

Approches d'octroi de licences pour la connectivité centrée sur la communauté



Une fiche d'orientation de l'Internet Society sur les politiques publiques

Novembre 2025

Synthèse

Les solutions de connectivité centrées sur la communauté, reposant sur des réseaux de communication détenus, exploités et gérés localement¹, se sont imposées comme un moyen efficace de garantir une connectivité de qualité aux communautés mal desservies.

Le document original de l'Internet Society de 2018, intitulé « Unleashing Community Networks: Innovative Licensing Approaches », présentait les principes clés et les premières options d'octroi de licences. Depuis lors, le paysage réglementaire mondial, les données probantes et l'orientation des politiques ont évolué : les organismes de réglementation de plusieurs pays ont adopté des systèmes d'octroi de licences dédiés aux réseaux communautaires ; le concept de « connectivité significative » a gagné en importance ; et les politiques en matière de spectre ainsi que les mécanismes de financement ont évolué.

Ce document actualisé présente des options réglementaires mises à jour, des clauses types de licence, des principes directeurs et des recommandations à l'attention des organismes de réglementation et des opérateurs.

En adoptant des régimes de licences peu contraignants, proportionnés et inclusifs, liés à l'accès au spectre et à l'éligibilité au financement, les organismes de réglementation et les gouvernements

¹ Qu'est-ce que la connectivité centrée sur la communauté et pourquoi elle nous importe ? juillet 2025, <https://www.internetsociety.org/fr/blog/2025/07/what-is-community-centered-connectivity-and-why-should-we-care/>



peuvent accélérer le déploiement d'une connectivité significative centrée sur la communauté dans les zones non desservies par les opérateurs commerciaux.

Considérations clés

Lacunes persistantes en matière de connectivité

Au cours des dernières décennies, les gouvernements, le secteur privé et les institutions multilatérales ont étendu la connectivité à une grande partie du monde. Pourtant, les approches traditionnelles ont eu du mal à atteindre les zones les plus difficiles d'accès en termes de connectivité. Selon l'Union internationale des télécommunications (UIT), environ 2,6 milliards de personnes dans le monde n'utilisent pas Internet. Un grand nombre d'entre elles se trouvent dans des communautés rurales, isolées, à faible revenu ou marginalisées.

Les modèles traditionnels de connectivité ne fonctionnent souvent pas dans les régions à faible densité de population ou à faible revenu. Dans ces contextes, les retours sur investissement sont faibles et les coûts de déploiement élevés, ce qui décourage les fournisseurs de services commerciaux.

Même lorsque l'infrastructure est en place, le coût, la pertinence et la confiance peuvent encore empêcher les personnes d'accéder à Internet. Il s'agit de problèmes structurels. Sans solutions innovantes, cet écart persistera.

Comme le montrent les initiatives soutenues par l'Internet Society à travers le monde, par exemple au Panama², au Zimbabwe³, au Pakistan⁴ ou au Kirghizistan⁵, les réseaux communautaires répondent à un créneau où les fournisseurs commerciaux ne peuvent pas ou ne veulent pas intervenir, en raison de contraintes économiques complexes, de localisations éloignées, d'une faible densité de population ou de coûts élevés.

L'octroi de licences et les cadres réglementaires restent un obstacle majeur

La plupart des systèmes d'octroi de licences traditionnels ont été conçus pour de grands opérateurs nationaux de télécommunications, avec des droits exclusifs à long terme, des obligations de conformité importantes et des frais élevés. Les restrictions en matière d'octroi de licences, les contraintes liées à la

² Le pouvoir des bénévoles : connecter les communautés autochtones au Panama, août 2025,

<https://www.internetsociety.org/blog/2025/08/the-power-of-volunteers-connecting-an-indigenous-community-in-panama/>

³ Du cybercafé à la révolution numérique : l'histoire de Joseph Bishi et du réseau communautaire de Murambinda, février 2025,

<https://www.internetsociety.org/blog/2025/02/joseph-bishi-and-murambindas-community-network/>

⁴ Des filles dans les zones rurales du Pakistan luttent contre les inégalités grâce à Internet, novembre 2024,

<https://www.internetsociety.org/issues/community-networks/success-stories/tackling-inequality-using-the-internet/>

⁵ Un village au Kirghizistan utilise Internet pour défendre ses droits, juillet 2024, <https://www.internetsociety.org/fr/issues/community-networks/success-stories/zardaly-kyrgyzstan/>

conformité et les frais élevés de spectre et de licences constituent des barrières à l'entrée pour les petits opérateurs.

