécommunications requis par la réglementation est nommé dès le commencement des activités de télécommunications conformément à l'Article 3 du "Règlement concernant l'ingénieur en chef des télécommunications". 2. Concernant l'existence d'un plan de développement fiable et réalisable, a) déterminer si les estimations de recettes et de dépenses du

demandeur sont calculées de manière adéquate et précise et si ces estimations sont établies de manière rationnelle, b) déterminer si l'acquisition des terrains, bâtiments et autres biens pour l'établissement d'installations de télécommunications peut être menée à bonne fin, c) déterminer si le plan du demandeur pour l'établissement d'installations de télécommunications et pour la délimitation de la zone d'opération est formulé de manière adéquate. 3. Concernant le point de savoir si l'entrée dans des activités de télécommunications est appropriée au bon développement des télécommunications, déterminer si l'ouverture des activités de télécommunications du demandeur fait obstacle à une concurrence loyale, et aussi si cela favorise un bon développement des télécommunications conforme aux objectifs de la loi sans nuire aux intérêts des utilisateurs et pour le profit du public.

26. Bureau du Conseiller pour les affaires internes du Secrétariat du gouvernement, Commission de la loyauté du commerce, Agence de la police nationale, Agence de planification économique, ministère de la Justice, ministère des Affaires étrangères, ministère des Finances, ministère de la Santé et du Bien-être social, ministère du Commerce international et de l'Industrie, ministère des Transports, ministère des Postes et Télécommunications et ministère de la Construction.
27. Il s'agit des entreprises telles que les compagnies d'électricité, les compagnies des eaux, etc., qui ont des conduits ou des droits de passage en raison de la nature des services qu'elles fournissent.
28. La redevance d'utilisation pour un poteau de NTT est fixée à 1 600 yens par an, mais les redevances d'utilisation des canalisations de NTT sont calculées au cas par cas. Les compagnies d'électricité calculent les redevances au cas par cas.
29. Il n'existe pas de délai type pour le traitement des demandes de partage d'installations.
30. La loi sur NTT interdit à cette compagnie de fournir un service de télévision par câble.
31. L'obligation d'interconnexion des exploitants de Type 1 peut faire l'objet d'une exemption quand :
 - L'interconnexion risque de mettre en péril le bon fonctionnement des services de télécommunications ;
 - L'interconnexion risque de nuire de manière importante aux intérêts de l'exploitant de télécommunications de Type 1 ;
 - Les arrêtés applicables du MPT fournissent des raisons légitimes en dehors des deux cas précédents.
32. Plus précisément, le champ des principales installations désignées couvre les installations de transmission de ligne d'abonné désignées et les installations intra-préfecture pour le téléphone, le RNIS et les lignes louées (MPT, notice n° 674, 24 décembre 1997).
33. Ces six points d'interconnexion sont :
 - L'extrémité de la ligne d'abonné ;
 - L'équipement de transmission pour ligne d'accès ;
 - L'équipement de transmission pour commutateur local ;
 - L'équipement de transmission pour commutateur de transit de signalisation ;
 - L'équipement de transmission pour commutateur de transit ;

- L'équipement de transmission pour équipement nodal de ligne louée de transit.
34. Il existe onze fonctions dégroupées :
- transmission de ligne d'abonné ;
 - commutation locale ;
 - commutation ISM (module d'abonné interface I) ;
 - transmission locale ;
 - commutation de transit ;
 - transmission entre centraux ;
 - transmission de signaux ;
 - accès au service d'assistance-annuaire ;
 - accès aux bases de données d'annuaire ;
 - service d'assistance par téléphoniste ;
 - départ d'appel de téléphone public.
35. Les "Règles de comptabilité de l'interconnexion et règles de calcul des coûts de l'interconnexion" incluent les coûts suivants dans les tarifs d'interconnexion :
- coûts de vente (relatifs à l'interconnexion seulement) ;
 - coûts d'exploitation ;
 - coûts de maintenance des installations ;
 - coûts de gestion commune ;
 - coûts de R-D (relatifs à l'infrastructure seulement) ;
 - coûts de désaffectation des biens immobilisés ;
 - coûts d'amortissement ;
 - taxes et autres redevances publiques ;
 - coûts des capitaux empruntés ;
 - coûts des capitaux propres ;
 - impôts sur les bénéficiaires.
36. Redevance d'accès = redevance proportionnelle au nombre d'appels + redevance proportionnelle à la durée (montant des redevances d'interconnexion correspondant au trafic).