Pour les acteurs des réseaux communautaires – souvent de petites coopératives, des associations à but non lucratif ou des fondations locales – ces régimes sont inadaptés : des obligations contraignantes, des frais initiaux importants et des exigences élevées lors des enchères de spectre réduisent leur viabilité.

Bien que de nombreux organismes de réglementation aient mis en œuvre des réformes spécifiquement destinées aux réseaux communautaires, l'octroi de licences reste l'un des outils les plus efficaces pour accélérer le déploiement de ces réseaux dans les zones mal desservies et contribuer à réduire la fracture numérique.

L'octroi de licences est essentiel pour les réseaux communautaires

L'octroi de licences se situe à l'intersection de l'accès réglementaire, des droits sur le spectre, de l'éligibilité au financement et de la sécurité juridique.

Une catégorie de licence claire et proportionnée permet aux acteurs des réseaux communautaires d'opérer légalement, d'accéder au spectre, de se connecter au backhaul, de bénéficier de subventions ou de fonds universels (FSU), de s'interconnecter avec d'autres réseaux et d'assurer une gouvernance locale. Sans cela, les réseaux risquent de ne pas franchir la première étape pour pouvoir fonctionner. Certains peuvent le faire de manière informelle (s'exposant alors à une incertitude juridique ou réglementaire).

L'octroi de licences est plus efficace lorsqu'il est associé à des politiques relatives au spectre et au financement, permettant aux acteurs communautaires d'accéder au spectre et aux fonds. Des systèmes de spectre partagé, des licences locales et des modèles exempts de licence ont vu le jour, mais uniquement lorsque des régimes d'autorisation ou d'octroi de licences les soutiennent.

Sans régimes d'octroi de licences appropriés, les initiatives de réseaux communautaires pourraient être exclues des subventions, aides ou allègements réglementaires provenant du Fonds de Service Universel (FSU). L'octroi de licences offre une voie vers le financement, des modèles économiques durables, la gouvernance communautaire et des indicateurs d'inclusion tels que l'accessibilité financière, le contenu local et l'égalité des genres. Par conséquent, les régimes d'octroi de licences devraient inclure explicitement des conditions liées à l'éligibilité au financement et aux résultats en matière d'inclusion.

Suivi de la connectivité significative

Les discussions politiques actuelles mettent l'accent non seulement sur la couverture, mais aussi sur la connectivité significative, incluant la vitesse, l'accessibilité financière, les compétences, le contenu local et la gouvernance. Les régimes d'octroi de licences devraient inclure ces obligations ou indicateurs axés

sur les résultats, plutôt que de se concentrer uniquement sur les exigences techniques ou commerciales.

Recommandations

Pour les décideurs et organismes de réglementation qui adoptent ou mettent à jour l'octroi de licences pour les réseaux communautaires, nous recommandons :

Recommandation 1 : créer une licence ou autorisation dédiée à la connectivité centrée sur la communauté

Les organismes de réglementation devraient créer une catégorie de licence spécifique destinée aux acteurs de la connectivité centrée sur la communauté, en reconnaissant leur rôle social et développemental unique dans l'extension de l'accès à Internet. Cette licence devrait inclure des exonérations ou des réductions importantes des frais de demande et annuels, ainsi que des exigences en matière de caution ou de garantie, afin de réduire les barrières à l'entrée.

Les obligations de conformité et de reporting devraient être simplifiées et proportionnées à l'échelle et aux capacités des opérateurs communautaires, et le processus de demande devrait être rapide, efficace et transparent afin d'encourager la participation.

De plus, l'éligibilité à cette licence devrait être liée à l'accès aux mécanismes de financement publics – tels que les subventions du Fonds de Service Universel, les aides ciblées ou les mesures de réduction fiscale et douanière – afin de garantir que les initiatives communautaires puissent construire et exploiter durablement des infrastructures locales de connectivité.

Recommandation 2 : associer l'autorisation ou la licence à un accès flexible au spectre

Les organismes de réglementation devraient mettre en place un régime de spectre partagé ou de licences locales permettant aux acteurs communautaires d'accéder de manière abordable et pratique au spectre, sur une base non exclusive, à faible puissance et locale.

Les conditions de la licence devraient préciser clairement les droits relatifs au spectre, y compris les bandes de fréquence concernées, les limites de puissance et les procédures de coordination, afin d'assurer la transparence et la prévisibilité.

Dans la zone autorisée, l'octroi de sous-licences devrait être permis afin de permettre aux réseaux communautaires d'étendre l'accès à d'autres utilisateurs et fournisseurs de services locaux, maximisant ainsi l'utilisation efficace et inclusive des ressources spectrales disponibles.