37. Redevance de modification de réseau = redevance annuelle (réglée mensuellement).
38. OCDE, *Perspectives des communications* 1999, Paris
39. Aux termes de la loi sur la radio, les licences sont délivrées dans l'ordre de réception des demandes. Quand il reçoit une demande, le Ministre examine si elle satisfait aux conditions suivantes : 1) conformité du plan de construction aux normes techniques ; 2) faisabilité de l'assignation des fréquences ; et 3) conformité d'autres éléments aux normes de base pour l'établissement d'une station radio. Quand la demande satisfait à toutes ces conditions, le Ministre donne au demandeur un pré-permis. Quand un exploitant titulaire d'un pré-permis achève la construction d'une station radio, le Ministre délivre une licence après inspection des équipements radio, des qualifications des opérateurs radio ainsi que du nombre de ces opérateurs, et des horloges et des documents de service.
40. *Keidanren* (1996), "Problems in Promoting Competition in the Information Communication Market".
41. D'après le document intitulé "The Basic Guideline for Introducing the Third Generation Mobile Communications System (IMT 2000)", le Japon introduira le service IMT 2000 en 2001. Trois licences seront délivrées sur la base des candidatures de toutes les parties intéressées. Toutefois, les exploitants possédant des réseaux de télécommunications locaux ne peuvent fournir directement un service IMT 2000.
42. La "portabilité des numéros" est le terme employé pour désigner la possibilité, pour les clients, de conserver leur numéro de téléphone s'ils changent de fournisseur de services.
43. Principaux points du rapport :
- Champ de la présélection de l'exploitant : appels intérieurs et internationaux originaires des réseaux des compagnies NTT régionales, sauf pour les appels à destination de téléphones cellulaires ou PHS.
 - Catégories de services : appels locaux (urbains), appels interurbains à l'intérieur d'une préfecture, appels entre préfectures et appels internationaux.
 - Méthode d'enregistrement : les utilisateurs doivent faire enregistrer auprès de la compagnie NTT régionale l'exploitant qu'ils choisissent. Sinon, on considère qu'ils ont choisi NTT par défaut.
44. Par exemple, les Etats-Unis imposent des réductions de prix pour aider les écoles et les bibliothèques à se raccorder à "l'autoroute de l'information" en plus des obligations concernant les services de téléphonie vocale fixe.
45. Le "Study Group for Research into Universal Services and Rates in the Multimedia Age", présidé par le Professeur honoraire Yukihide Okano de l'Université de Tokyo, a soumis son rapport au MPT le 31 mai 1996. Ce groupe d'étude a été créé en octobre 1994.
46. Le groupe d'étude mentionné ci-dessus a recommandé l'établissement d'un fonds de service universel afin d'assurer l'accès aux services multimédias pour la bien de la société japonaise.
47. D'après la définition donnée par le document de référence du Japon dans l'accord de l'OMC sur les services de télécommunications de base, l'organisme de réglementation est séparé et indépendant de tout fournisseur de services de télécommunications de base. Les décisions des autorités réglementaires et les procédures qu'elles suivent doivent être impartiales à l'égard de tous les participants au marché.
48. En octobre 1997, la FTC a ordonné à Tohoku Cellular de supprimer les contraintes que cette compagnie imposait pour l'indication du prix des téléphones mobiles. En novembre 1997, la FTC a ordonné à des

compagnies de communications mobiles (NTT DoCoMo, Tokyo Digital Phone et TU-Ka Cellular Tokyo) de supprimer leurs contraintes sur le prix des téléphones mobiles.

49. Par exemple, aux Etats-Unis, la loi sur les télécommunications commande à la FCC de réexaminer tous les deux ans sa réglementation.