Recommandation 3 : intégrer des conditions d'inclusion, d'accessibilité financière et de durabilité

Les régimes d'octroi de licences devraient inclure des dispositions explicites favorisant l'inclusion, l'accessibilité financière et la durabilité à long terme.

Les licences devraient permettre, ou le cas échéant exiger, des obligations d'accès ouvert ou de vente en gros, ainsi que des modèles économiques coopératifs favorisant le partage des infrastructures et une participation équitable.

Des indicateurs basés sur les résultats — tels que des seuils d'accessibilité financière, des objectifs d'inclusion des genres, la disponibilité du service et des indicateurs de gouvernance communautaire — devraient faire partie des critères de renouvellement ou de révision des licences afin de garantir une amélioration continue des performances.

Les titulaires de licences communautaires devraient être exemptés de toute contribution aux Fonds de Service Universel ou se voir accorder l'accès à des lignes de financement spécifiques du FSU, correspondant à leurs objectifs sociaux.

Les organismes de réglementation devraient également tenir une base de données publique détaillant les conditions de licence, les frais, les réductions et les résultats réglementaires associés, afin de garantir la transparence et de favoriser la reproduction de modèles efficaces.

Recommandation 4 : surveiller, réviser et adapter périodiquement le régime d'octroi de licences

Les organismes de réglementation devraient mettre en place un processus structuré pour réviser régulièrement le système de licences afin de s'assurer qu'il reste pertinent et efficace. Celui-ci devrait inclure un contrôle annuel des facteurs clés tels que les frais de demande et de renouvellement, les règles de reporting, ainsi que les hypothèses technologiques ou commerciales de base. Le système d'octroi de licences devrait rester flexible et prêt à s'adapter aux nouvelles technologies — telles que les systèmes satellitaires en orbite basse, les fréquences TV inutilisées (TV white spaces) et les modèles de partage dynamique du spectre — qui pourraient modifier la manière dont la connectivité centrée sur la communauté est construite et gérée.

Principaux défis

1. **Inertie réglementaire et anciens systèmes** : de nombreux organismes de réglementation continuent d'appliquer des modèles d'octroi de licences conçus pour de grands opérateurs (enchères de spectre exclusives, licences nationales à long terme, contraintes importantes en matière de reporting). Ces modèles ne conviennent pas aux approches de connectivité centrée sur la communauté.

2. **Coordination entre les domaines politiques** : l'octroi de licences se situe à l'intersection du spectre, des télécommunications, de la radiodiffusion, des fonds de service universel, des autorisations des collectivités locales (droit de passage) et même des politiques fiscales et douanières. Un mauvais alignement peut limiter le déploiement des réseaux communautaires.
3. **Durabilité des acteurs communautaires** : même lorsque l'octroi de licences est allégé, les réseaux communautaires peuvent rencontrer des difficultés liées aux coûts de backhaul, à l'alimentation électrique, aux compétences locales, à la chaîne d'approvisionnement et à la gouvernance. Une licence à elle seule ne résout pas ces problèmes opérationnels.
4. **Gestion du spectre et interférences** : les licences de spectre partagé ou à faible puissance nécessitent des mécanismes de coordination, de suivi et d'application.
5. **Suivi et application** : intégrer des résultats liés à la connectivité significative dans les conditions de licence est simple ; les faire respecter (et aider les opérateurs à les atteindre) est plus difficile.
6. **Exclusion financière** : sans lien explicite, les initiatives de connectivité centrées sur la communauté peuvent ne pas être éligibles aux fonds FSU ou aux subventions, ou se voir appliquer des charges fiscales ou douanières sur le matériel. L'octroi de licences doit être intégré aux voies de financement.
7. **Évolutivité et reproduction** : étendre les modèles de réseaux communautaires à de nombreuses localités nécessite des systèmes d'octroi de licences cohérents, or de nombreux pays disposent de régimes imprévisibles.

Principes directeurs

Voici quelques principes directeurs pour concevoir des régimes d'octroi de licences axés sur la connectivité communautaire :

1. **Proportionnalité** : les obligations liées à la licence (frais, garanties, rapports) doivent être adaptées à la taille, à l'envergure et au profil de risque de l'acteur du réseau communautaire.
2. **Simplicité et certitude** : les processus de demande, d'examen, d'approbation et de renouvellement doivent être clairement définis, rapides (par exemple, 30 à 45 jours) et accessibles aux organisations communautaires.
3. **Reconnaissance des acteurs locaux** : les licences éligibles doivent explicitement inclure les organisations communautaires, les coopératives, les entreprises sociales, les associations à but non lucratif, les municipalités et les groupes autochtones.
4. **Alignement sur l'accès au spectre** : le système d'octroi de licences doit être lié à des droits d'accès au spectre abordables et accessibles (partagés, localisés, à faible puissance) adaptés aux réseaux communautaires centrés sur la connectivité.
5. **Accessibilité financière et inclusion** : les conditions de licence devraient intégrer ou permettre des mesures (exonérations de frais, éligibilité aux fonds FSU, obligations d'accès ouvert, gouvernance locale) qui favorisent l'accessibilité financière, l'inclusion des genres, le contenu local et l'usage significatif.
6. **Transparence et reproductibilité** : les modèles de licences, les frais et les exigences de reporting doivent être publiés publiquement ; des exemples de bonnes pratiques et des kits d'outils doivent être mis à disposition des organismes de réglementation et des opérateurs de réseaux communautaires.
7. **Orientation vers la durabilité** : l'octroi de licences doit constituer un tremplin vers une durabilité à long terme, en lien avec les modèles économiques, l'accès ouvert, le renforcement des capacités locales et les processus de renouvellement liés à la performance et aux résultats.
8. **Non-discrimination et ouverture** : les acteurs de la connectivité centrée sur la communauté ne doivent pas être soumis à des contraintes lorsqu'ils desservent des zones mal couvertes ; les cadres réglementaires doivent favoriser la coopération entre acteurs commerciaux et communautaires.
9. **Évolution continue** : les systèmes d'octroi de licences doivent être révisés périodiquement afin de s'adapter aux nouvelles technologies (par exemple, l'accès dynamique au spectre, le backhaul par satellite), aux modèles de marché et aux besoins des communautés.

Annexe A

Études de cas

Dans de nombreux pays, les opérateurs doivent enregistrer leur entreprise puis demander une licence pour fournir des services. Les opérateurs doivent souvent également obtenir des permis et d'autres autorisations avant de construire leur réseau.

Les opérateurs doivent souvent soumettre des demandes à plusieurs agences et s'acquitter des frais correspondants. Ces demandes sont souvent compliquées à remplir pour quelqu'un qui n'est pas expert dans le domaine. De plus, les exigences des demandes, bien que motivées par de bonnes intentions, peuvent involontairement exclure les réseaux communautaires. Par exemple, certaines juridictions exigent que les candidats disposent d'une valeur nette minimale pour démontrer leur capacité à déployer le réseau. En Inde, dans certains cas, il a été exigé des candidats qu'ils justifient d'une valeur nette d'au moins 1 milliard de roupies (11,3 millions de dollars américains) pour participer aux enchères de spectre. D'autres exigent des garanties que de nombreux réseaux communautaires ne peuvent pas fournir au démarrage.

Une fois les demandes complétées, leur traitement peut prendre des mois, voire des années — pendant ce temps, ces communautés restent sans service. Les exigences de conformité, y compris des obligations de reporting contraignantes, peuvent également freiner les initiatives de réseaux communautaires. Se conformer à ces exigences peut réduire le temps et les ressources limitées dont disposent les réseaux communautaires en phase de démarrage.

Les décideurs politiques peuvent faciliter l'accès des communautés au spectre grâce à des solutions d'octroi de licences innovantes, telles que les licences à finalité sociale, les exemptions de licence, l'utilisation sans licence ou « libre de licence », l'usage secondaire et le partage dynamique du spectre.

Dans cette section, nous présentons trois études de cas qui montrent comment des approches innovantes en matière d'octroi de licences peuvent permettre aux communautés de se connecter à Internet et de libérer le potentiel des réseaux centrés sur la communauté.

Étude de cas A : Argentine – Formalisation de la connectivité communautaire

En Argentine, l'organisme de réglementation ENACOM a émis la résolution 4958⁶ (2018) qui a officiellement reconnu les réseaux communautaires à but non lucratif, instauré des tarifs réduits et simplifié le processus d'enregistrement. Cela a permis aux acteurs locaux de la connectivité centrée sur la communauté d'opérer en bénéficiant d'une reconnaissance réglementaire.

⁶ ENACOM, Resolución 4958/2018, <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-4958-2018-313590/texto>

Leçons apprises : la reconnaissance formelle réduit l'incertitude juridique ; les tarifs réduits accélèrent l'adoption ; le lien avec les zones mal desservies renforce l'alignement avec les objectifs d'accès universel.

Étude de cas B : Kenya – Spectre partagé et licence préférentielle allégée

Au Kenya, l'Autorité des communications du Kenya (CA Kenya) a publié en 2021 le « Licensing and Shared Spectrum Framework for Community Networks »⁷, qui inclut une licence de service pour les réseaux communautaires avec des frais annuels faibles (≈ 35 USD) et une exemption des contributions standard au FSU. Selon la CA, 13 titulaires de licence étaient recensés dans cette catégorie en novembre 2025.

Leçons apprises : des frais faibles attirent les acteurs locaux ; un cadre explicite pour le spectre partagé soutient la faisabilité technique ; la consultation des parties prenantes renforce la légitimité.

Étude de cas C : Mexique – Autorisation pour les communautés autochtones et locales

Au Mexique, la réglementation issue de la Loi sur les télécommunications et la radiodiffusion de 2014⁸ a permis aux initiatives de connectivité des communautés autochtones d'accéder à des licences de spectre à but non lucratif (15 ans) à coût minimal ; les villages locaux ont ainsi pu déployer leurs propres réseaux (ex. Oaxaca). En conséquence, les peuples autochtones peuvent mettre à profit leur savoir traditionnel, leur créativité et leur esprit d'entrepreneuriat pour construire leurs propres réseaux.

Leçons apprises : les systèmes d'octroi de licences qui prennent en compte la gouvernance locale, les contextes culturels et le leadership communautaire sont plus inclusifs ; l'octroi de la souveraineté sur le spectre ou de droits détenus par la communauté favorise la durabilité.

Résumé des enseignements sur l'octroi de licences

Les trois cas — Argentine, Kenya et Mexique — ont été choisis car ils illustrent la diversité des voies réglementaires permettant de favoriser la connectivité centrée sur la communauté, chacun abordant un obstacle structurel différent.

L'Argentine montre comment un organisme de réglementation national peut reconnaître officiellement les opérateurs communautaires et réduire les seuils administratifs et financiers grâce à une procédure de licence simplifiée.

⁷ Octroi de licences et système de spectre partagé pour les réseaux communautaires, mai 2021, <https://ca.go.ke/sites/default/files/2025-01/Licensing%20and%20Shared%20Spectrum%20Framework%20for%20Community%20Networks%20May-2021.pdf>

⁸ Loi sur les télécommunications et la radiodiffusion, 2014, <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/asuntos-internacionales/federaltelecommunicationsandbroadcastinglawmexico.pdf>

Le Kenya montre comment l'association d'une licence allégée et d'un système explicite de spectre partagé crée à la fois une certitude juridique et des conditions techniques pratiques pour un fonctionnement durable.

Le Mexique propose un modèle basé sur les droits, qui reconnaît les communautés autochtones et locales comme titulaires légitimes de licences, offrant un accès au spectre à long terme et à faible coût au sein de structures de gouvernance ancrées culturellement.

Collectivement, ces cas représentent trois approches distinctes mais complémentaires — simplification administrative, innovation en matière de politique du spectre et inclusion axée sur la gouvernance — qui offrent aux organismes de réglementation des modèles adaptables pour favoriser la connectivité centrée sur la communauté.

Ressources supplémentaires

- APC – « Connectivité centrée sur la communauté : un nouveau paradigme » (oct. 2024) : <https://www.apc.org/en/blog/community-centred-connectivity-new-paradigm>
- APC – *Réglementation des réseaux communautaires dans le monde* (2023) — cartographie des cadres réglementaires nationaux, y compris les modèles d'octroi de licences : <https://www.apc.org/en/pubs/community-network-regulation-around-world>
- Internet Society – *Politiques en matière de spectre : un document de l'Internet Society sur les politiques publiques* (2025) — recommandations sur l'accès au spectre alignées sur les réseaux communautaires centrés sur la connectivité : <https://www.internetsociety.org/fr/resources/policybriefs/doc/2025/spectrum-policy/>
- A4AI – Rapports sur l'accessibilité et base de données des bonnes pratiques — inclut les bonnes pratiques nationales en matière d'octroi de licences et les critères d'éligibilité au financement pour la connectivité : <https://a4ai.org/policy-advocacy/good-practices-database/>
- OCDE – *Comblar les fractures de la connectivité haut débit pour tout le monde* (2025) — revue des politiques mettant l'accent sur une connectivité significative et les éléments essentiels de la régulation : https://www.oecd.org/en/publications/closing-broadband-connectivity-divides-for-all_d5ea99b2-en/full-report.html